



Dipartimento di Impresa & Management

Cattedra di Diritto Tributario

ANALISI DELLA FISCALITÀ DEL GIOCO PUBBLICO  
IN ITALIA

RELATORE

Chiar.mo Prof. Fabio Marchetti

CANDIDATO

Ciro Magliozzi

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Giuseppe Napoli

ANNO ACCADEMICO 2017 / 2018

*Ai miei genitori.*

# Indice

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

<b>Capitolo 1 – L’analisi del Sistema Gioco.....</b>	<b>7</b>
--	----------

1.1 La storia del gioco: un cammino lungo millenni.....	7
1.2 La classificazione dei giochi .....	8
1.3 Il ruolo dello Stato: monopolista del Mercato dei Giochi.....	12
1.4 L’offerta legale dei giochi: il ruolo dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ...	14
1.4.1 Giochi numerici a quota fissa .....	14
1.4.1.1 Il Lotto .....	15
1.4.1.2 Il 10 e Lotto.....	16
1.4.1.3 Il MillionDay .....	17
1.4.2 Giochi numerici a totalizzatore .....	17
1.4.2.1 Il Superenalotto e Superstar .....	17
1.4.2.2 Il SiVinceTuttoSuperenalotto .....	18
1.4.2.3 L’Eurojackpot .....	18
1.4.2.4 Il Win for Life .....	19
1.4.2.5 La Raccolta a distanza .....	19
1.4.3 Giochi a base sportiva .....	19
1.4.3.1 Il Totocalcio .....	20
1.4.3.2 Il 9 .....	20
1.4.3.2 Il Totogol .....	21
1.4.3.4 Il Big Match .....	21
1.4.3.5 Il Big Race .....	21
1.4.3.6 Le scommesse a quota fissa .....	22
1.4.3.7 Le scommesse virtuali .....	22
1.4.4 Giochi a base ippica .....	23
1.4.4.1 L’Ippica Nazionale .....	23
1.4.4.2 L’Ippica Internazionale .....	24
1.4.4.3 Scommesse ippiche in agenzia .....	24

1.4.4.4 Il V7 .....	24
1.4.5 Gli Apparecchi da Intrattenimento .....	25
1.4.5.1 Le Newslot .....	25
1.4.5.2 Le Videolottery .....	26
1.4.5.3 Gli Apparecchi da Intrattenimento senza vincita in denaro .....	26
1.4.6 Giochi di abilità, Carte, Sorte a quota fissa .....	27
1.4.7 Lotterie .....	28
1.4.7.1 Le Lotterie Istantanee .....	28
1.4.7.2 Le Lotterie Tradizionali .....	29
1.4.7.3 Le Manifestazioni di sorte locale .....	30
1.4.8 Il Bingo .....	30
<b>Capitolo 2 – La disciplina tributaria vigente in Italia .....</b>	<b>31</b>
2.1 La legislazione tributaria ordinaria .....	31
2.2 La legislazione tributaria speciale.....	34
2.2.1 L'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse .....	34
2.2.2 Il Prelievo Erariale Unico su Bingo e Apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro.....	41
2.2.3 Il prelievo alla fonte sulle vincite .....	48
2.2.4 L'imposta sugli intrattenimenti .....	51
<b>Capitolo 3 – Gioco illegale: il difficile rapporto con la normativa .....</b>	<b>55</b>
3.1 Le fattispecie di gioco illegale .....	55
3.2 Gli interventi del Governo Monti in materia di Gioco Pubblico .....	56
3.3 Analisi delle opportunità e delle problematiche derivanti dal gioco online.....	60
3.3.1 Gioco online: cenni di disciplina comunitaria ed evoluzione storica del fenomeno .....	61
3.3.2 La pratica del gioco legale online in Italia.....	64
3.3.3 Lotta all'illegale: Legge di Stabilità 2016 .....	66
3.3.4 La disciplina delle pubblicità: le conseguenze di una eccessiva regolamentazione .....	70

<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>79</b>
<b>SITOLOGIA.....</b>	<b>81</b>
<b>GIURISPRUDENZA .....</b>	<b>82</b>
<b>SINTESI.....</b>	<b>86</b>

## INTRODUZIONE

La pratica del gioco è una attività che l'uomo ha perseguito sin dagli albori della sua storia. Sebbene inizialmente il suo scopo fu quello di racchiudere nell'aleatorietà del proprio esito la manifestazione della volontà degli dei, con il passare dei secoli esso si tramutò in una vera e propria attività di intrattenimento.

Tuttavia, con correlazione positiva rispetto al suo diffondersi, il gioco pubblico è stato, a più riprese, associato ad attività criminali a causa delle ingenti risorse economiche impiegate in questo settore rendendo, dunque, necessario l'intervento delle istituzioni governative in qualità di tutore delle parti coinvolte.

Con tali premesse, lo Stato decise di adottare un modello di Monopolio così da poter instaurare sistemi di monitoraggio durante le fasi di organizzazione ed esercizio delle attività ludiche. A tal fine, furono introdotte le prime forme di imposizione fiscale nel settore dei giochi i cui proventi avevano la funzione di finanziare l'intera filiera.

La disciplina fiscale applicata ad attività ludiche si presenta, ad oggi, tutt'altro che agevole comprensione. Essa, infatti, si mostra frammentata in una molteplicità di disposizioni appartenenti a diversi periodi storici.

Il presente lavoro si pone, di conseguenza, l'obiettivo di ripercorrere l'evoluzione storica che ha riguardato il gioco pubblico e di descriverne l'attuale normativa nonché gli effetti che le nuove direttive hanno comportato, o potrebbero comportare, sia in ottica sociale che occupazionale.

Il primo capitolo sarà destinato all'individuazione delle prime testimonianze di attività ludiche pervenute fino alla nostra epoca ed al fornire una breve narrazione del rapporto sussistente tra gioco e uomo durante le principali epoche storiche. Successivamente sarà fornita una panoramica dell'attuale offerta legale di giochi per i quali ne sono autorizzati l'esercizio e la pratica.

Il capitolo centrale sarà invece dedicato alla descrizione della disciplina tributaria attualmente vigente nel settore del gioco pubblico. Come sarà disquisito, essa

presenta una molteplicità di varianti dipendenti tanto dalla tipologia del gioco oggetto di tributo quanto dall'ammontare della somma sulla quale si applicherà la tassazione. A causa della sua complessità, il regime fiscale in materia di gioco pubblico mostrerà numerose lacune che ne renderanno difficoltosa, se non proibitiva, la sua ricezione.

Il terzo, ed ultimo, capitolo verterà invece sul difficile rapporto tra la normativa e la pratica del gioco. L'avvento dell'era digitale ha, infatti, creato numerose opportunità e criticità all'interno del settore ludico. Se da una parte ha consentito la personalizzazione del consumo di gioco da parte degli utenti ed ampliato la qualità e quantità di servizi offerti dagli operatori del settore, il rovescio della medaglia mostra come le possibilità da parte delle autorità competenti di svolgere le proprie funzioni di controllo e di tutela si siano drasticamente ridimensionate.

L'ultima parte di detto capitolo sarà destinata alla narrazione degli interventi posti in essere dal Governo in ottica di prevenzione nei confronti della pratica illegale del gioco e dell'insorgere di forme di patologia nei soggetti più sensibili alle stimolazioni esterne. Come sarà ampiamente descritto, non sempre tali interventi hanno avuto riscontri positivi.

## Capitolo 1 – L’analisi del Sistema Gioco

### 1.1 La storia del gioco: un cammino lungo millenni.

La pratica del gioco d’azzardo trova le proprie fondamenta tra le origini della storia dell’uomo come mezzo per comprendere la volontà degli dei. Infatti, in origine, ciò che oggi viene indicato con il termine *aleatorius* veniva inizialmente interpretato come manifestazione dell’operato di una divinità.

Le prime testimonianze archeologiche giunte fino ai nostri giorni risalgono all’anno 3000 a.C. consistenti in due dadi da gioco rinvenuti in Cina e probabilmente risalenti al periodo della cultura dei Longshan<sup>1</sup>.

Nel corso dei secoli, è mutato il concetto-motore del gioco. A giustificarne l’esecuzione non c’era più una interpretazione religiosa bensì una mera occasione per mettere alla prova le abilità dei praticanti. Per chi si trovò a comandare un regno, il gioco si rivelò, invece, un importante mezzo di finanziamento delle proprie opere. Tra il 206 a.C. ed il 220 d.C. la dinastia Han dell’antica Cina introdusse una tipologia di gioco molto simile alla moderna lotteria con il fine di raccogliere capitali da destinare all’edificazione di opere pubbliche come una sezione della Grande Muraglia.

La concezione di gioco come forma di competizione trova la sua massima espressione nel periodo storico dell’Antica Roma. Tra le molteplici testimonianze pervenuteci si dimostra particolarmente significativa l’opera “Le Noci” di Ovidio il cui contenuto è incentrato nella descrizione di una serie di giochi di abilità basati su semplici noci in modo da permetterne la pratica sia ai bambini sia ai militari costretti a continui spostamenti e, dunque, impossibilitati nel trasportare eccessivi pesi<sup>2</sup>.

A partire dal XII secolo nascono in Europa nuove forme di gioco aventi caratteristiche simili a quelli moderni. Dapprima si diffusero le corse con

---

<sup>1</sup> N. TOSI, M. BERNASCONI, G. POGGI, La pratica del gioco d’azzardo, p. 1.

<sup>2</sup> P. OVIDIO NASONE, Le Noci, raccolta spuria.

scommesse sui loro esiti. Successivamente nacquero le prime forme di “lotteria moderna”. Tra le più celebri si segnala la Lotteria di Sant’Ambrogio del 1449 istituita con il fine di destinare metà della raccolta di gioco alle casse dell’Aurea Repubblica Ambrosiana<sup>3</sup>. Da questo momento in poi, il concetto di Gioco e Tributo furono associati in sempre più occasioni.

Con il miglioramento del benessere economico degli individui verificatosi in concomitanza con il diffondersi dei benefit della Rivoluzione Industriale, crebbe tanto la possibilità di disporre del proprio tempo libero quanto il poter destinare maggiori ricchezze nella pratica di attività ludiche favorendo l’incremento della significatività del settore dei giochi (inteso tanto per le casse dello Stato quanto per i suoi operatori) ma, allo stesso tempo, fece sorgere la necessità di introdurre un sistema di regolamentazione.

Al fine di sottrarre la pratica da parte di organizzazioni della malavita che ne stavano sfruttando l’elevata redditività e la crescente domanda, lo Stato decise di ricorrere all’istituzione di un monopolio di diritto per averne l’esclusivo controllo. Tuttavia, come si avrà modo di osservare nel corso del presente lavoro, il sistema sviluppato dallo Stato sta via via implodendo a causa della sua frammentazione e dalla mancata coerenza tra i vari interventi legislativi attuati e le esigenze di natura socio-economiche.

## **1.2 La classificazione dei giochi.**

L’universo ludico si caratterizza per un elevato grado di diversificazione sia facendo riferimento alle offerte di gioco sia riguardo la tipologia di utenza che ne fa domanda. Nel primo caso può essere effettuata, ad esempio, una distinzione dei giochi in base alla presenza o meno del fattore-rischio. Si avrà *gioco d’azzardo* qualora tale elemento sia presente e, allo stesso tempo, risulti determinante per l’esito dell’evento. Diversamente si parlerà di *gioco di abilità* qualora l’elemento di aleatorietà risulti marginale rispetto all’influenza applicata dal partecipante.

---

<sup>3</sup> A. WYKES, L’Azzardo, p. 230.

Facendo invece riferimento all'utenza che prende parte alle attività ludiche è possibile effettuare una distinzione in base alle motivazioni per le quali essi prendono parte al gioco. Se è vero che parte dei consumatori interpreta il gioco come un mezzo per ottenere facili guadagni è altrettanto vero che gran parte degli utenti si dedica alle attività ludiche con il semplice fine di far trascorrere il proprio tempo libero<sup>4</sup>. Questa distinzione sarà fondamentale nel momento in cui il legislatore dovrà decidere quali giochi consentire e quali proibire o, ancora, per stabilirne modalità e misure di tassazione.

Tenendo conto di tutti questi fattori, possono essere distinte tre categorie di giochi:

- A. Giochi leciti e pienamente tutelati (artt. 1934 e 1935 c.c.);
- B. Giochi tollerati o non proibiti (art. 1933);
- C. Giochi proibiti, penalmente repressi (artt. 718 e ss. c.p.) o vietati da leggi speciali.

A. Il legislatore ha indicato nell'art. 1934 c.c. una serie di giochi che rientrano nella fattispecie di liceità. Nello specifico, sono ritenuti tali “*i giuochi che addestrano al maneggio delle armi e le corse di ogni specie e ogni altra competizione sportiva*”. La tutela concessa ai summenzionati giochi è giustificata sia dall'importanza sociale che essi hanno acquisito nel corso degli anni, sia dalla necessità di organizzare un sistema di finanziamento che possa garantire il proseguo dell'attività in oggetto. A questi si aggiunge anche il fine occulto di disincentivare la pratica di altre tipologie di gioco potenzialmente dannose per la società<sup>5</sup>. Il secondo comma del presente articolo concede, inoltre, al giudice la facoltà di “*rigettare o ridurre la domanda, qualora ritenga la posta eccessiva*”.

L'art. 1935 c.c. fa invece riferimento alle *lotteries*. Esse rientrano nella fattispecie dei giochi leciti e pienamente tutelati “*qualora siano state legalmente autorizzate*”. Si rende dunque inevitabile una valutazione preliminare delle garanzie fornite da chi fa richiesta di autorizzazione e un successivo monitoraggio dello svolgimento di quanto autorizzato.

---

<sup>4</sup> F. MARCHETTI, L. MONTI, La percezione sociale del gioco d'azzardo in Italia, Dialoghi, 2017, p. 9.

<sup>5</sup> M. PARADISO, I contratti di gioco e scommessa, Milano, 2003, p. 40.

B. I giochi tollerati sono individuabili per sottrazione rispetto ai divieti imposti dal codice penale di cui si dirà a breve. Tali attività ludiche sono ritenute socialmente non pericolose, pertanto il legislatore ha deciso di adottare un orientamento neutrale nei loro confronti<sup>6</sup>. Inoltre, i giochi rientranti nella suddetta categoria godono anche di una forma di tutela descritta dall'art. 1933. Più dettagliatamente, allo scommettitore che paghi spontaneamente quanto pattuito per la relativa giocata è fatto divieto di azione di restituzione delle somme date. Pur non derivando da una obbligazione civile (artt. 1173 e ss. c.c.), i pagamenti effettuati in esecuzione di un debito di gioco tollerato sono riconducibili ad obbligazioni naturali (art. 2034 c.c.) perché dettate da un dovere morale o sociale.

La *soluti retentio*, ossia l'irripetibilità di pagamento, è però applicabile solo nel caso in cui sussistano i seguenti presupposti:

- Il pagamento deve essere effettuato spontaneamente e non deve essere viziato da violenza o inganno da parte del vincitore;
- L'evento non deve essere stato condizionato da slealtà, scorrettezza o frode da parte del vincitore (è irrilevante qualora l'eventuale scorrettezza sia compiuta dal perdente);
- È richiesta la capacità di adempimento dell'esecutore del pagamento. Essa può manifestarsi anche successivamente rispetto alla pattuizione della scommessa poiché da tale atto non sorgono immediati effetti giuridicamente vincolanti;
- Il pagamento deve essere eseguito in un momento successivo al termine della giocata.

C. L'ultima parte del presente paragrafo è dedicata alla descrizione dei giochi proibiti la cui dimensione è definita dall'art. 718 del codice penale il quale vieta categoricamente la pratica di gioco d'azzardo in qualsivoglia luogo pubblico o circolo privato di qualunque specie. Per la definizione di gioco d'azzardo si fa riferimento all' art. 721 c.p.: “*sono giuochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria*”. Con

---

<sup>6</sup> G. B. FERRI, La neutralità del gioco, 1974.

il presente articolo si deve porre, quindi, l'attenzione sulla presenza contemporanea di due presupposti:

- Scopo di lucro: esso ricorre ogni qual volta il giocatore prenda parte all'evento al fine di conseguire vantaggi economicamente significativi. Va dunque osservato dal punto di vista dello scommettitore e non dell'organizzatore del gioco. Quest'ultimo, infatti, ricava ordinariamente un utile dalla gestione professionale del gioco indipendentemente dalla presenza o meno della qualifica di azzardo<sup>7</sup>;
- Prevalenza dell'aleatorietà: le abilità del giocatore possono al più influire marginalmente sull'esito dell'evento. L'incidenza del fattore-aleatorio deve essere *“valutata oggettivamente sulla base della natura del singolo giuoco e delle sue regole, considerate non solo nella loro astrattezza, ma anche nella concreta applicazione”*<sup>8</sup>.

Oltre a quanto disposto dal codice penale, il legislatore è intervenuto vietando *“ogni sorta di lotteria, tombola, riffa e pesce o banco di beneficenza nonché ogni altra manifestazione avente analoghe caratteristiche”*<sup>9</sup>.

È importante precisare che, nonostante ci si trovi in condizioni di illiceità, resta egualmente applicabile la regola della *soluti retentio* descritta nei casi di giochi tollerati<sup>10</sup>. Ciò è giustificato dalle intenzioni del legislatore di punire il gioco d'azzardo in quanto tale piuttosto che le circostanze in cui esso si svolge<sup>11</sup>.

La disciplina civilistica è dunque incentrata nell'individuare le fattispecie in cui il gioco è tollerato. Si noti come i giochi della tipologia A siano trattati con un approccio definibile “per sottrazione” rispetto alle altre categorie anziché essere affrontati con una regolamentazione *ad hoc*. A testimonianza dell'importante ruolo ricoperto da questa categoria di giochi si osservi come i dibattiti odierni tra la

---

<sup>7</sup> Cass. pen., Sez III, 23 ottobre 2003, n. 48489.

<sup>8</sup> Cass. Pen., 1986, n. 1886.

<sup>9</sup> Art. 13 D.P.R., 2001, n.460.

<sup>10</sup> L. BUTTARO, *Del giuoco e della scommessa*, Zanichelli, Roma, 1959, p.4.

<sup>11</sup> G.B. FERRI, *La neutralità del gioco*; op. cit., p. 239.

Politica e le Società erogatrici di Gioco siano principalmente incentrati sul tema dei giochi ad autorizzazione statale.

### **1.3 Il ruolo dello Stato: monopolista del Mercato dei Giochi.**

*“L’attività di organizzazione e l’esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato.<sup>12</sup>”*

Allo Stato è dunque riservato il diritto esclusivo di organizzare e gestire il settore del Gioco. La sua posizione di monopolista trova giustificazione all’interno della costituzione:

- Art. 41: pur concedendo la libertà di iniziativa economica a chi vuole operare nel settore dei giochi si pone una importante forma di tutela di carattere sociale. Si impone, infatti, che essa non debba svolgersi *“in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana”*;
- Art. 43: riconosce allo Stato un diritto esclusivo in materia di gestione ed esercizio dell’attività di Gioco al fine di tutelare l’interesse generale;
- Art. 32: nell’interesse della collettività lo Stato si fa garante del diritto dei cittadini ad avere adeguate forme di tutela della loro salute. Rientrano in tale contesto le azioni di prevenzione o cura di malattie legate alla pratica del gioco e i divieti di cui si discuterà a breve;
- Art. 117, comma 2: Con riferimento al gioco d’azzardo, ricordando il divieto posto dal già citato art. 718 c.p., si veda la lettera l) che concede la legislazione esclusiva allo Stato per ragioni di carattere penale. Con riferimento ai giochi autorizzati si veda invece la lettera h) del medesimo articolo tramite il quale si vuole assicurare la sicurezza pubblica.

---

<sup>12</sup> D.lgs. 14-4-1948 n. 496, Disciplina delle attività di giuoco, art. 1.

Le motivazioni che hanno spinto lo Stato ad istituire un vero e proprio monopolio in questo settore, andando anche contro la filosofia concorrenziale voluta dalle disposizioni europee sono molteplici e di fondamentale rilevanza.

La prima di esse è sicuramente legata all'elevato quantitativo di denaro presente nel settore dei giochi ed ai tentativi di contrastarne un uso distorto da parte di organizzazioni criminali che offrono forme di gioco illegale<sup>13</sup>.

La posizione monopolistica dello Stato è ulteriormente fortificata dalla necessità di contrastare *"...il gioco irregolare ed illegale, nonché di perseguire la tutela dei consumatori e dell'ordine pubblico, la tutela dei minori<sup>14</sup> e la lotta al gioco minorile"*<sup>15</sup>.

L'istituzione di un regime di Monopolio è giustificabile anche in un contesto economico. Il Mercato del Gioco rientra infatti tra i casi di "Fallimento di Mercato" ossia di incapacità di allocare efficientemente le risorse all'interno del mercato. È plausibile che senza la presenza di un monopolista, in questo caso lo Stato, possa crescere il costo e/o esternalità negative a discapito dei benefici ricevuti.

Lo Stato può esercitare in via diretta la gestione dei giochi mediante il Ministero delle Finanze, o meglio, mediante l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, oppure può decidere di affidare la stessa ad un soggetto persona fisica o giuridica mediante strumento di concessione tramite il quale si cede al privato il diritto esclusivo ad esercitare l'attività in oggetto.

---

<sup>13</sup> Al riguardo si segnala la sentenza pronunciata a Sezioni Unite della Corte di Cassazione il 18 maggio 2004, n. 23272, che al fine di *"...sottoporre a controllo preventivo e successivo la gestione delle lotterie, delle scommesse e dei giochi d'azzardo, si propone non già di contenere la domanda e l'offerta del gioco, ma di canalizzarla in circuiti controllabili al fine di prevenirne la possibile degenerazione criminale, sicché tale legislazione risulta compatibile col diritto comunitario."*

<sup>14</sup> Con la L. 6 luglio 2011, n.98, art. 24, comma 20 si fa divieto di partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai minori di anni 18. Inoltre, con il successivo D.L. 13 settembre; 2012, n. 158, art. 7, comma 8 si fa divieto agli stessi di accedere a punti vendita in cui si esercita come attività principale quella di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi.

<sup>15</sup> L. 7 luglio 2009, n.88, art. 24, comma 11, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge Comunitaria 2008.

Il soggetto divenuto concessionario viene, dunque, incaricato di un pubblico servizio e verrà assoggettato al controllo della Pubblica Amministrazione. Esso dovrà fornire adeguate garanzie di idoneità<sup>16</sup>.

#### **1.4 L'offerta legale dei giochi: il ruolo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.**

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è l'ente pubblico che si occupa dell'organizzazione e dell'esercizio dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici<sup>17</sup>.

Istituita nel 1999<sup>18</sup> dall'aggregazione tra Agenzia delle Dogane e Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato<sup>19</sup>, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli svolge una molteplicità di funzioni. Tra le più significative si segnala: la gestione dei giochi, il rilascio di concessioni, amministrazione e riscossione di tributi, lotta all'evasione fiscale e attività di controllo e vigilanza<sup>20</sup>.

Di seguito saranno brevemente descritti i giochi legali seguendo l'ordine e la categorizzazione forniti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli<sup>21</sup>.

##### **1.4.1 Giochi numerici a quota fissa**

I giochi rientranti in questa categoria si caratterizzano per la presenza di due elementi che fanno riferimento all'ammontare della puntata e della potenziale vincita. Per quanto riguarda la puntata essa ha un costo standard solitamente

---

<sup>16</sup> D.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, art. 2.

<sup>17</sup> C. BENELLI, E. VEDOVA, Giochi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale, Giuffrè, Milano, 2008, p. 112.

<sup>18</sup> D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

<sup>19</sup> Ente istituito con r.D.L. 8 dicembre 1927, n.2258 che aveva come primo ruolo quello di esercitare le attività di produzione, importazione e vendita di Sali e tabacchi.

<sup>20</sup> Informazioni tratte dal sito web dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli: "<https://www.adm.gov.it/portale/agenzia/chi-siamo/la-missione>".

<sup>21</sup> Informazioni tratte dal sito web dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli: "<https://www.adm.gov.it/portale/monopoli/giochi>".

compreso tra uno e tre euro. Al momento in cui viene effettuata la giocata, è già noto allo scommettitore il valore massimo dell'eventuale vincita.

Rientrano in tale categoria il gioco del Lotto, il 10 e Lotto e l'emergente MillionDay.

#### **1.4.1.1 Il Lotto**

Il gioco del Lotto nacque nel 1863 con il fine di raccogliere sufficienti risorse economiche per rimpinguare le Casse dello Stato in seguito agli onerosi costi sostenuti nel processo di unificazione del Regno d'Italia<sup>22</sup>. Questa tipologia di gioco era già presente nella Penisola seppur con alcune differenze. Si prenda come esempio una delle prime testimonianze del summenzionato gioco risalenti al XVI secolo quando, a Genova, si scommetteva su cinque nobili dell'allora Repubblica Serenissima tra 120 componenti della medesima.

Grazie alle elevate somme di denaro impiegate nella pratica del gioco del Lotto, esso ha permesso la realizzazione di numerose opere pubbliche tra le quali spiccano per significatività l'edificazione della Fontana di Trevi e la bonificazione delle paludi pontine.

Il gioco del Lotto si basa su un meccanismo di estrazione di cinque numeri di valore compreso tra uno e novanta. Tale estrazione avviene mediante un'urna meccanica che, in modo del tutto casuale e senza reimmissione, estrae i numeri per ciascuna "ruota". Le ruote simboleggiano le dieci città nelle quali avvengono le estrazioni (Bari, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia) ed una ulteriore ruota nazionale. L'esito del gioco è legato alla corretta predizione da parte del giocatore dei numeri successivamente estratti. Nello specifico, il gioco avrà un esito positivo qualora si individuino almeno due dei cinque numeri estratti<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> L. 27 settembre 1863, n.1483.

<sup>23</sup> D. VALENTINO, Commentario del Codice Civile: Dei singoli contratti, Vol. IV, UTET, Torino, 2011.

La gestione del Gioco del Lotto è affidata alla Lottomatica S.p.A.<sup>24</sup>. Al fine di garantire un corretto svolgimento dell'evento di gioco e delle gare per l'affidamento di opere o forniture, è riconosciuto all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli un ampio potere di controllo e di vigilanza<sup>25</sup>.

#### **1.4.1.2 Il 10 e Lotto**

Il gioco del 10 e Lotto nasce come gioco complementare ed opzionale rispetto al già affermato gioco del Lotto<sup>26</sup>. Successivamente, grazie ai nuovi scenari resi possibili dal D.L. 28 aprile 2009, n.39, art.12 comma 1 che consente l'istituzione di ulteriori giochi nazionali sulla scia del Lotto, il gioco del 10 e Lotto divenne una "modalità di gioco<sup>27</sup>" del Lotto.

Il gioco del 10 e Lotto consiste nel pronosticare correttamente da uno a dieci numeri su un totale di venti numeri estratti. Sono previste tre modalità di gioco:

- Connessa alle estrazioni del gioco del Lotto: Si confrontano i propri numeri giocati con i primi due numeri estratti in ciascuna delle dieci ruote (si esclude la Nazionale);
- Estrazione immediata: Si confrontano i numeri giocati con i venti numeri estratti dal sistema al momento della giocata e riportati sullo scontrino di gioco;
- Estrazione ad intervallo di tempo: Si confrontano i numeri pronosticati con i venti numeri estratti automaticamente da un sistema centrale nazionale con intervalli di cinque minuti ad estrazione.

---

<sup>24</sup> D.M. 17 marzo 1993, art. 1.

<sup>25</sup> D.M. 17 marzo 1993, artt. 2 e ss..

<sup>26</sup> D.D. prot. 2009/16597/GIOCHI/LTT.

<sup>27</sup> D. 13 luglio 2009 che riprende il D.D. prot. 2009/16597/GIOCHI/LTT e modifica lo status di gioco complementare-opzionale in modalità di gioco del Lotto e ne affida la gestione al medesimo concessionario del gioco del Lotto fino a scadenza della concessione in atto.

### **1.4.1.3 Il MillionDay**

Il MillionDay è un nuovo gioco appartenente alla categoria dei giochi numerici a quota fissa istituito con il Provvedimento n. 11560/R.U. del 26 gennaio 2018. Comunemente a quanto avviene nel gioco del Lotto, lo scommettitore effettua una puntata pronosticando cinque numeri. Tuttavia, in questo caso, i numeri a disposizione sono solamente cinquantacinque. Giornalmente avviene una estrazione di cinque numeri mediante un sistema informatico automatizzato. La puntata è fissata ad un euro. Esattamente come avviene nei precedenti eventi della medesima categoria, si avrà successo nel pronostico qualora si riesca a pronosticare correttamente almeno due numeri.

### **1.4.2 Giochi numerici a totalizzatore**

Per giochi numerici a totalizzatore si intendono quei “...*giochi di sorte basati sulla scelta di numeri da parte dei consumatori all’atto della giocata, ovvero sull’attribuzione alla giocata medesima di numeri determinati casualmente, per i quali una quota predeterminata delle poste di gioco è conferita ad un unico montepremi avente una base di raccolta di ampiezza non inferiore a quella nazionale, e che prevedono, altresì, la ripartizione in parti uguali del montepremi tra le giocate vincenti appartenenti alla medesima categoria di premi*”.

#### **1.4.2.1 Il Superenalotto e Superstar**

Il gioco del Superenalotto, anch’esso originariamente istituito come componente del gioco del Lotto<sup>28</sup>, divenne un gioco indipendente mediante D.D. 11 giugno 2009 n. 21729.

L’utente sceglie sei numeri compresi tra uno e novanta. Successivamente, così come visto nei precedenti giochi, un sistema automatizzato provvede ad estrarre casualmente e senza reimmisione sei numeri. Tuttavia, questa tipologia di gioco si

---

<sup>28</sup> D.M. 9 Luglio 1957.

differenza per la costituzione del montepremi. In esso confluiranno, infatti, una parte del valore delle scommesse effettuate.

Una ulteriore particolarità è data dalla facoltà da parte del consumatore di prendere parte ad un gioco complementare al Superenalotto, il Superstar<sup>29</sup>. L'utente avrà la facoltà di scegliere (o optare per l'assegnazione casuale) un ulteriore numero, oltre ai sei precedentemente indicati, definito "Superstar" il quale, qualora venga correttamente pronosticato, permetterà di ottenere ulteriori premi.

#### **1.4.2.2 Il SiVinceTuttoSuperenalotto**

Istituito con D.D. 25 marzo 2011 n. 9263, il gioco SiVinceTuttoSuperenalotto è un concorso speciale del gioco del Superenalotto nel quale l'utente deve tentare di pronosticare correttamente due numeri. A differenza di quanto avviene nel gioco del Superenalotto, l'intero montepremi messo a disposizione al termine della raccolta verrà distribuito anche nel caso in cui non ci siano vincitori.

#### **1.4.2.3 L'Eurojackpot**

Il gioco numerico a totalizzatore dell'Eurojackpot è stato introdotto nel Mercato dei giochi mediante D.D. 16 marzo 2012 n. 10106. La caratteristica principale del gioco dell'Eurojackpot è la sua dimensione europea. Ad esso infatti partecipano utenti provenienti da diciotto Nazioni<sup>30</sup>.

Il gioco consiste nel pronosticare cinque numeri compresi tra uno e cinquanta e due ulteriori numeri, definiti "Euronumeri" compresi tra uno e dieci. L'attrattiva di questa tipologia di gioco è dovuta alle numerose categorie di vincita previste (12) e dall'automatica distribuzione del montepremi qualora non si siano riscontrati pronostici corretti per tredici estrazioni.

---

<sup>29</sup> D.D. 11 giugno 2009 n. 21730.

<sup>30</sup> Per l'elenco completo si rimanda al sito web dell'Eurojackpot: "<https://www.euro-jackpot.net/it/paesi-partecipanti>".

#### **1.4.2.4 Il Win for Life**

Disciplinato dal D.D. Prot. 2014/39114/Giochi/Ena Titolo II, il gioco Win for Life è caratterizzato per la presenza di due “pannelli”. Nel primo di questi, il giocatore dovrà pronosticare correttamente dieci dei venti numeri estratti. Nel secondo pannello dovrà invece individuare il così detto “Numerone”. A caratterizzare questo gioco è il suo particolare montepremi. Il vincitore avrà, infatti, il diritto a riscuotere mensilmente un ammontare determinato dal grado della vincita conseguita.

#### **1.4.2.5 La Raccolta a distanza**

Mediante i decreti direzionali dell’11 giugno 2009 n. 21732 (Superenalotto e Superstar) e del 9 marzo 2010 (Win for Life), i summenzionati giochi numerici a totalizzatore sono eseguibili anche mediante una raccolta a distanza. Tale concessione vuole far fronte alle crescenti opportunità che l’espansione del mercato e l’avanzamento tecnologico offrono al settore dei giochi.

Lo scommettitore, previa registrazione ed apertura di un conto verificato<sup>31</sup>, può effettuare una giocata mediante Internet oppure mediante apparecchio telefonico presso un operatore del call center del concessionario.

#### **1.4.3 Giochi a base sportiva**

I giochi a base sportiva sono costituiti da tutti quei giochi il cui esito è legato allo svolgimento di alcuni eventi sportivi non ippici. Tale categoria di gioco può essere schematizzabile in due macro-gruppi:

- Scommesse a totalizzatore<sup>32</sup>: comprendono i concorsi pronostici del Totocalcio, il 9, Totogol, Big Match e Big Race;
- Scommesse a quota fissa.

---

<sup>31</sup> S. SBORDONI, Gioco a distanza. Contratto telematico di gioco, in *Il gioco telematico*, 2010, p. 53 e ss..

<sup>32</sup> Disciplinate dal D.M. 19 giugno 2003, n. 179 “Regolamento recante la disciplina dei concorsi pronostici su base sportiva”.

Ad essi si affianca una ulteriore tipologia di gioco che, in base alle circostanze, può appartenere tanto ad una categoria quanto all'altra: le scommesse Virtuali.

#### **1.4.3.1 Il Totocalcio**

Il gioco del Totocalcio consiste nel tentare di pronosticare correttamente l'esito di quattordici eventi sportivi legati al calcio. È possibile scegliere, per ciascun evento, uno solo tra tre possibili esiti barrando il simbolo:

- *I* se si pensa che sarà la squadra ospitante l'evento a trionfare;
- *X* se si vuole indicare che l'evento terminerà con un pareggio tra le due squadre in competizione;
- *2* se si vuole pronosticare il successo della squadra ospite.

Per avere successo nel gioco del Totocalcio, lo scommettitore deve riuscire a pronosticare correttamente l'esito di almeno dodici eventi dei quattordici inseriti nel palinsesto. Qualora non si siano riscontrati vincitori, il montepremi messo a disposizione per quella giornata sarà fatto confluire nel successivo evento.

Il gioco del Totocalcio sta via via perdendo gran parte della sua utenza a causa delle difficili condizioni di successo e dalla forte staticità dello sviluppo del gioco. Queste condizioni hanno rappresentato terreno fertile per l'affermarsi dei giochi a quota fissa di cui si disquisirà in seguito.

#### **1.4.3.2 Il 9**

Il 9 è un gioco opzionale dell'appena trattato gioco del Totocalcio. In questo caso, lo scommettitore che decide di prendervi parte, dovrà riuscire a pronosticare correttamente l'esito dei primi nove eventi inseriti nel palinsesto del Totocalcio seguendo le medesime modalità di quest'ultimo.

Per questa tipologia di gioco, il cui successo si può verificare solo nel caso in cui vengano correttamente pronosticati gli esiti di tutti e nove gli eventi, è previsto un sistema di premiazione separato rispetto a quello del gioco-madre del Totocalcio.

### **1.4.3.3 Il Totogol**

Il gioco del Totogol, pur basandosi sul medesimo palinsesto del gioco del Totocalcio (programma con 14 eventi), presenta una modalità di gioco differente. In questo caso, lo scommettitore non dovrà pronosticare l'esito degli eventi secondo lo schema "I-X-2", bensì dovrà riuscire ad indovinare i sette eventi calcistici tra i quattordici previsti in cui si verificheranno il maggior numero di reti segnate.

Questa modalità di gioco presenta maggiori categorie di vittorie rispetto al gioco del 9. Sarà, infatti, sufficiente che si verifichi quanto pronosticato in quattro dei sette eventi indicati. Il valore della vincita, pur di importo inferiore rispetto ai precedenti giochi, crescerà per ciascuna previsione corretta ulteriore alla quarta.

### **1.4.3.4 Il Big Match**

Il Big Match è un particolare gioco a base sportiva legato ad eventi calcistici in cui lo scommettitore dovrà sia pronosticare il risultato di alcuni eventi scegliendo tra le opzioni "I-X-2", sia pronosticare correttamente il risultato di un *match*<sup>33</sup>.

Il palinsesto degli eventi è costituito da tre gruppi. Il giocatore dovrà selezionare tre eventi da ciascuno dei primi due gruppi, contenenti dieci eventi ciascuno, e pronosticarne l'esito secondo lo schema "I-X-2". Dal terzo gruppo, l'utente sceglierà un evento ed assocerà ad esso la sua previsione in merito al risultato esatto.

Il gioco si concluderà con successo solamente nella circostanza in cui il partecipante avrà pronosticato correttamente tutti e sette gli eventi scelti.

### **1.4.3.5 Il Big Race**

Il Big Race è una tipologia di gioco legato ad eventi sportivi relativi al ciclismo, all'automobilismo al motociclismo ed agli sci.

---

<sup>33</sup> D.D. del 19 novembre 2004 n. 2004/64770/COA/UDC.

Lo scopo del gioco è riuscire a pronosticare l'esatto ordine di arrivo dei primi cinque (nel caso di automobilismo e motociclismo) o tre (nel caso di ciclismo e sci) corridori dell'evento oggetto di gioco<sup>34</sup>.

Le condizioni di successo si verificheranno nel solo caso in cui si pronosticheranno correttamente tutte le previsioni effettuate.

#### **1.4.3.6 Le scommesse a quota fissa**

Le scommesse a quota fissa consistono nel pronosticare l'esito di avvenimenti di natura sportiva e non. Come già anticipato, la particolarità di questa tipologia di gioco è data dall'ampia scelta messa a disposizione dell'utente in merito all'esito di un evento. Lo scommettitore potrà, dunque, scegliere liberamente la tipologia di puntata che potrà riguardare gli esiti finali o parziali di un evento oppure il verificarsi di particolari avvenimenti all'interno degli stessi (es: concessione di un calcio di rigore in un determinato evento calcistico).

Al giocatore è concessa libertà di scelta anche in merito al numero di eventi a cui si vuole prendere parte. Potrà infatti optare per pronosticare un singolo evento, in questo caso si parlerà di scommessa singola, oppure su una loro combinazione compilando una scommessa multipla.

Il successo di questa tipologia di gioco è legato alla corretta previsione di tutti gli eventi indicati nella puntata. La potenziale vincita è calcolata sommando le quote offerte dall'operatore per ciascun evento selezionato e moltiplicando il tutto per l'importo giocato.

#### **1.4.3.7 Le scommesse virtuali**

Le scommesse virtuali si basano sul pronosticare eventi simulati al computer. Tali eventi possono riguardare estrazioni numeriche oppure simulazioni di avvenimenti sportivi.

---

<sup>34</sup> D.D. del 20 ottobre 2005 n. 2005/4244/giochi/gst.

La generazione di eventi simulati avviene mediante un sistema centrale che riproduce delle immagini animate e ne calcola le probabilità per ciascun esito. Terminato l'intervallo temporale in cui si consente agli utenti di effettuare le proprie previsioni, l'evento viene visualizzato in contemporanea in ciascuna sede dei concessionari abilitati a trasmetterne la visione. Tale modalità ha il fine di garantire il corretto e leale svolgimento del gioco impedendone atti speculativi.

#### **1.4.4 Giochi a base ippica**

I giochi a base ippica raggruppano tutti quei giochi il cui oggetto è legato alle corse dei cavalli. Analogamente a quanto descritto per i giochi a base sportiva, anche nel contesto dell'ippica è possibile raggruppare le attività ludiche nelle due categorie delle scommesse a totalizzatore e delle scommesse a quota fissa.

La normativa che ne disciplina l'organizzazione e l'esercizio è contenuta nel D.M. 8 aprile 1998, n. 169 *“Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relative alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi, ai sensi dell'articolo 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662”*.

##### **1.4.4.1 L'Ippica Nazionale**

L'Ippica Nazionale è una tipologia di gioco organizzata e gestita da ippodromi, agenzie ippiche e corner ippici in cui lo scommettitore deve riuscire ad individuare l'esatto ordine di arrivo dei cavalli in base ad una delle seguenti modalità:

- Vincente nazionale: si deve pronosticare il cavallo vincitore della corsa oggetto di scommessa;
- Accoppiata nazionale: si deve pronosticare quali cavalli termineranno nelle prime due posizioni;
- Nuova Tris nazionale: bisogna individuare chi comporrà il podio finale dell'evento;

- Quartè nazionale: lo scommettitore è chiamato ad indovinare l'esatto arrivo dei primi quattro cavalli;
- Quintè nazionale: consiste nel pronosticare l'esatto arrivo a traguardo dei primi cinque cavalli.

#### **1.4.4.2 L'Ippica Internazionale**

L'Ippica Internazionale è una scommessa per la quale l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha autorizzato la raccolta e la partecipazione degli Stati Membri. I partecipanti potranno scegliere tra tre modalità di giocate: Vincente internazionale, Accoppiata internazionale, Nuova Tris internazionale.

#### **1.4.4.3 Scommesse ippiche in agenzia**

Questa categoria raccoglie al suo interno tutte le scommesse accettate giornalmente in riunioni ippiche programmate negli ippodromi italiani e in quelli esteri autorizzati. Nello specifico sono accettate le scommesse:

- A totalizzatore: il partecipante è chiamato a pronosticare il cavallo vincente, i primi due classificati oppure i primi tre definendo l'ordine esatto di arrivo oppure il semplice piazzamento a podio;
- A quota fissa: lo scommettitore potrà effettuare più pronostici su più corse in modo tale da aumentare la potenziale vincita.

#### **1.4.4.4 Il V7**

Il gioco del V7 è una tipologia di scommessa nel quale, chi effettua la giocata, deve tentare di pronosticare i cavalli vincenti di sette gare. La scommessa sarà vinta nel caso in cui si riuscirà a pronosticare correttamente i cavalli vincenti di almeno sei delle sette gare.

Il montepremi complessivo sarà suddiviso in due insiemi. Il primo di questi sarà costituito dal 60% del totale e destinato a chi avrà correttamente individuato i

vincitori di tutte e sette le competizioni. Il secondo insieme sarà costituito al restante 40% e verrà destinato a chi avrà individuato i cavalli vincenti di sei gare.

### **1.4.5 Gli Apparecchi da Intrattenimento**

Gli Apparecchi da Intrattenimento sono costituiti da due tipologie di gioco:

- Apparecchi da Intrattenimento con vincita in denaro: sono conosciuti più comunemente come *Newslot e Videolottery*. Per la loro disciplina si fa riferimento all'art. 110 comma 6 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza<sup>35</sup>;
- Apparecchi da intrattenimento senza vincita in denaro: disciplinati dall'art. 110 comma 7 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza.

Questa categoria di giochi è soggetta ad un approccio di controllo e tutela maggiormente serrato rispetto a tutte le altre tipologie di gioco lecito poiché fin dalla loro costituzione hanno fatto registrare il più alto livello di spesa e di entrata erariale. Vista, dunque, la necessità di garantire maggiori forme di tutela pubblica, pur ponendo in capo all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli le principali competenze in materia di controllo e di autorizzazioni, si è deciso di lasciare ai Comuni ed alle Questure un potere residuale in tema di gestione e autorizzazione locale degli apparecchi da intrattenimento.

#### **1.4.5.1 Le Newslot**

L'art. 110, comma 6 lettera a) del T.U.L.P.S. definisce le Newslot come apparecchi per i quali *“insieme con l'elemento aleatorio sono presenti elementi di abilità, che consentono al giocatore la possibilità di scegliere all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia, selezionando appositamente le opzioni di gara ritenute più favorevoli tra quelle proposte dal gioco”*. La presenza della componente abilità,

---

<sup>35</sup> Modificato dai successivi D.P.R. n.640 del 1972 art. 14-bis, L. n.388 art. 38 del 2000, L. n. 289 del 2002 n. 289 e D.L. n. 98 del 2011.

seppur limitata, è l'elemento che permette al gioco delle Newslot di rientrare tra l'elenco dei giochi leciti.

Al fine di permettere la regolare pratica del gioco, gli apparecchi possono funzionare solo se collegati con la rete telematica costituita dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

In tema di tutela del consumatore è stato previsto un "limitatore" alla componente aleatoria imponendo che l'apparecchio debba prevedere un ciclo di giocate che garantisca la vincita di un valore superiore al 70% delle somme giocate in intervalli non superiori a centoquarantamila partite. Si è inoltre fatto divieto ai minori di diciotto anni di accedere alle aree in cui sono installate le Newslot.

#### **1.4.5.2 Le Videolottery**

Rientra nella definizione di Videlottery "*...ogni apparecchio da intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, lettera b) del T.U.L.P.S., il cui funzionamento è consentito solo se collegato con il sistema centrale in maniera diretta o per il tramite del sistema di sala...*".

Dalla definizione si evince che a differenziare le Videolottery dalle Newslot in quanto sono dei veri e propri terminali collegati ad un sistema centrale di gioco sul quale si sviluppa l'intero evento per poi mostrarne l'esito sullo schermo dell'apparecchio<sup>36</sup>.

#### **1.4.5.3 Gli Apparecchi da Intrattenimento senza vincita in denaro**

Facendo riferimento all'art. 110 comma 7 del T.U.L.P.S. ed al successivo D.D. 8 novembre 2005 n. 133/UDG, gli Apparecchi da Intrattenimento senza vincita in denaro possono essere suddivisi in due categorie:

---

<sup>36</sup> Definizione tratta dal sito web Sisal: "<http://www.sisal.com/offerta-sisal/apparecchi-da-intrattenimento/videolottery>".

- A. Apparecchi come le gru, le pesche verticali od orizzontali di abilità, di cui al comma 7 lettera a);
- B. Apparecchi noti come videogiochi, di cui al comma 7 lettera c).

A. I primi si caratterizzano per:

- Assenza di un monitor;
- Presenza di un elemento elettromeccanico tramite il quale possa esprimersi l'abilità del giocatore;
- Erogazione di un premio consistente in una piccola oggettistica il cui valore non può superare di oltre venti volte il costo di partecipazione.

B. Gli apparecchi noti come videogiochi si caratterizzano per l'assenza di qualsiasi forma di vincita e sulla variabilità della durata di una partita. Dunque, rientrano in tale categoria esclusivamente quei giochi che permettono di esprimere le abilità dell'utente e che non prevedano alcun sistema di premiazione.

Il D.P.R. del 29 ottobre del 1972 n. 640, art. 14-bis aggiunge una ulteriore categoria rispetto alle due appena definita costituita da sei tipologie di gioco:

- Il biliardo e apparecchi similari;
- L'elettrogrammofono e apparecchi similari;
- Il calcio balilla, bigliardini e apparecchi similari;
- Il flipper, gioco elettromeccanico dei dardi e apparecchi similari;
- Congegno a vibrazione tipo "Kiddie rides" e apparecchi similari;
- Gioco a gettone azionato da ruspe o apparecchi similari<sup>37</sup>.

#### **1.4.6 Giochi di abilità, Carte, Sorte a quota fissa.**

Introdotti con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 17 settembre 2007 e disciplinati dal D.D. 10 gennaio 2011 prot. n. 2011/666/Giochi/GAD, i giochi di abilità, carte, sorte a quota fissa comprendono

---

<sup>37</sup> Per la descrizione completa dei giochi presenti nell'elenco si rimanda al sito web dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli: "[https://www.agenziadelledoganemonopoli.gov.it/portale/monopoli/giochi/apparecchi\\_in\\_tr/app\\_senza\\_denaro/app\\_gioca](https://www.agenziadelledoganemonopoli.gov.it/portale/monopoli/giochi/apparecchi_in_tr/app_senza_denaro/app_gioca)".

una serie di giochi il cui svolgimento ed esito sono condizionati prevalentemente dalle abilità dei partecipanti. Essi sono suddivisi in tre categorie:

- Giochi di abilità: si intendono tali tutti quei giochi il cui risultato è prevalentemente legato alle abilità del partecipante. Rientrano in questa fattispecie tutti quei giochi di carte organizzati nella modalità del torneo;
- Giochi di sorte a quota fissa: comprendono quei giochi svolti a distanza ed in solitario il cui esito è legato a fattori predefiniti. Si escludono da questo universo il gioco del Lotto e complementari poiché disciplinati con normative *ad hoc*;
- Giochi di carte: rientrano in questa tipologia di gioco tutti quei giochi effettuati con la rappresentazione virtuale di carte che si svolgono in modalità diverse dal torneo.

#### **1.4.7 Lotterie**

I giochi legati all'universo delle lotterie rappresentano la prima scelta tra gli appassionati di gioco in Italia grazie alla facilità con cui si può prendere parte ad essi e alla loro diffusa distribuzione<sup>38</sup>. Per tali ragioni, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha deciso di affidare notevoli funzioni di vigilanza e di obblighi informativi al Comitato Generale per i Giochi, un organo collegiale della stessa Agenzia<sup>39</sup>.

Le lotterie vengono suddivise in lotterie istantanee e lotterie tradizionali.

##### **1.4.7.1 Le Lotterie Istantanee**

Istituite con il D.M. 12 febbraio 1991 n.183, le lotterie istantanee sono una tipologia di gioco che permettono di conoscere immediatamente l'esito di una giocata<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> F. MARCHETTI, L. MONTI, La percezione sociale del gioco d'azzardo in Italia, *Dialoghi*, p. 29.

<sup>39</sup> D.P.R. 15 dicembre 2003, n. 385, art. 2, comma 4, lett. a).

<sup>40</sup> S.V. MIRANDA, Appunti in materia di lotteria istantanea "gratta e vinci": natura e genesi del rapporto, diritto alla riscossione del premio, errore di stampa, in [www.lexgiochi.it](http://www.lexgiochi.it).

Nella quotidianità sono note con il nome di “Gratta e Vinci” la cui etimologia descrive a pieno la dinamica di gioco. L’acquirente di un biglietto di gioco dovrà, infatti, grattar via una vernice rimovibile per abrasione che cela una serie di numeri o simboli. Qualora il tagliando in proprio possesso contenga una loro combinazione ritenuta preliminarmente vincente dal regolamento di gioco, allora il giocatore avrà diritto di riscuotere un premio<sup>41</sup>.

Al fine di garantire una integra ed autentica stampa dei biglietti di gioco che garantiscano una legale pratica del gioco ed un certo numero di biglietti vincenti, la loro produzione è affidata con diritto esclusivo all’officina delle carte e dei valori dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

La gestione delle lotterie istantanee è affidata mediante concessione a Lotterie Nazionali s.r.l.

Dal 2006 l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha autorizzato la diffusione di forme di lotteria istantanea con partecipazione a distanza note come “*Lotterie Istantanee Telematiche*”. Con tale provvedimento, il gioco del Gratta e Vinci poté sbarcare sul web ed accrescere il proprio successo.

#### **1.4.7.2 Le Lotterie Tradizionali**

Le lotterie tradizionali si caratterizzano per la loro associazione ad eventi di natura storica, artistica, culturale o eventi di pubblico interesse. Sono istituite con il fine di conciliare la domanda di gioco da parte degli utenti con la promozione artistica e culturale del Paese. Le procedure di organizzazione, distribuzione dei biglietti di partecipazione, estrazione e premiazione sono indicate nel D.P.R. 20 novembre 1948 n. 1677 e L. 4 agosto 1955 n. 722. Il Ministero dell’Economia e delle Finanze deve tempestivamente comunicare mediante decreto il gioco, l’ora ed il luogo in cui avverrà l’estrazione.

---

<sup>41</sup> Secondo quanto stabilito dal D.P.R. 1677/1984 art. 4, il diritto alla riscossione è riconosciuto al portatore del biglietto vincente indipendentemente se sia lo stesso soggetto acquirente.

La lotteria nazionale italiana è la Lotteria Italia, precedentemente nota come Lotteria di Capodanno, la cui estrazione avviene il 6 gennaio di ciascun anno. L'evento deve essere trasmesso in diretta mediante uno dei canali della rete televisiva pubblica RAI.

#### **1.4.7.3 Le Manifestazioni di sorte locale**

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze può autorizzare lo svolgimento di attività ludiche quali lotterie, pesche, banchi di beneficenza o tombole aventi come fine la promozione o il sostegno di scopi etici, sportivi, culturali o ricreativi secondo le direttive imposte dalla L. 24 novembre 2003, n. 326, art. 39 comma 13-quinquies.

#### **1.4.8 Il Bingo**

Il Bingo è una tipologia di gioco basato sull'estrazione di novanta numeri. I partecipanti hanno in dotazione delle cartelle contenenti quindici numeri sulle quali dovranno contrassegnare i numeri sorteggiati. Le condizioni di vittoria sono conseguite qualora si siano contrassegnati cinque numeri (cinquina) appartenenti alla medesima riga della cartella in proprio possesso oppure quando si sono contrassegnati tutti i numeri appartenenti ad essa<sup>42</sup>.

Il gioco del bingo è suddiviso in due tipologie:

- Bingo da sala: si svolge in sale appositamente allestite dai concessionari nelle quali sarà collocato un apparecchio in grado di estrarre senza reimmissione i vari numeri;
- Bingo a distanza (o telematico): si svolge mediante comunicazioni da remoto quali internet, televisori e telefonia fissa e mobile. Il Bingo telematico è regolamentato mediante decreto direttoriale 24 maggio 2011 "Disposizioni concernenti le modalità di gioco del Bingo, effettuato con partecipazione a distanza".

---

<sup>42</sup> D.M. 31 gennaio 2000, n.29.

## **Capitolo 2 – La disciplina tributaria vigente in Italia**

La disciplina tributaria attualmente vigente nel settore dei giochi prevede una pluralità di forme di prelievo fiscale le quali trovano una diversa applicazione a seconda della tipologia di gioco oggetto di tributo.

Tale sistema deriva da numerosi interventi che il legislatore ha posto in essere nel corso degli anni. Ciascuno di questi interventi si è aggiunto, di volta in volta, alle precedenti disposizioni mediante una sorta di processo di “stratificazione”. Le nuove disposizioni, cioè, si andavano (e continuano ad andare) a legare a quelle preesistenti generando situazioni di sovrapposizioni e di mancata coordinazione tra di esse<sup>43</sup>.

A testimonianza di quanto appena espresso, il presente capitolo porrà degli accenti sui cambi di rotta attuati dal legislatore che dapprima istituirà un Monopolio fiscale in tema di prelievo erariale per poi introdurre delle forme di imposizioni speciali applicabili a talune tipologie di gioco ed a determinate condizioni.

### **2.1 La legislazione tributaria ordinaria**

Le origini dell’attuale ordinamento fiscale sono individuabili nel 1948 quando, istituito un regime di monopolio statale<sup>44</sup> di cui si è discusso nel precedente capitolo, si introduceva la prima forma di prelievo mediante imposizione “*ab origine*”. Tale tipologia di imposta viene applicata direttamente alle vincite conseguite dai giocatori. Questi ultimi sono, dunque, i soggetti passivi di tale tributo. Pur non essendo espressamente indicato come tale all’interno delle disposizioni, il giocatore che avrà successo al termine di un evento ludico si vedrà assegnare un premio inferiore rispetto a quello auspicabile mediante calcoli statistici. Da tale differenza di valore lo Stato ottiene un margine di guadagno, definito extraprofitto, dato proprio dal maggior incasso che le condizioni di

---

<sup>43</sup> F. MARCHETTI, G. MELIS, A. E. LA SCALA, La Fiscalità dei giochi – Analisi giuridica ed economica, Luiss CERADI, p. 61.

<sup>44</sup> Mediante il d.lgs. 14 aprile 1948, n.496, seguito dal D.P.R. 18 aprile 1951, n. 581, si permise la cessione a terzi mediante concessione del diritto di organizzare ed esercitare le attività ludiche.

monopolio favoriscono rispetto a quanto sarebbe possibile conseguire in condizioni di libera concorrenza<sup>45</sup>. L'extraprofitto così calcolato va a rappresentare, seppur con una connotazione diversa rispetto alla contemporanea interpretazione, il prelievo fiscale che lo Stato applica sulla vincita dell'attività in oggetto.

L'importo che il giocatore-vincitore riceve, rientrava originariamente nella fattispecie di imposta sul reddito di capitale. La vincita di gioco era infatti uno dei presupposti di imposta di ricchezza mobiliare<sup>46</sup>.

L'applicabilità del sistema appena descritto era favorita dalla presenza di sole tipologie di gioco la cui potenziale vincita era conoscibile preliminarmente. Tuttavia, con l'evolversi del settore ludico, si affermarono ulteriori giochi pubblici in cui non sussistevano i presupposti appena descritti. Si rese, dunque, necessario l'intervento del legislatore.

Con il D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 30 comma 1 si modificò il sistema impositivo appena descritto stabilendo che si sarebbe dovuto applicare sulle vincite di gioco *“derivanti dalla sorte, da giuochi di abilità, quelli derivanti da concorsi a premi, da pronostici e da scommesse, corrisposti dallo Stato, da persone giuridiche pubbliche o private e dai soggetti indicati nel primo comma dell'articolo 23 (...) una ritenuta alla fonte a titolo di imposta, con facoltà di rivalsa con esclusione dei casi in cui altre disposizioni già prevedano l'applicazione di ritenute alla fonte”*. La principale novità introdotta dalla summenzionata disposizione è da individuarsi nel comma 4 della stessa. Con essa, infatti, limitatamente al gioco del lotto, delle lotterie nazionali, dei giochi di abilità e dei concorsi pronostici esercitati dallo Stato, si introduce la possibilità di derogare a quanto espresso nel primo comma dello stesso articolo 30 nel caso in cui si sia prevista una legislazione tributaria *ad hoc* per il gioco in oggetto.

La possibilità di introdurre forme di tassazione speciali ha, di fatto, mutato la natura del preesistente Monopolio fiscale in favore di un regime sostitutivo. Ad essere modificato è anche il destinatario del tributo. Se fino a quel momento si era

---

<sup>45</sup> G. FIDONE, A. LINGUITI, *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Milano, Giuffrè Editore, Milano, 2013, p. 380 ss..

<sup>46</sup> D.P.R. 29 gennaio 1958 n. 645, art. 85.

considerato tale il giocatore-vincitore poiché era ritenuto presupposto di imposta il compimento dell'obiettivo di gioco, le novità introdotte dal D.P.R. n. 600/1973 associano il ruolo di soggetto passivo al concessionario in quanto organizzatore del servizio di gioco.

Con l'introduzione del T.U.I.R.<sup>47</sup> viene modificata anche la natura dei proventi del gioco. La lett. d) dell'art 67 indica infatti *“le vincite delle lotterie, dei concorsi a premio, dei giochi e delle scommesse organizzati per il pubblico e i premi derivanti da prove di abilità o dalla sorte nonché quelli attribuiti in riconoscimento di particolari meriti artistici, scientifici o sociali”* appartenenti alla fattispecie dei redditi diversi.

L'art. 69 comma 1 dello stesso T.U.I.R. stabilisce, inoltre, che tali vincite e premi *“costituiscono reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione”*.

Volendo, a questo punto, schematizzare quanto descritto finora, è possibile rappresentare le varie tipologie di imposizione applicabili alle attività di gioco suddividendole in tre sezioni:

- Tassazione a monte tramite decurtazione *ab origine* del montepremi: si applica alle cosiddette *lotteries* quali il Lotto, le Lotterie nazionali e i giochi numerici a totalizzatore nazionale;
- Tassazione sulla vincita tramite ritenuta alla fonte: è prevista per il gioco del lotto<sup>48</sup>, per le lotterie nazionali ad estrazione istantanea, per i giochi numerici a totalizzatore nazionale e per le Videolottery;
- Tassazioni *ad hoc* per specifici giochi (imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, prelievo erariale unico, imposta sugli intrattenimenti).

---

<sup>47</sup> D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 aggiornato con i successivi D.L. 16 ottobre 2017, n. 148 e L. 27 dicembre 2017 n. 205.

<sup>48</sup> È importante sottolineare che nel caso del gioco del Lotto, tale imposizione si applica solo nella circostanza in cui la vincita abbia un importo superiore ad euro 500. Il prelievo sarà calcolato solo sulla parte eccedente tale valore.

## 2.2 La legislazione tributaria speciale

### 2.2.1 L'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse

L'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse è definibile come una speciale imposta applicabile a specifiche tipologie di gioco. La qualifica di "speciale" è dettata dalla natura sostitutiva del tributo nei confronti di ogni altra imposta sia essa diretta o indiretta<sup>49</sup>.

Istituita con la L. 22 dicembre 1951, n. 1379 intitolata "*Istituzione di una Imposta Unica sui giuochi di abilità e sui concorsi pronostici disciplinati dal d.lgs. 14 aprile 1948, n.496*", ebbe come primo scopo quello di prevedere una regolamentazione fiscale dei concorsi pronostici e delle scommesse ippiche che sostituisse con una unica imposizione i precedenti obblighi fiscali della *tassa di lotteria*<sup>50</sup>, dei diritti erariali<sup>51</sup> e dell'imposta generale sull'entrata<sup>52</sup>. A tale scopo, la summenzionata L. 1379/1951 stabilisce che a tale Imposta Unica è attribuita natura "*sostitutiva (...) di ogni tassa sugli affari, compreso il diritto erariale di cui al D.L. 10 marzo 1943, n. 86, e successive modificazioni, relativa all'organizzazione e all'esercizio dei giochi di abilità e dei concorsi pronostici, di ogni imposta diretta sui redditi derivanti dalle attività di cui sopra, nonché di qualunque altro tributo diretto o indiretto, a favore dello Stato e degli enti minori connessi con le attività medesime*".

L'unificazione delle imposte in materia di giochi di abilità e concorsi pronostici era volta a rendere più semplice e meno oneroso in ottica di vigilanza il processo di riscossione dei tributi. Inoltre, la previsione di un'unica aliquota che, seppur di ammontare leggermente superiore rispetto alla preesistente aliquota della tassa di

---

<sup>49</sup> Cassazione Sez. Un. Civili, 23 aprile 2009, n. 9772: "*l'imposta unica, essendo dichiarata dalla legge come sostitutiva (...) di ogni imposta diretta o indiretta connessa alla attività di organizzazione ed esercizio dei giochi di abilità e dei concorsi pronostici, è una imposta di carattere speciale, ad altre non assimilabile. L'imposta unica per la sua specialità (essere sostitutiva di ogni imposta diretta e indiretta) non può essere assimilata ad una imposta sul reddito*".

<sup>50</sup> Con il precedente d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, art. 6 comma 3, meglio noto come *tassa di lotteria*, le istituzioni pubbliche del CONI ed UNIRE dovevano corrispondere allo Stato un corrispettivo pari al 16 per cento di tutti gli introiti lordi raccolti dalle giocate.

<sup>51</sup> L'aliquota base dei diritti erariali era fissata al 5%.

<sup>52</sup> L'aliquota base dell'imposta generale sulle entrate era fissata al 4%.

lotteria, sostituisse tutti gli oneri fiscali previsti, alleggerì l'elevata tassazione precedentemente in vigore.

Se da un lato è stata fin da subito pacificamente accettata la natura sostitutiva dell'Imposta Unica nei confronti dei tributi diretti, ben più arduo si rivelò il processo chiarificatore del rapporto tra il nuovo tributo e le imposte indirette.

La stessa L. 1379/1951 esclude dal regime di sostituzione alcune imposte quali gli oneri fiscali di bollo sulle cambiali, gli atti giudiziari e gli avvisi al pubblico stabilendo che, nei restanti casi, l'Imposta Unica debba operare come imposta sostitutiva in modo completo ed assoluto.

Con tali premesse si giustifica l'estensione del regime sostitutivo anche all'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche<sup>53</sup>.

L'avvento delle disposizioni comunitarie ha reso necessario un ulteriore intervento volto a regolare i rapporti della Imposta Unica con l'attività ludica in oggetto nel caso in cui questa sia svolta al di fuori del territorio italiano. A tal proposito venne emanato il d.lgs. 23 dicembre 1998, n. 504 relativa al "Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse" con la quale, al primo articolo, venne stabilito che *"la tassa [di lotteria] di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, assume la denominazione di imposta unica ed è dovuta per i concorsi pronostici e le scommesse di qualunque tipo, relativi a qualunque evento, anche se svolto all'estero, nel rispetto delle disposizioni contenute nell'articolo 24, comma 27, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e nell'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773"*.

Come si legge nel d.lgs. 504/1998, dunque, viene chiarito che l'Imposta Unica è dovuta anche nel caso in cui un operatore estero raccolga le giocate "fisiche" all'interno dei confini italiani prescindendo dal possesso o meno di una regolare concessione amministrativa. Inoltre, qualora vengano raccolte, l'accettazione delle

---

<sup>53</sup> L'art. 5, comma 2 della L. 1379/1951 indica espressamente che *"l'imposta unica è anche sostitutiva dell'imposta di ricchezza mobiliare e della imposta complementare (oggi IRPEF) afferenti i premi corrisposti ai vincitori"*.

stesse dovranno essere considerate come compiute in Italia<sup>54</sup>. Non risulta, dunque, rilevante ai fini fiscali l'azione di trasmissione telematica della giocata verso il paese estero.

A questo punto si ritiene necessario mettere a confronto l'Imposta Unica di nuova costituzione con l'Imposta Unica istituita dalla precedente L. 1379/1951. Tra i tratti che accomunano le due imposizioni tributarie si evidenzia il presupposto con il quale esse si manifestano consistente nell'attività di organizzazione ed esercizio dei giochi di abilità e di concorsi pronostici<sup>55</sup>.

A seguito dell'introduzione dell'Imposta sul Valore Aggiunto e della riforma del sistema delle imposte indirette si rese necessario un ulteriore intervento da parte del legislatore che ne regolasse i rapporti con l'Imposta Unica. A tale scopo fu emanata la Legge 23 dicembre 2000, n. 388, con la quale, all'art. 30 denominato "Disposizioni in materia di Imposta sul Valore Aggiunto", si stabilì che le attività di organizzazione ed esercizio dei giochi e dei concorsi pronostici riservati allo Stato e agli enti indicati nel d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496 rientrassero tra le operazioni esenti dall'IVA.

Viste le modifiche apportate alle imposte indirette e la nuova regolamentazione introdotta con la Legge n. 388/2000, venne abrogata la Legge n. 1379/1951 relativa alla istituzione e regolamentazione della precedente imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici.

---

<sup>54</sup> A.A.M.S., Imposta unica sui concorsi pronostici sportivi e sulle scommesse. Disposizioni interpretative di cui all'art. 1, comma 66, della legge 13 dicembre 2010, n. 2020, Comunicazione n. 2 del 7 giugno 2012.

<sup>55</sup> Al riguardo si è espressa la Cassazione Sez. Un. Civili, 23 aprile 2009, n. 9672: "*Emerge con chiarezza che oggetto (o presupposto) dell'imposta di cui si discute – la quale, nel corso del tempo, ha assunto varie denominazioni ("tassa di lotteria", "imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici", "imposta sugli spettacoli", di nuovo "imposta unica") – è sempre stata l'attività consistente nella organizzazione ed esercizio dei giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro (per utilizzare le parole impiegate dal legislatore nel d.lgs. n. 496 del 1948): conseguenza evidente è che soggetto all'imposta è chiunque svolga tale attività*".

La qualifica di soggetto passivo dell'Imposta Unica è affidata a “...coloro i quali gestiscono, anche in concessione, i concorsi pronostici e le scommesse” dall'art. 3 d.lgs. 504/1998.

Tuttavia, è necessario precisare che l'universo dei soggetti passivi non si esaurisce con quanto appena riportato. Tale coorte va infatti estesa anche a coloro che esercitano l'attività di gestione di concorsi pronostici e scommesse in mancanza di una regolare concessione<sup>56</sup>. Prescindendo dal possesso o meno del diritto di esercizio dell'attività ludica in oggetto, a generare gli obblighi fiscali è l'esercizio dell'attività in quanto tale.

Con tali premesse si può inoltre affermare che risulta irrilevante, ai fini fiscali, se l'esercente stia svolgendo l'attività di gioco per conto proprio oppure in rappresentanza di un terzo. L'Imposta Unica, infatti, non ha una natura personale bensì è generata dallo svolgimento dell'attività. Al riguardo l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli specifica che sarà “...obbligato di fronte all'Erario alla corresponsione del tributo (...) l'operatore che realizza o concorre a realizzare il presupposto impositivo e, cioè, che, anche per conto di terzi: (i) accetta la scommessa; (ii) riceve la somma di denaro costituente la “posta”; (iii) consegna al giocatore la relativa documentazione; (iv) effettua il pagamento delle vincite”<sup>57</sup>.

Volendo rendere maggiormente comprensibile quanto appena affermato, si consideri l'esempio dei centri di trasmissione dati (c.d. CTD). Questi sono dei particolari esercizi in cui un soggetto locato in Italia svolge il mero compito di mettere in contatto lo scommettitore con un *bookmaker* il quale avrà il diritto di organizzare ed accettare le scommesse. I CTD saranno i soggetti passivi

---

<sup>56</sup> L. 13 dicembre 2010, n. 220, comma 66, lett. b) (Legge di Stabilità 2011): *l'articolo 3 del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, si interpreta nel senso che soggetto passivo d'imposta è chiunque, ancorché in assenza o in caso di inefficacia della concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. Se l'attività è esercitata per conto di terzi, il soggetto per conto del quale l'attività è esercitata è obbligato solidalmente al pagamento dell'imposta e delle relative sanzioni”.*

<sup>57</sup> A.A.M.S., Imposta Unica sui concorsi pronostici sportivi e sulle scommesse. Disposizioni interpretative di cui all'art. 1, comma 66, della Legge 13 dicembre 2010, n. 220, 2012, p. 10.

dell'imposta unica in quanto *“pongono in essere una attività, per il tramite di una compiuta ed autonoma organizzazione imprenditoriale, essenziale per la realizzazione del presupposto impositivo, in quanto la scommessa fisica non potrebbe essere realizzata senza la presenza di un locale in cui il giocatore si reca ed effettua la scommessa, oltrech  ricevere conferma dell'accettazione della scommessa medesima”*<sup>58</sup>.

Per quanto riguarda la base imponibile in applicazione dell'imposta unica, essa   suddivisibile in due categorie a seconda che l'oggetto del tributo siano i concorsi pronostici oppure le scommesse<sup>59</sup>.

Nel caso di concorsi pronostici, l'importo dovuto all'erario   ottenuto applicando un'aliquota del 26,80 per cento all'ammontare della somma corrisposta dal concorrente per partecipare al gioco, ossia la sua spesa, decurtata dei diritti fissi e dei compensi ai ricevitori<sup>60</sup>.

Qualora l'attivit  ludica sia una scommessa, allora la base imponibile sar  costituita dall'ammontare della somma giocata per ciascuna scommessa<sup>61</sup>. Si noti come, in questo secondo caso, non sono previste decurtazioni dalla base imponibile.

Una seconda caratteristica che differenzia l'imposta unica sulle scommesse rispetto a quella applicabile ai concorsi pronostici,   la previsione di pi  aliquote le quali saranno alternativamente applicate in base al tipo di scommessa in oggetto:

- Gioco del Tris e scommesse ad esso assimilabili ai sensi dell'art. 4, comma 6, del D.P.R. 8 aprile 1998, n. 169: aliquota del 22,5 per cento della quota di prelievo stabilita per ciascuna scommessa;
- Scommesse ippiche a totalizzatore e a quota fissa diversi dal gioco del Tris e dalle scommesse ad esso assimilabili: aliquota del 15,70 per cento della quota di prelievo stabilita per ciascuna scommessa:

---

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Rientrano nella definizione di “concorsi pronostici” quei giochi in cui i partecipanti sono chiamati a competervi mentre sono definite “scommesse” quei giochi in cui i giocatori hanno il mero compito di prevedere l'esito di un evento ad essi esterno.

<sup>60</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. 504/1998.

<sup>61</sup> Art. 2, comma 2, d.lgs. 504/1998.

- Scommesse a totalizzatore su eventi diversi dalle corse dei cavalli: aliquota del 20,20 per cento sull'importo di ciascuna scommessa;
- Scommesse a quota fissa su eventi diversi dalle corse dei cavalli: si applicano specifiche aliquote sull'ammontare delle singole scommesse, rapportate al movimento netto dei dodici mesi precedenti registrato ed ufficializzato mediante comunicati stampa curati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Le aliquote sono sintetizzate nella seguente tabella:

<b>Movimento netto dei dodici mesi precedenti (milioni di euro)</b>	<b>Aliquota Imposta Unica applicabile</b>	
	<b>Per ciascuna scommessa composta fino a sette eventi</b>	<b>Per ciascuna scommessa composta da più di sette eventi</b>
<i>superiore a 1.850</i>	3%	8%
<i>superiore a 2.150</i>	3%	6,8%
<i>superiore a 2.500</i>	3%	6%
<i>superiore a 3.000</i>	2,5%	5,5%
<i>superiore a 3.500</i>	2%	5%

Fonte: L. SACCHETTI, 2009.

- Scommesse a distanza a quota fissa con modalità di interazione diretta tra i singoli giocatori e scommesse a quota fissa e a totalizzatore su eventi simulati di cui all'art. 1, comma 88, L. 27 dicembre 2006, n. 296: aliquota del 20 per cento della raccolta al netto delle somme che sono restituite in vincite al consumatore<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Art. 12, comma 1, lett. g) e h) D.L. 28 aprile 2009, n. 39.

È interessante analizzare anche il rapporto che sussiste tra l’Imposta Unica ed il gioco online. È però preliminarmente necessario descrivere quali presupposti devono sussistere al fine di considerare online il gioco in oggetto.

Nello specifico, il “Libro Verde sul gioco d’azzardo on line nel mercato interno<sup>63</sup>” definisce il gioco online “...un servizio che implica una posta pecuniaria in giochi dipendenti dalla fortuna, comprese le lotterie e le scommesse, forniti a distanza, mediante strumenti elettronici e su richiesta del singolo destinatario di servizi”.

Tale definizione non è però sufficientemente esaustiva. Al riguardo è intervenuta l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che, con scopi chiarificatori, ha indicato come “...elemento indispensabile perché possa configurarsi la tipologia “on line” del gioco l’interconnessione diretta – senza alcun intermediario – tra giocatore e concessionario<sup>64</sup>”.

L’Imposta Unica applicabile nella fattispecie di gioco online avrà aliquota diversa in base alla tipologia di gioco oggetto di tributo<sup>65</sup>:

- Giochi di abilità online con vincita in denaro: si applica una aliquota del 3 per cento della raccolta, decurtata degli importi dei diritti di partecipazione restituiti ai giocatori. Inoltre, l’80 per cento della raccolta dovrà essere destinato al montepremi dello stesso gioco;
- Giochi di sorte a quota fissa online e giochi di carte online con vincita in denaro organizzati in forma diversa dal torneo con partecipazione a distanza: l’imposta unica è calcolata applicando una aliquota del 20 per cento sulla base imponibile su base mensile. Quest’ultima è data dalla differenza tra gli importi puntati dai partecipanti e gli importi restituiti sotto forma di vincita calcolati nell’arco di un mese. Qualora tale differenza abbia un delta negativo, allora l’imposta mensile dovuta avrà un valore pari a zero.

---

<sup>63</sup> Approvato dalla Commissione Europea il 24 marzo 2011 (COM (2011) 128 – SEC (2011) 321), par. 2.1: “Definizione e organizzazione dei servizi di gioco d’azzardo on-line.

<sup>64</sup> A.A.M.S., Imposta Unica sui concorsi pronostici sportivi e sulle scommesse, op.cit., p.7.

<sup>65</sup> Decreto Direttoriale 11 aprile 2011, “Modalità di calcolo e di versamento dell’imposta unica sui giochi di cui al Decreto Direttoriale n. 2011/666/Giochi/GAD del 10 gennaio 2011”.

È anche stabilito che dovrà destinarsi alla costituzione del montepremi una porzione della raccolta non inferiore al 90 per cento di quest'ultima.

### **2.2.2 Il Prelievo Erariale Unico su Bingo e Apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro**

Il Prelievo Erariale Unico, meglio noto con l'acronimo di PREU, è una imposta speciale che fa esclusivo riferimento al gioco del Bingo ed agli Apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro.

Tale tributo fu introdotto con il decreto n. 29 del Ministro delle Finanze del 31 gennaio 2000 avente come oggetto il “*Regolamento recante norme per l'istituzione del gioco del Bingo ai sensi dell'articolo 16 della L. 13 maggio 1999, n. 133*” il quale, all'art. 5, prevedeva una imposizione erariale a carico del concessionario pari al 20 per cento del prezzo di vendita di ciascuna cartella da versare alla Tesoreria provinciale dello Stato al termine di ciascun arco temporale la cui durata era fissata a dieci giorni.

Successivamente il legislatore decise di ridurre all'11 per cento l'aliquota del PREU applicata al Bingo mediante Decreto Direttoriale dell'8 ottobre 2009 art. 1. Tale modifica fu inizialmente apportata in via sperimentale con decadenza fissata al 31 dicembre 2010. Tuttavia, si decise, a più riprese, di prorogare tale scadenza fino a quando, mediante l'art. 10 D.L. 2 marzo 2012, n.16, relativo al “*Potenziamento dell'accertamento in materia di giochi*”, si rese ordinario il regime di applicazione dell'aliquota dell'undici per cento.

Nella stessa circostanza si estese quanto stabilito per il gioco del Bingo “*in loco*”, anche al gioco del Bingo a distanza (non online).

Il Bingo a distanza era precedentemente regolato da una disciplina autonoma<sup>66</sup> la quale prevedeva oneri fiscali in misura pari al 10 per cento delle somme giocate. Tuttavia, al fine di facilitare l'organizzazione e la gestione delle due tipologie di

---

<sup>66</sup> D.L. 6 luglio 2011, n.98.

gioco e, allo stesso tempo, ridurne possibili manipolazioni, il legislatore decise di unificare il regime fiscale dei due giochi del Bingo.

Come già sottolineato nel precedente paragrafo, non fu subito chiaro quale fosse il rapporto tra l'imposta speciale di nuova istituzione e le altre imposizioni vigenti. Al riguardo si espresse l'Agenzia delle Entrate che rispose mediante Circolare dell'11 febbraio 2002 n. 16. Quanto stabilito è schematizzabile come segue:

- Imposta sugli intrattenimenti: essendo, il gioco del Bingo, riservato allo Stato ed affidato al controllo centralizzato dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, vi sussistono tutti i requisiti sufficienti per ritenere il PREU un tributo di natura impositiva, sostitutiva e riconducibile all'imposta sugli intrattenimenti<sup>67</sup>;
- Imposta sul Valore Aggiunto: il gioco del Bingo è esente da IVA secondo quanto stabilito dall'art. 10 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 il quale prevede che siano tali *“le operazioni relative all'esercizio del lotto, delle lotterie nazionali, dei giochi d'abilità e dei concorsi pronostici riservati allo Stato e agli enti indicati nel d.lgs. 14 aprile 1948, n.496”*. Tuttavia, è importante evidenziare come siano esenti da IVA solo le operazioni riconducibili all'esercizio del gioco del Bingo escludendo, dunque, da tale regime tutte le operazioni ad esse collaterali per le quali sarà dovuta una imposizione avente aliquota corrispondente alla fattispecie di cessioni o prestazioni di beni o servizi<sup>68</sup>;
- Ritenuta alla fonte sulle vincite: l'Agenzia delle Entrate ha precisato che essa debba essere ritenuta compresa all'interno del PREU;
- Imposte sui redditi: al riguardo si applica ai soggetti concessionari dell'esercizio del gioco del Bingo la disciplina tributaria ordinaria.

---

<sup>67</sup> B. DI TUCCI, Il prelievo erariale unico sui “videogiochi”, in Corr. Trib. N. 11/2004, p.830.

<sup>68</sup> Al riguardo si rinvia a quanto stabilito dalla Sentenza della Corte di giustizia UE il 19 luglio 2012, Causa C-377/11.

Saranno, in aggiunta, applicati ai concessionari tutti gli oneri fiscali collegati al rilascio e all'esercizio della concessione per la raccolta di gioco.

Il rapporto tra PREU e Apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro è, invece, regolato dal D.L. 30 settembre 2003, n. 269, "*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*". Nello specifico, tale decreto stabilisce che agli apparecchi da intrattenimento deve essere applicata una imposta, sotto forma di prelievo erariale unico, di natura sostitutiva rispetto all'imposta sugli intrattenimenti prevista dall'art.14-bis del D.P.R. 26 ottobre 1972, n.640.

Con il D.L. 269/2003 muta anche la metodologia di stima della base imponibile passando da una stima annua forfettaria per il calcolo dell'imposta sugli intrattenimenti ad una metodologia basata sull'effettivo utilizzo degli apparecchi per il PREU.

Dunque, il presupposto oggettivo per l'applicazione del PREU nei confronti degli apparecchi da intrattenimento è il loro utilizzo<sup>69</sup>. Quest'ultimo sarà misurato mediante dei contatori installati su ciascun apparecchio<sup>70</sup>.

Per quanto riguarda l'aliquota applicabile agli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro, essa varierà mediante delle suddivisioni in fasce. Tali fasce saranno costituite da diversi valori di raccolta su base annuale. Ciascuna di esse richiederà l'applicazione di una propria aliquota. Nello specifico, il legislatore ha fissato il valore raccolto nel 2008 come prima fascia procedendo come segue:

- Si applicherà una aliquota del 12,6 per cento fino al raggiungimento del valore della raccolta registrato nel 2008;

---

<sup>69</sup> Originariamente era, inoltre, previsto che l'utilizzo degli apparecchi da intrattenimento dovesse essere svolto all'interno degli esercizi dotati di una licenza di pubblica sicurezza di cui agli artt. 86 e 88 del T.U.L.P.S. tuttavia, con la Legge 27 dicembre 2006, n.296, comma 84 ha esteso l'applicazione del PREU anche nella fattispecie di illiceità o illegalità di esercizio dell'attività in oggetto.

<sup>70</sup> Art. 39, comma 13, del D.L. n. 269/2003.

- Per la successiva fascia, delimitata dalla raccolta del 2008 e da un suo incremento di 15 punti percentuali, si utilizzerà una aliquota dell'11,6 per cento;
- La terza fascia è costituita dalla raccolta che eccede di 15 punti percentuali fino ai 40 punti percentuali il valore registrato nel 2008. In questo caso l'aliquota avrà un valore pari 10,6 per cento;
- La quarta fascia ha come estremi il valore di raccolta del 2008 incrementato del 40 per cento e lo stesso incrementato del 65 per cento all'interno della quale si utilizzerà una aliquota del 9 per cento;
- L'ultima fascia comprende l'eventuale superamento della raccolta del 2008 incrementata del 65 per cento. In questo caso si avrà una aliquota dell'8 per cento.

La disciplina tributaria applicata agli apparecchi da intrattenimento con vincita unitaria presenta delle sfumature a seconda che il gioco in oggetto sia una Videolottery oppure una Newslot.

Nel caso delle Videolottery è stata, infatti, prevista l'applicazione di aliquote inferiori rispetto a quelle appena descritte. Il Decreto Direttoriale 6 agosto 2009 ha fissato le aliquote su base annua per un valore pari a:

- 2 per cento delle somme giocate per il triennio 2009-2010-2011;
- 3 per cento delle somme giocate per l'anno 2012;
- 4 per cento delle somme giocate per l'anno 2013.

Tuttavia, in questo intervallo temporale fu emanato il D.L. 13 agosto 2011, n.138, il quale impose per gli anni 2012, 2013, 2014 incassi erariali per un valore pari ad 1,5 miliardi di euro lasciando all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli i poteri necessari al fine di raggiungere la somma prefissata.

A tal fine fu emanato il Decreto Ministeriale 12 ottobre 2011 che introdusse nuove misure del PREU sia per il gioco delle Newslot sia per il gioco delle Videolottery.

Per quanto riguarda le Newslot furono previste le seguenti aliquote:

- 11,80 per cento sull'ammontare delle somme giocate per l'anno 2012;
- 12,70 per cento sull'ammontare delle somme giocate per gli anni 2013-2014. È inoltre stabilito che debba essere destinato alle vincite una percentuale non inferiore al 74 per cento della raccolta;
- 13 per cento sull'ammontare delle somme giocate a decorrere dall'anno 2015.

Per le Videolottery sono state, invece, stanziare le seguenti aliquote:

- 4 per cento sull'ammontare delle somme giocate incrementato del 6 per cento delle vincite di importo superiore ad euro 500 per l'anno 2012;
- 4,5 per cento sull'ammontare delle somme giocate incrementato del 6 per cento delle vincite di importo superiore ad euro 500 per l'anno 2013 e seguenti.

A decorrere dal 1° ottobre 2017 sono mutate le aliquote sull'ammontare delle somme giocate sia nel caso delle Newslot che delle Videolottery. L'art 6, comma 1 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, prevede infatti che ad essi debbano applicarsi delle aliquote rispettivamente pari 19 per cento e 6 per cento. È inoltre aumentata al 12 per cento la ritenuta sulle vincite nel gioco delle Videolottery per la parte eccedente la soglia di euro 500.

I soggetti passivi di tale tributo restano i concessionari aventi i titoli autorizzativi per l'esercizio dei giochi mediante apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro ed individuabili mediante il collegamento a rete nazionale imposto per il funzionamento degli apparecchi<sup>71</sup>.

Con riferimento al rapporto tra il PREU e l'IVA si rende necessario un discorso più approfondito.

Partendo dal già citato D.P.R. n.633/1972, mediante il quale sono rese esenti da IVA *“le operazioni relative all'esercizio del lotto, delle lotterie nazionali, dei giochi di abilità e dei concorsi pronostici riservati allo Stato e agli enti indicati nel decreto*

---

<sup>71</sup> G. COMMITTERI, A. MANCINO, Il regime IVA degli apparecchi da intrattenimento, in Corr. Trib., n. 9/2005, p. 693 ss.

*legislativo 14 aprile 1948, n. 496*”, il legislatore interviene con l’art. 1, comma 497, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, estendendo il regime di esenzione anche alla fattispecie della “raccolta delle giocate con gli apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773”. In questo modo si è resa questa tipologia di gioco riservata allo Stato predisponendo i presupposti per l’applicazione del regime di esenzione.

A questo punto si rende necessario individuare le due fasi principali mediante le quali si sviluppa il gioco di tali apparecchi da intrattenimento. Esse sono classificabili in esercizio materiale del gioco e raccolta delle giocate.

La fase dell’esercizio ha inizio con l’inserimento di una moneta metallica da parte del giocatore in un apparecchio da intrattenimento messo a disposizione da un gestore presso un esercente e termina nel momento in cui l’apparecchio mostra l’esito della giocata e, in caso di successo, eroga la vincita.

La fase di raccolta è invece delimitata dal prelievo delle monete contenute nell’apparecchio da intrattenimento e consegnate al concessionario. In questo caso si renderà necessario l’intervento di soggetti terzi incaricati della raccolta delle monete, ossia di soggetti che svolgano almeno una delle seguenti attività:

- Attività volte alla messa a disposizione degli apparecchi da intrattenimento ed azioni che ne regolino il funzionamento secondo le modalità previste dalla normativa;
- Attività di raccolta e messa a disposizione del concessionario dell’importo disponibile<sup>72</sup>.

Ai fini fiscali è importante precisare che non risulta rilevante la presenza di un soggetto esercente l’attività ludica. Questo perché, pur essendo il titolare di un esercizio presso il quale sono installati e messi a disposizione gli apparecchi da intrattenimento, esso non ha poteri di gestione autonoma e di messa a disposizione

---

<sup>72</sup> Art. 1, comma 2, lett. j) Decreto Direttoriale 17 maggio 2006, n. 311.

nei confronti dei concessionari delle somme raccolte. Tali diritti sono infatti riservati, in via esclusiva, al gestore mediante un contratto di delega.

Da quanto descritto risulta, dunque, che i rapporti da analizzare saranno quelli tra concessionario e gestore degli apparecchi da intrattenimento e di nuovo il concessionario con l'esercente titolare della sede in cui queste sono installate. Entrambi questi rapporti devono essere ritenuti esenti da IVA.

Non rientra invece tra le esenzioni IVA il rapporto sussistente tra gestore ed esercente. La summenzionata Legge n. 311/2004 pone, infatti, come presupposto soggettivo la presenza della figura del concessionario come controparte del rapporto che, in questo caso, ne è esclusa. A tale rapporto sarà applicata una aliquota ordinaria dipendente dal rapporto commerciale posto in essere tra il gestore e l'esercente<sup>73</sup>.

Per quanto concerne la natura giuridica del prelievo erariale unico, negli anni si sono sviluppate correnti di pensiero contrapposte. Una di queste riteneva che non era lecito associare al PREU una natura tributaria poiché basato su istituzioni di diritto privato<sup>74</sup>.

In molti casi, fu richiesto l'intervento della Corte Costituzionale, il primo dei quali avvenne nel contenzioso tra la regione della Sicilia e Stato in merito ai versamenti del PREU dovuti secondo l'art. 39, comma 13, del D.L. 30 settembre 2003, n.269. In tale circostanza venne sentenziato che, *“considerato il combinato disposto del richiamato art. 39, commi 9 e 13, della Legge n. 269/2003, non può che ritenersi che il prelievo erariale unico di che trattasi abbia palese natura sostitutiva di un tributo – nella specie, l'imposta sugli intrattenimenti – di specifica spettanza regionale<sup>75</sup>”*.

---

<sup>73</sup> Agenzia delle Entrate, Circolare 17 luglio 2008, n. 51/E.

<sup>74</sup> G. TABET, Il prelievo sui giochi cerca equità, in *Il Sole 24 ore*, 17 agosto 2009.

<sup>75</sup> Ricorso per conflitto di attribuzione, Nota dell'Agenzia delle Entrate, del 13 febbraio 2004, n. 2004/29102.

Tale precedente ha gettato le basi affinché potesse essere affidata al PREU “*natura tributaria, perché è sostitutivo dell’imposta sugli intrattenimenti, della quale, pur nella sua autonomia, ha mantenuto le caratteristiche essenziali*”<sup>76</sup>.

Anche nel caso del prelievo erariale unico applicato agli apparecchi da intrattenimento, è soggetto passivo del tributo il concessionario poiché si ritiene presupposto di imposta la prestazione di un servizio e non la specifica giocata da parte di un utente.

### **2.2.3 Il prelievo alla fonte sulle vincite**

Noto anche come “tassa sulla fortuna”, il prelievo alla fonte sulle vincite è una imposizione fiscale che si applica al gioco del lotto, ad alcune *lotteries* (lotterie ad estrazione istantanea, Superenalotto et similia) e alle Videolottery.

Su tali giochi, dunque, sarà applicata una imposizione sotto forma di “*ritenuta alla fonte, con facoltà di rivalsa, con esclusione dei casi in cui altre disposizioni già prevedano l’applicazione di ritenute alla fonte*”<sup>77</sup>.

Le premesse che favorirono l’istituzione del prelievo alla fonte sulle vincite sono da ricercarsi nel gioco del Lotto su cui, prima della introduzione dell’imposizione in oggetto, gravavano due distinte ritenute sulle vincite:

- Art. 2, Legge 6 agosto 1967, n. 699: le vincite derivanti dal gioco del lotto erano assoggettate ad una ritenuta dell’1 per cento da destinare al Fondo trattamento quiescenza e assegni straordinari al personale del lotto”;
- Art. 17, Legge 29 gennaio 1986, n. 25: il 2 per cento del valore di una vincita era trattenuta alla fonte e destinato ad alimentare il fondo di previdenza per il personale dell’Amministrazione dei monopoli di Stato.

Il processo di armonizzazione della disciplina tributaria in materia di gioco pubblico ha spinto il legislatore a riformare le disposizioni fiscali previste per il gioco del

---

<sup>76</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 334 19 ottobre 2006.

<sup>77</sup> Art. 30 D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, comma 1.

Lotto sostituendo la duplice imposizione precedentemente prevista con un unico prelievo alla fonte avente una aliquota pari al 6 per cento<sup>78</sup>.

Con il successivo art. 6, comma 2 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50 la ritenuta sulle vincite relative al gioco del lotto è stata aumentata all'8 per cento della stessa. Inoltre, secondo le disposizioni di cui al comma 3, qualora la vincita conseguita superi il valore di euro 500, dovrà applicarsi ad essa una aliquota del 12 per cento per la parte eccedente tale soglia.

Sebbene la tassa sulla fortuna fu istituita in via esclusiva per il gioco del Lotto, con il Decreto Direttoriale 12 ottobre 2011, in attuazione del D.L. n. 138/2011, si estese, seppur con alcune sfumature, l'ambito di applicazione di tale imposizione anche ad alcune *lotteries* ed alle Videolottery.

Per quanto riguarda le *lotteries*, si applicherà una ritenuta sulla vincita solo per la parte eccedente la soglia di euro 500 con aliquota pari al 6 per cento. Sono inoltre previste due distinte modalità di versamento<sup>79</sup>:

- Vinci per la vita-Win for Life, Vinci per la vita – Win for Life Gold e “SiVinceTutto Superenalotto”, lotterie nazionali ad estrazione istantanea: all'atto del pagamento della vincita, sarà applicata la ritenuta precedentemente descritta e sarà versata al concessionario unitamente al primo versamento utile della quota raccolta del gioco dovuta all'erario;
- Enalotto, Superstar: la parte della vincita trattenuta dal concessionario sarà versata all'orario per il 90 per cento del suo valore mentre il restante 10 per cento sarà “*destinato ad un fondo utilizzato per integrare il montepremi relativo alle vincite di quarta e quinta categoria dell'enalotto*”.

Nel corso del precedente paragrafo si è già avuta occasione di descrivere la trattazione fiscale relativa alle Videolottery. In tale circostanza è stata descritta una

---

<sup>78</sup> Legge 30 dicembre 2004, n. 311, comma 488: “*Al fine di una tendenziale armonizzazione della misura del prelievo erariale sul Lotto a quella vigente per altri tipi di gioco, le percentuali delle ritenute previste dagli articoli 2, nono comma, della Legge 6 agosto 1967, n. 699, e successive modificazioni, e 17, quarto comma, della Legge 29 gennaio 1986, n. 25, sono sostituite con una ritenuta unica del 6 per cento*”.

<sup>79</sup> art. 6 D.D. 12 ottobre 2011.

imposizione fiscale calcolata in parte sull'ammontare delle somme giocate e, per la restante parte, sulla porzione di vincita eccedente la soglia dei 500 euro. Quest'ultima segue, di fatto, le regole del prelievo alla fonte sulle vincite descritte nel caso delle *lotteries*.

Tuttavia, nel caso delle Videolottery, il processo di adattamento a tale forma di tributo si è rivelato (e tuttora non è stata individuata una soluzione efficace) particolarmente complessa. Al fine di individuare le fattispecie in cui la ritenuta sulla vincita è dovuta, si fa riferimento all'importo visualizzato sul *display* del relativo apparecchio. Tale valore rappresenta, però, l'importo residuo risultante al termine della giocata senza che sia effettuata alcuna distinzione tra la componente rappresentante la vincita effettiva e l'eventuale rimanenza del valore iniziale di gioco.

Da ciò è facilmente individuabile la principale problematica in sede di applicazione del tributo. Si ipotizzi, al riguardo, uno scenario in cui un giocatore immetta in un apparecchio una somma superiore al valore di euro 500. Qualora voglia terminare la propria partita a seguito di una vincita dall'importo esiguo o di una perdita minimale, sarà egualmente assoggettato ad una ritenuta alla fonte poiché il *display* dell'apparecchio avrà mostrato un importo residuo superiore ai 500 euro rappresentanti il presupposto oggettivo di tassazione.

Vista l'impossibilità tecnica da parte dei concessionari di distinguere gli scenari in cui si siano effettivamente registrate vincite dall'importo superiore ad euro 500 dalle circostanze appena descritte, si susseguirono numerosi interventi giudiziari che portarono diverse sospensioni di imposta<sup>80</sup>.

Come si è già avuto occasione di affermare, a distanza di 6 anni non è stato ancora preso alcun provvedimento atto a far chiarezza sulle modalità di applicazione del prelievo sulle vincite nel caso delle Videolottery.

A parere di chi scrive, si ritiene fondamentale perseguire una riforma del gioco delle Videolottery con particolare riferimento alla modalità di erogazione del servizio.

---

<sup>80</sup> La prima sospensione fu decretata dal TAR Lazio il 25 gennaio 2012 mediante ordinanza n. 6985 con la quale si sospese temporaneamente l'applicazione della ritenuta sulle vincite nelle Videolottery confermando le difficoltà tecniche evidenziate dai concessionari.

Le ragioni dell'importanza di tale intervento sono da ricercare nelle elevate cifre coinvolte in suddetto gioco. Si pensi infatti che dei 96 miliardi di euro raccolti nel settore dei giochi nel corso del 2016, ben 23 provengono dalle Videolottery contribuendo per 1,3 miliardi di euro alle casse dello Stato<sup>81</sup>.

Una possibile soluzione che possa superare le difficoltà di distinzione tra importo inserito ed importo vinto e che, allo stesso tempo, possa migliorarne il sistema di controllo, potrebbe essere dettata proprio dalla caratteristica che distingue il gioco delle Videolottery dai restanti apparecchi da intrattenimento: la presenza di un unico sistema centrale.

Avendo a disposizione una rete che, per quanto diffusa, faccia riferimento ad un comune server potrebbe permettere una implementazione di un sistema di *log-in* al quale tutti i potenziali utenti dovranno necessariamente accreditarsi. Tale metodologia di accesso, già obbligatoriamente prevista per i giochi online, favorirebbe il tracciamento del denaro impiegato in tutta la rete permettendo una chiara distinzione dell'origine di ciascuna transazione. Allo stesso tempo, mediante questa “digitalizzazione” del denaro, sarà sempre possibile riuscire ad individuare eventuali tentativi di riciclaggio.

L'introduzione di un sistema di obbligatoria identificazione dell'utente, magari legata alla richiesta di esibizione di un documento ufficiale o al rilascio di un tesserino *ad hoc* permetterebbe il monitoraggio del tempo dedicato e degli importi impiegati nella pratica del gioco, costituendo così anche un fondamentale strumento di prevenzione nei confronti della dipendenza da gioco.

#### **2.2.4 L'imposta sugli intrattenimenti**

L'imposta sugli intrattenimenti è una imposizione fiscale istituita mediante d.lgs. 26 febbraio 1999 n. 60, gravante sui “*giochi e le altre attività indicati nella tariffa allegata al presente decreto, che si svolgono nel territorio dello Stato*”.

---

<sup>81</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, VI Commissione Permanente Finanze, 9 febbraio 2017.

Al d.lgs. 60/1999 sono allegati due elementi: la *Tariffa* e la *Tabella*. La Tariffa dell'imposta sugli intrattenimenti è un documento contenente le attività assoggettate all'imposta sugli intrattenimenti e le aliquote ad essi applicate. La Tabella fornisce un elenco dettagliato delle attività spettacolistiche.

Partendo da essi è possibile suddividere le attività soggette ad imposta sugli intrattenimenti in due macro-gruppi:

- Attività di intrattenimento: rientrano in tale categoria quelle attività prevalentemente caratterizzate dalla componente ludica e dalla possibilità di prendervi parte;
- Attività di spettacolo: sono costituite da tutte quelle attività che presentano una componente culturale. In tali attività è solo possibile prendervi parte mediante partecipazione passiva<sup>82</sup>.

Tale distinzione risulta rilevante nel momento in cui si vuole analizzare l'interazione tra l'imposta sugli intrattenimenti e l'IVA. Infatti, nel caso in cui l'attività in oggetto sia associata alla prima categoria, oltre all'imposta sugli intrattenimenti, si applicherà anche un regime speciale IVA (di cui si dirà a breve), mentre, qualora l'oggetto del tributo sia una attività di spettacolo, si utilizzerà l'aliquota ordinaria dell'IVA. Per quanto riguarda il presupposto oggettivo generante gli obblighi tributari, si noti come il d.lgs. 60/1999 faccia sempre riferimento all'organizzazione e all'esercizio dei giochi di cui all'art. 1 piuttosto che la fruizione degli stessi. Da ciò si evince che il soggetto passivo del tributo sia il gestore dell'attività ludica e che su di esso sorgeranno gli obblighi fiscali nel momento in cui sarà svolta la stessa<sup>83</sup>.

La base imponibile sulla quale sarà applicato il tributo è *“costituita dall'importo dei singoli titoli di accesso di cui agli articoli 6 e 6-bis, venduti al pubblico per l'ingresso o per l'occupazione del posto o dal prezzo comunque corrisposto per*

---

<sup>82</sup> D. LA MEDICA, Spettacoli (imposta sugli), Enc. Giur., 1.

<sup>83</sup> Nella circostanza in cui il proprietario degli apparecchi da intrattenimento senza vincita in denaro sia l'esercente, esso sarà anche il soggetto passivo di imposta sugli intrattenimenti e di IVA secondo le modalità descritte dall'allegato al D.P.R. 12 aprile 1990.

*assistere o partecipare agli intrattenimenti ed alle altre attività elencati nella tariffa, al netto dell'imposta sul valore aggiunto in quanto dovuta<sup>84</sup>”.*

Alla base così calcolata sarà applicata una specifica aliquota dipendente dall'attività in oggetto:

- 16 per cento per le esecuzioni musicali di qualsiasi genere ad esclusione dei concerti strumentali, e trattenimenti danzanti anche in discoteche e sale da ballo quando l'esecuzione di musica dal vivo è di durata inferiore al cinquanta per cento dell'orario complessivo di apertura al pubblico dell'esercizio;
- 8 per cento per l'utilizzazione dei bigliardi, degli elettro-grammofoni, dei bigliardini e di qualsiasi tipo di apparecchio e congegno a gettone, a moneta o scheda, da divertimento o intrattenimento, anche se automatico o luoghi pubblici o aperti al pubblico sia in circoli o associazioni di qualunque specie; utilizzazione ludica di strumenti multimediali; gioco del bowling; noleggio di go-kart;
- 60 per cento per l'ingresso nelle sale da gioco o nei luoghi specificatamente riservati all'esercizio delle scommesse;
- 10 per cento per l'esercizio del gioco nelle case da gioco e negli altri luoghi a ciò destinati.

Il regime speciale IVA applicato alle attività di intrattenimento si caratterizza per l'adozione di un metodo “forfettario”. Ai sensi dell'art. 14 D.P.R. 640/1972 l'IVA verrà applicata sulla medesima base imponibile dell'imposta sugli intrattenimenti alla quale saranno apportate due distinte riduzioni pari a:

---

<sup>84</sup> Inoltre, l'art. 3, d.lgs. 60/1999 prevede ulteriori elementi da considerare al fine di costituire la base imponibile: gli aumenti apportati ai prezzi delle consumazioni o servizi offerti al pubblico; i corrispettivi delle cessioni e delle prestazioni di servizi accessori, obbligatoriamente imposte; l'ammontare degli abbonamenti, dei proventi derivanti da sponsorizzazione e cessione dei diritti radiotelevisivi, dei contributi da chiunque erogati, nonché il controvalore delle dotazioni da chiunque fornite e ogni altro provento comunque connesso all'utilizzazione ed alla organizzazione degli intrattenimenti e delle altre attività.

- 50 per cento per i proventi conseguiti nei pubblici esercizi in occasione di esecuzioni musicali non dal vivo e in modalità di partecipazione ad ingresso libero oppure nel caso in cui i proventi conseguiti nell'anno solare precedente siano stati di importo inferiore ad euro 25.822,84;
- 33,33 per cento per le sole attività di cessione o concessione di diritti televisivi e radiotelevisivi.

Alle imprese è, inoltre, concessa facoltà di aderire al regime ordinario di imposta previa comunicazione al concessionario secondo le modalità previste dal D.P.R. 10 novembre 1997, n. 442.

Qualora il soggetto passivo di imposta decida di assoggettarsi al regime forfettario, sarà esonerato dagli obblighi di:

- Fatturazione fatta eccezione per le attività di sponsorizzazione, pubblicità, cessioni e concessioni di diritti televisivi e radiofoniche;
- Registrazione dei corrispettivi delle vendite;
- Trasmissione della dichiarazione IVA.

Le ragioni della costituzione di tale regime speciale sono associate alla volontà del legislatore di prevedere una unica base imponibile sulla quale applicare agevolmente l'imposta sugli intrattenimenti e l'IVA ed obbligare i soggetti passivi a tenere scritture contabili distinte nel caso in cui detengano attività di diversa natura favorendo condizioni di maggior trasparenza.

### **Capitolo 3 – Gioco illegale: il difficile rapporto con la normativa**

Come si è avuto occasione di analizzare al momento della narrazione delle motivazioni che hanno spinto il legislatore ad instaurare un Monopolio di Stato in materia di gioco pubblico, il fattore illiceità rappresenta senza alcun dubbio l'elemento base su cui si sviluppa l'intero sistema dei giochi.

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di evidenziare i principali interventi normativi attuati in materia di gioco dell'ultimo decennio ed analizzarne l'efficacia nei confronti della lotta al gioco illegale e gli effetti osservabili sulla compagine sociale.

Prima di ciò, si rende, tuttavia, necessario definire quali fattispecie sono riconducibili a fenomeni illeciti.

#### **3.1 Le fattispecie di gioco illegale**

Al fine di tracciare un elenco delle circostanze in cui è associabile la qualifica di illecito si prendano in esame le discipline sanzionatorie dei vari interventi legislativi attuati dal legislatore.

Un elenco di tali fattispecie è individuabile all'interno del comma 65 della Legge n. 220/2010, nota come "*Legge di Stabilità 2011*", in cui, in sostituzione del previgente art. 5 del d.lgs. n. 504/1998 relativo all'Imposta Unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, sono indicati i seguenti casi di illiceità:

- Evasione fiscale: si verifica nella circostanza in cui il soggetto passivo sottragga base imponibile all'imposta unica dei concorsi pronostici o delle scommesse;
- Omissione o ritardo nel pagamento di imposta: rientrano in questa fattispecie tutti quei casi in cui il soggetto passivo ometta (anche parzialmente) o ritardi il pagamento dell'imposta dovuta;
- Mancata o viziata presentazione della segnalazione certificata di inizio attività;

- Compimento di giocate fittizie: la stessa Legge di Stabilità 2011 fornisce una dettagliata definizione specificando che sono definite fittizie quelle giocate in cui “*il gestore delle scommesse, direttamente o tramite familiari, congiunti o prestanome, effettua una giocata fittizia al fine di far comparire una vincita che, per il gestore, costituisce un costo a sua volta fittizio*”.

È importante sottolineare che, pur in presenza di atti illeciti, resta dovuto il versamento dell'imposta.

### **3.2 Gli interventi del Governo Monti in materia di Gioco Pubblico**

Fin dalla sua legalizzazione, il gioco d'azzardo è stato definito un rischio per l'aspetto sociale di una comunità. L'elevata redditività del settore ha generato degli interessi in sempre più attività criminali che, sebbene l'istaurazione di un monopolio statale ne abbia limitato la possibilità coinvolgimento nella filiera dei giochi, esse trovarono nella pratica del gioco uno strumento per intraprendere numerose attività di riciclaggio per il denaro derivanti da proventi illeciti.

L'apice delle operazioni di riciclaggio è raggiunto in seguito alla legalizzazione del gioco mediante apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro. Questi infatti, se da un lato garantiscono allo Stato un forte incremento delle entrate fiscali<sup>85</sup>, dall'altro favorirono l'insinuazione di iniziative criminali che ne sfruttarono la poca trasparenza.

Tali fattori resero quanto mai necessario un intervento da parte del legislatore volto a contrastare i tentativi di evasione fiscale e a rafforzare i meccanismi di prevenzione dell'utilizzo degli apparecchi da intrattenimento da parte di coloro che perseguono fini di riciclaggio.

I primi interventi al riguardo giunsero mediante art. 12 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, noto come *Decreto Salva Italia*, con il quale si pose una soglia massima per

---

<sup>85</sup> L'insieme degli apparecchi da intrattenimento delle Newslot e Videolottery hanno fatto registrare, nel corso del 2017, entrate erariali di circa 4,8 miliardi di euro rappresentando il 46,2 per cento degli incassi statali per l'intero settore dei giochi. Dati forniti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

l'utilizzo del contante ad un valore pari ad euro 1.000<sup>86</sup> modificando quanto disposto dall'art. 49 del d.lgs. n.231/2007 il quale prevedeva un limite di euro 5.000<sup>87</sup> per l'utilizzo del contante.

L'imposizione di un limite all'utilizzo del contante ha come fine ultimo quello di obbligare le transazioni attraverso modalità di pagamento che ne possano monitorare la tracciabilità quali operazioni mediante banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.A. riducendo considerevolmente le possibilità di perpetuare azioni volte al riciclaggio.

È necessario precisare che il tetto massimo imposto per l'utilizzo del contante è da intendersi come valore complessivo nel caso di compimento di molteplici transazioni<sup>88</sup>.

Sull'argomento intervenne anche l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli affermando che *“l'importo di 1.000 euro è riferito alla somma complessiva del trasferimento. Pertanto, è vietato anche suddividere “artificiosamente” un unico importo di 1.000 euro, o superiore, in più pagamenti in contanti di importo singolarmente inferiore al limite previsto, ma relativi alla medesima transazione economica.*<sup>89</sup>”

La volontà da parte del Governo di portare avanti un piano di sviluppo e tutela del settore dei giochi trovò una ulteriore conferma nella emanazione della Legge 24 febbraio 2012, n.14, comunemente nota come *Decreto Milleproroghe*, che rese esecutivo il D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 avente come oggetto la *“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”*.

---

<sup>86</sup> Tale soglia è portata in aumento ad euro 3.000 a partire dal 1° gennaio 2016 mediante Legge 23 dicembre 2014, n.190.

<sup>87</sup> Successivamente ridotta temporaneamente ad euro 2.500 a decorrere 13 agosto 2011 mediante art. 2, D.L. n. 138/2011.

<sup>88</sup> L'art. 49 del d.lgs. n.231/2007 chiarifica che *“il trasferimento è vietato anche quando è effettuato con più pagamenti inferiori alla soglia che appaiono artificiosamente frazionati”*.

<sup>89</sup> A.A.M.S., Prot. n. 2012/245/Strategie/UD, Comunicato ai concessionari e agli uffici regionali. Disposizioni inerenti l'uso del contante, 31 gennaio 2012.

Le disposizioni relative al settore ludico sono contenute nell'art.29 di tale decreto facente riferimento alle *“Proroghe di termini in materia fiscale”*.

La prima di esse, relativa al gioco del Bingo, proroga l'applicazione del regime fiscale agevolato<sup>90</sup> fino al 31 dicembre 2012. Tale decisione è giustificata dallo stesso legislatore il quale, visti i risultati positivi registrati in seguito all'istituzione di un regime fiscale agevolato nei confronti tanto dell'incremento delle capacità occupazionali del settore quanto del consolidamento delle società concessionarie, ha ritenuto *“opportuno proseguire nella sperimentazione per verificare l'effettiva possibilità che i nuovi livelli di payout possano tradursi, su un più lungo periodo, in ulteriore ripresa dei livelli di gioco conseguibili negli anni avvenire, così da giungere ad un pieno recupero, non solo in termini di raccolta, ma anche di entrate erariali.”*<sup>91</sup>

Una ulteriore disposizione relativa al settore dei giochi fa riferimento alle scommesse ippiche ed alle scommesse su eventi diversi dalle corse dei cavalli. Originariamente non previsto dal D.L. 216/2011 e successivamente introdotto dalle modifiche contenute nel Decreto Milleproroghe, il comma 12-bis stabilisce che il termine di pagamento dell'imposta unica relativa alle scommesse in oggetto è fissato al 20 dicembre dello stesso anno ed al 31 gennaio dell'anno successivo, con riferimento all'imposta unica dovuta rispettivamente per il periodo da settembre a novembre e per il mese di dicembre, nonché al 31 agosto e al 30 novembre con riferimento all'imposta unica dovuta rispettivamente per i periodi da gennaio ad aprile e da maggio ad agosto dello stesso anno.

Il terzo intervento rivolto al settore dei giochi contenuto nella Legge 14/2012 fa riferimento alle gare di assegnazione delle concessioni per l'esercizio e la raccolta del gioco del poker nella modalità dei tornei non a distanza. Il precedente art. 24 D.L. 6 luglio 2011, n. 98 prevedeva, al comma 34<sup>92</sup>, che tali gare dovessero essere

---

<sup>90</sup> Tale regime fiscale agevolato, la cui funzionalità è descritta dall'art.12 del D.L. 39/2009, comma 1, lett. p-bis), prevedeva che, fino al 31 dicembre 2010, le somme giocate dovessero essere destinate in misura pari al 70 per cento al montepremi, per l'11 per cento al prelievo erariale e per l'1 per cento a compenso dell'affidatario del controllo centralizzato del gioco.

<sup>91</sup> Allegato del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2011.

<sup>92</sup> Convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n.111.

portate a compimento entro il 30 novembre dello stesso anno. In seguito all'emanazione del Decreto Milleproroghe, fu differita con la dicitura “*entro il 30 giugno*” la scadenza per l'assegnazione delle concessioni.

Nella lotta al gioco illegale è riservato un ruolo fondamentale all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. L'allora presidente Mario Monti ha, al riguardo, affermato che “*l'Amministrazione cercherà di assicurare un ambiente di gioco legale e responsabile. Per recuperare le imposte evase saranno rafforzate le attività di controllo e di accertamento in materia di giochi pubblici.*”<sup>93</sup>.

Tale volontà si esplica nella emanazione del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, noto come *Decreto sulle semplificazioni fiscali* tramite il quale, all'art. 10, si autorizza l'Agenzia “*a costituire, avvalendosi di risorse proprie, un fondo destinato alle operazioni di gioco ai fini di controllo, di importo non superiore a cento mila euro annui*”. Si autorizzano, inoltre, i componenti della stessa Agenzia “*ad effettuare operazioni di gioco presso i locali in cui si effettuano scommesse o sono installati apparecchi (...) al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine alle eventuali violazioni in materia di gioco pubblico*”.

Si aprono, dunque, una serie di scenari di collaborazione tra l'Agenzia ed il corpo di Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza al fine di portare avanti la lotta al gioco illecito.

Mediante il comma 2 del medesimo articolo, si estende il potere di indagine e di raccolta della documentazione anche al coniuge non separato<sup>94</sup> ed agli affini entro il terzo grado rispetto ai soggetti indicati nell'art.2 del D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, comma 3. Tale innovazione rappresenta un importante strumento per far fronte alla sempre più diffusa strategia del “*prestanome*” adottata dalle organizzazioni criminali.

---

<sup>93</sup> Comunicato Stampa del 28 febbraio 2012, Il presidente Monti riunisce task force per dare impulso alla lotta all'evasione fiscale.

<sup>94</sup> La specificazione “non separato” non era originariamente prevista nel D.L. 16/2012 tuttavia, è stato ritenuto opportuno effettuare tale aggiunta con una modifica in sede di conversione mediante Legge 44/2012.

È inoltre imposto che nei tre mesi seguenti l’emanazione del decreto in oggetto, siano apportate delle modifiche al settore ippico al fine di rilanciarne la significatività ed assicurarne la trasparenza e la regolarità della pratica<sup>95</sup>.

In tale prospettiva, al comma 4 del summenzionato decreto viene fissato il valore unitario della posta minima di gioco per le scommesse sulle corse dei cavalli tra cinque centesimi ed un euro e l’importo minimo per ciascun biglietto giocato deve avere un valore pari o superiore a due euro.

Una ulteriore misura di rivalutazione del settore ippico si esplica nello stanziamento di tre milioni di euro da destinare allo sviluppo di un programma di comunicazione per il rilancio dell’ippica.

Sempre in ottica di tracciabilità delle transizioni e di prevenzione e contrasto nei confronti delle infiltrazioni criminali e riciclaggio di denaro di provenienza illecita, viene stabilito che *“chiunque, ancorché in caso di assenza o di inefficacia delle autorizzazioni di polizia o delle concessioni rilasciate dall’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all’estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere deve utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accessi presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati in via esclusiva ai predetti concorsi pronostici o scommesse. Sui predetti conti devono transitare le spese, le erogazioni di oneri economici e i proventi finanziari di ogni natura relativi ai concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere.”*

### **3.3 Analisi delle opportunità e delle problematiche derivanti dal gioco online**

La diffusione della tecnologia di internet ha radicalmente modificato il modo di interfacciarsi degli individui rispetto al mondo che li circonda. La possibilità di effettuare un acquisto o richiedere un servizio senza dover impiegare del tempo per recarsi in loco e di poter scegliere un prodotto tra una infinità di fornitori ed una

---

<sup>95</sup> Le modifiche imposte dal comma 3 dell’art.10 del D.L. 16/2012, ad eccezione delle misure previste nel comma seguente, non furono mai implementate arrivando a decidere l’abrogazione del summenzionato comma mediante art. 2 della Legge n.10 del 2016.

illimitata varietà di gamme ha rapidamente fatto comprendere le opportunità che il mondo dell'online aveva da offrire. Il settore del gioco pubblico non è rimasto estraneo a tale forma di progresso bensì, i suoi operatori hanno colto questa occasione per accrescere notevolmente il loro bacino di utenza.

Volendo far comprendere a pieno l'impatto che la rete digitale ha avuto nel settore, si prenda come esempio il numero di *app*, ossia un programma installato in un dispositivo elettronico mediante il quale è possibile interagire istantaneamente con il contenuto configurato al suo interno, dedicate alla pratica del gioco. Al termine del 2012, le rilevazioni effettuate da AGIMEG<sup>96</sup> contarono la presenza di appena 12 app destinate alla pratica del gioco pubblico. Quattro anni dopo, il numero di app di tale tipologia è incrementato a tal punto da poter affermare che la quasi totalità degli erogatori di servizio ludico (più di 8 su 10) si è dotata di una app mediante la quale è possibile effettuare giocate.

### **3.3.1 Gioco online: cenni di disciplina comunitaria ed evoluzione storica del fenomeno.**

I primi utilizzi della rete digitale per la pratica del gioco pubblico in Italia sono associabili alle scommesse ippiche. In seguito all'emanazione del D.P.R. 169/1998 si autorizzavano gli operatori di tale gioco a predisporre un sistema di raccolta e gestione delle scommesse a distanza. Il probabile fine associabile all'introduzione della tecnologia nel settore ippico fu quello di attirare il maggior numero di risorse economiche allo scopo di finanziare la ripresa di una tipologia di gioco che, sebbene rappresentasse la più antica attività ludica ancora vigente, mostrava già notevoli segni di perdita di utenza a discapito dei giochi emergenti.

Il primo evento che mise in risalto le potenzialità dell'universo dell'online applicato al settore dei giochi risale al 2003 nei territori degli Stati Uniti d'America dove un giocatore professionista di poker riuscì a prendere parte e a vincere un torneo, il cui montepremi era di ben 25 milioni di dollari, investendo appena 39 dollari come costo di partecipazione, ossia il cd. *buy-in*, di un torneo di qualificazione

---

<sup>96</sup> AGIMEG è una Agenzia Giornalistica che opera nel settore del Gioco Pubblico.

organizzato secondo la modalità online<sup>97</sup>. In seguito a tale evento, il numero di utenti iscritti a piattaforme online per il gioco del poker triplicò nel giro di un anno consentendo agli operatori del servizio di mettere a disposizione dei partecipanti dei montepremi sempre più elevati.<sup>98</sup>

L'Italia non restò esclusa dalla rivoluzione che colpì il settore ludico attuando una serie di interventi legislativi volti a consentire la pratica online di tutti i giochi leciti. A seguito dell'emanazione del D.L. 203/2005 fu autorizzata la raccolta a distanza del gioco del Lotto, dei concorsi pronostici del Superenalotto et similia, dei concorsi a base sportiva e delle scommesse a totalizzatore.

In ambito europeo, la questione del gioco pubblico online, seppur in maniera approssimativa<sup>99</sup>, acquisisce rilevanza a partire dall'anno 2008 quando, in seguito all'elevata raccolta registratasi nella quasi totalità degli Stati membri<sup>100</sup>, iniziarono a tenersi una serie di consultazioni congiunte<sup>101</sup>. Lo scopo di tali consultazioni fu quello di mettere in mostra l'importanza di intraprendere un processo di armonizzazione tra gli Stati dell'Unione al fine di adottare una regolamentazione comune del settore ludico e superare le difficoltà principalmente legate alla sfera tributaria. Il gioco online, al riguardo, permise agli operatori di raccogliere le giocate anche al di fuori dei confini nazionali rendendo, dunque, necessario stabilire le competenze e le responsabilità di ciascuno Stato. A conclusione delle prime consultazioni, il 24 marzo 2011 fu costituito il Libro Verde sul gioco d'azzardo

---

<sup>97</sup> F. DANINOS, *Storia del Poker*, Odoxa Library, 2010.

<sup>98</sup> C. CALCULLI, *Wsop the history: il boom e l'effetto Moneymaker*, 2009.

<sup>99</sup> La raccolta a distanza è consentita a seguito del D.P.R. 24 gennaio 2002, n.33 tuttavia, i primi risultati significativi per il settore del gioco online si registrarono a distanza di qualche anno a seguito della edificazione di una rete internet presso la quasi totalità delle abitazioni.

<sup>100</sup> L'Italia, in quello stesso anno, raggiunse un livello di raccolta nel settore ludico online di 6,16 miliardi di euro costituenti il 7,5 per cento della raccolta complessiva dell'intera filiera affermandosi come secondo mercato più significativo dopo la Gran Bretagna. Al riguardo, le aziende dell'EGBA ed H2 Gambling Capital effettuarono degli studi volti a misurare le cifre coinvolte nel settore del gioco pubblico e ad ipotizzarne una stima di crescita. A conclusione della loro ricerca affermarono che la rapida crescita del mercato online avrebbe fatto raddoppiare il volume complessivo nei cinque anni seguenti. Per la ricerca completa: "[http://www.egba.eu/pdf/EGBA\\_FS\\_MarketReality.pdf](http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf)".

<sup>101</sup> Al riguardo si segnalano tre *Relazioni della Presidenza sullo stato dei lavori* mediante i quali quasi tutti gli Stati membri chiesero di avviare dei lavori per stabilirne le competenze e fornirne una regolamentazione: doc. 16022/08, doc. 16571/09, doc. 9495/10.

online<sup>102</sup> contenente i principali obiettivi che gli Stati membri si impegnavano a conseguire la:

- Tutela dei consumatori: Seppur la maggioranza dei giocatori non presentavano sintomi di gioco patologico, si ritenne fondamentale monitorare le minoranze più sensibili a tale fenomeno quali minori, soggetti coinvolti da altre forme di dipendenza ed individui con problematiche finanziarie;
- Salvaguardia dell'ordine pubblico: Meritevole di attenzioni erano anche i tentativi di pratica fraudolenta del gioco online con lo scopo di aggirare gli utenti o di avviare attività di riciclaggio di proventi di attività illecite. Si ritenne pertanto necessario intraprendere un percorso normativo volto a favorire l'introduzione di obblighi di trasparenza;

I principali risultati che tali dibattiti hanno conseguito sono rappresentati dall'adozione da parte di numerosi Stati di strumenti di blocco nei confronti delle piattaforme online non autorizzate. Rientrano in questa fattispecie le azioni di "oscuramento" dei siti web che utilizzano le estensioni ".com"<sup>103</sup>.

Attualmente, i rapporti tra Stati membri in materia di gioco pubblico, sono regolati dall'art. 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea con il quale si tutela la libera prestazione dei servizi tra Stati, e cittadini, membri dell'Unione. L'estensione degli effetti del summenzionato articolo anche al settore ludico trova conferma nella causa Schindler<sup>104</sup> quando la Corte di Giustizia dichiarò che la fornitura e l'uso di offerte transfrontaliere di gioco d'azzardo rientrasse nell'ambito di applicazione del trattato<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Per la consultazione del testo integrale si rimanda al sito web: "<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0128&from=IT>".

<sup>103</sup> Nel periodo compreso tra il 2006 ed il 2016, le azioni di controllo e vigilanza nel settore del gioco online in Italia ha portato all'oscuramento di oltre 6000 siti web non autorizzati. Fonte: Libro Blu 2016 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

<sup>104</sup> Causa C-275/92, Raccolta 1994, pag. I-01039.

<sup>105</sup> Come sarà discusso nel paragrafo 3.3.3, al fine di evitare azioni elusive da parte di un operatore estero, è stato aggiunto un importante requisito per l'applicazione dell'art. 56 TFUE: la presenza di una stabile organizzazione. Al riguardo si segnala la Causa C-386/04, Raccolta 2006, pag. I-8203.

### 3.3.2 La pratica del gioco legale online in Italia

La pratica del gioco online in Italia è consentita a seguito dell'emanazione del D.M. 15 febbraio 2001, n.156 che autorizza la raccolta telefonica e telematica delle giocate. Con la successiva Legge 8 agosto 2002, n.178, tutte le competenze in merito all'organizzazione e all'esercizio dei giochi, scommesse e pronostici sono trasferite all'AAMS. Tra le competenze oggetto di trasferimento rientra anche la pratica del gioco a distanza<sup>106</sup>.

In seguito al forte incremento di utenza e di denaro coinvolti nel settore del gioco online, furono stanziati una serie di obblighi da parte della Comunità Europea volti ad impedirne la pratica da parte di organizzazioni criminali e a tutelarne i consumatori. Tali obblighi sono elencati all'interno dell'art. 24 della Legge comunitaria 2008<sup>107</sup>. Tuttavia, la loro ricezione all'interno dell'ordinamento italiano arrivò solo in seguito all'emanazione del Decreto Direttoriale n.2011/190/CGV 8 febbraio 2011.

Al fine di tenere traccia dell'esercizio e dell'organizzazione del gioco, il comma 12 della Legge 88/2009 stabilisce che, anche nel caso di gioco a distanza, l'operatore dovrà dotarsi di una concessione rilasciabile dall'Agenzia. A quest'ultima spetterà il dovere di verificare la sussistenza dei requisiti e di tutte le condizioni stabilite al comma 15<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Una ulteriore conferma dell'effettiva traslazione della competenza di organizzazione ed esercizio del gioco a distanza in capo all'AAMS è individuabile ai commi 290 e 291 dell'art. 1 della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 i quali specificano che è prerogativa dell'AAMS adottare *“i provvedimenti necessari per la definizione, diffusione e gestione dei mezzi di pagamento specifici per la partecipazione del gioco a distanza”* e regolare *“le lotterie, differite ed istantanee, con partecipazione a distanza”*.

<sup>107</sup> Legge 7 luglio 2009, n. 88.

<sup>108</sup> 15. La concessione richiesta dai soggetti di cui al comma 13, lettera a), è rilasciata subordinatamente al rispetto di tutti i seguenti requisiti e condizioni:

a) esercizio dell'attività di gestione e di raccolta di giochi, anche a distanza, in uno degli Stati dello Spazio economico europeo, avendovi sede legale ovvero operativa, sulla base di valido ed efficace titolo abilitativo rilasciato secondo le disposizioni vigenti nell'ordinamento di tale Stato, con un fatturato complessivo, ricavato da tale attività, non inferiore ad euro 1.500.000 nel corso degli ultimi due esercizi chiusi anteriormente alla data di presentazione della domanda;

b) fuori dai casi di cui alla lettera a), possesso di una capacità tecnico-infrastrutturale non inferiore a quella richiesta dal capitolato tecnico sottoscritto dai soggetti di cui al comma 16, lettera b), comprovata da relazione tecnica sottoscritta da soggetto indipendente, nonché

La raccolta a distanza è subordinata alla stipula di un contratto di conto di gioco tra giocatore e concessionario. Il comma 19 della Legge Comunitaria 2008 fornisce indicazioni in merito al contenuto minimo obbligatorio che il contratto deve prevedere:

- Accettazione da parte del concessionario delle disposizioni previste dall'ordinamento italiano in materia contrattuale;
- Utilizzo del conto di gioco in osservanza delle disposizioni di cui al d.lgs. 231/2007 concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo;
- Unicità del contratto di conto di gioco con ciascun giocatore con conseguente divieto di utilizzo del conto di gioco di un altro giocatore;
- Tempestiva messa a disposizione delle somme vinte e/o depositate;
- Durata di scadenza del contratto fissata in una data al più coincidente con la fine del diritto di concessione;
- Informativa relativa al trattamento dei dati personali forniti dall'utente;
- Consenso da parte dell'aderente alla trasmissione dei dati all'Agenzia qualora ne sia fatta richiesta.

Seppur digitalizzato, il contratto stipulato tra le parti è considerato perfezionato secondo i medesimi criteri di un contratto "fisico" stabiliti nell'art. 1326 c.c..

---

rilascio all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di una garanzia bancaria ovvero assicurativa, a prima richiesta e di durata biennale, di importo non inferiore ad euro 1.500.000;

c) costituzione in forma giuridica di società di capitali, con sede legale in uno degli Stati dello Spazio economico europeo, anteriormente al rilascio della concessione ed alla sottoscrizione della relativa convenzione accessiva;

d) possesso da parte del presidente, degli amministratori e dei procuratori dei requisiti di affidabilità e professionalità richiesti alle corrispondenti figure dei soggetti di cui al comma 16, lettera b);

e) residenza delle infrastrutture tecnologiche, hardware e software, dedicate alle attività oggetto di concessione in uno degli Stati dello Spazio economico europeo;

f) versamento all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di un corrispettivo una tantum, per la durata della concessione e a titolo di contributo spese per la gestione tecnica ed amministrativa dell'attività di monitoraggio e controllo, pari ad euro 300.000, più IVA, per le domande di concessione riferite ai giochi di cui al comma 11, lettere da a) ad e), e ad euro 50.000, più IVA, per le domande di concessione riferite al gioco di cui al comma 11, lettera f);

g) sottoscrizione dell'atto d'obbligo di cui al comma 17.

L'obbligo tra le parti sorgerà, dunque, nel momento in cui il proponente avrà conoscenza dell'accettazione del contraente. Nel caso di un invio digitalizzato, la conoscenza è presunta a seguito dell'invio del contratto stipulato mediante posta elettronica certificata.

Solitamente un contratto di gioco è compilato secondo la modalità “*point and click*”. Essa consiste nel dichiarare il proprio consenso mediante un *click* in corrispondenza della casella contenente la condizione a cui è richiesta l'adesione.

Tale modalità per la stipula di un contratto, se da un punto di vista giuridico non presenta alcuna incompatibilità, lo stesso non può dirsi secondo una prospettiva sociale. Alla base del *point and click* è infatti palese che ci sia una presunzione di buona fede da parte di tutti i contraenti. È facilmente intuibile come la parte rappresentante il giocatore possa venir meno alla clausola di unicità del proprio *account* oppure dichiarare il falso al momento della compilazione del contratto. D'altra parte, lo stesso operatore potrebbe richiedere condizioni occulte sfavorevoli alla controparte.

Su questo ultimo punto ha più volte indotto l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ad intervenire prevedendo modelli standard per la stipula dei contratti e prevedendo sistemi di verifica *ad hoc*<sup>109</sup>.

### **3.3.3 Lotta all'illegale: Legge di Stabilità 2016**

Il rapido sviluppo che coinvolse il settore del gioco online e le sempre più crescenti risorse economiche coinvolte in esso non ebbero il solo effetto di incrementare le entrate erariali per lo Stato bensì divennero anche incentivi per le infiltrazioni di organizzazioni criminali pronti a farsi forte della scarsa vigilanza che le regolamentazioni prevedevano.

Il primo intervento legislativo volto a porre un freno a tale problematicità è simboleggiato dall'emanazione del D.L. 13 settembre 2012, n. 158, più comunemente noto come *Decreto Balduzzi*. Tale decreto propone una serie di

---

<sup>109</sup> D.M. 18 marzo 2013, n.47.

misure volte ad impedire, o quantomeno limitare, l'installazione irregolare di apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro. Tra gli interventi più significativi si segnalano:

- L'introduzione di un distanziometro, ossia di una distanza minima rispetto a luoghi sensibili quali scuole, parchi, ospedali e luoghi di culto da rispettare obbligatoriamente per una regolare installazione di un apparecchio di cui all'art. 110, comma 6, lett. a);
- Intensificazione dei poteri delle Forze dell'Ordine al fine di vigilare e contrastare la pratica del gioco da parte di soggetti minorenni;
- Assoggettamento all'obbligo di esporre su ciascun apparecchio una indicazione in merito alle reali probabilità di conseguire una vincita ed un avviso in merito al rischio di dipendenza che può derivare da un distorto utilizzo dello stesso;
- Istituzione di un Osservatorio il cui scopo è quello di monitorare i casi di ludopatia<sup>110</sup>;
- Introduzione di divieti di pubblicizzazione del gioco d'azzardo<sup>111</sup>.

Tuttavia, in conseguenza dell'emanazione di tale decreto, sorse un nuovo fenomeno di pratica di gioco illegale legato all'utilizzo dei cosiddetti "totem". Questi sono dei terminali che, attraverso la connessione telematica, consentono l'accesso a piattaforme di gioco online messe a disposizione dai concessionari. Sebbene il *Decreto Balduzzi* ne vietava l'installazione presso qualsiasi esercizio pubblico, al tempo stesso non ne regolamentava neanche alcun tipo di conseguente sanzione.

A destare notevoli preoccupazioni è il tempo impiegato dalla Giurisprudenza nel predisporre un intervento volto a colmare questa lacuna (ben 3 anni). Si deve infatti attendere l'emanazione della Legge 28 dicembre 2015, n. 208, ossia la *Legge di Stabilità 2016*. Al comma 923 della stessa Legge, è infatti prevista una sanzione amministrativa di 20.000 euro in caso di installazione presso i propri esercizi pubblici dei totem.

---

<sup>110</sup> Inizialmente costituito presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, fu trasferito presso il Ministero della salute a seguito della Legge n.190 del 2014 al fine di avviare una collaborazione con le province ed i comuni.

<sup>111</sup> Al riguardo sarà destinato il successivo paragrafo.

La *Legge di Stabilità 2016* prevede anche l'introduzione nell'ordinamento italiano di ulteriori provvedimenti volti a contrastare la pratica del gioco illegale il più significativo dei quali è sicuramente quello legato al concetto di "*Stabile Organizzazione*".

La capacità della rete online di mettere in contatto operatori e scommettitori tra loro notevolmente distanti ha fatto sì che si verificassero numerosi scenari in cui l'operatore offerente di servizi sia locato in un paese estero rispetto a quello dello scommettitore. Tale circostanza, nei casi in cui l'operatore sia locato in un paese avente un regime fiscale agevolato, può celare l'intenzione di compiere un'azione di evasione fiscale. Al riguardo si rende, dunque, necessario prevedere un sistema di controllo e delle modalità di accertamento nei confronti del gestore del servizio di gioco online.

Nello specifico, al comma 27 della *Legge di Stabilità 2016* è previsto che, "*qualora uno o più soggetti residenti, operanti nell'ambito di un'unica rete di vendita, svolgano, per conto di soggetti esteri non residenti o comunque sulla base di contratti di ricevitoria o intermediazione con i soggetti terzi, le attività tipiche del gestore, anche sotto forma di centro trasmissione dati, quali, ad esempio, raccolta scommesse, raccolta delle somme puntate, pagamento dei premi, e mettano a disposizione dei fruitori finali del servizio strumenti per effettuare la giocata, quali le apparecchiature telematiche e i locali presso cui scommettere, e allorché i flussi finanziari, relativi alle suddette attività ed intercorsi tra i gestori e il soggetto non residente, superino, nell'arco di sei mesi, 500.000 euro*", si presume l'esistenza di una Stabile Organizzazione in Italia.

Nel caso in cui sussistano i presupposti di Stabile Organizzazione di cui appena discusso, all'operatore non residente sarà applicato il medesimo regime di tassazione previsto per un operatore residente. Tuttavia, con il fine di tutelare la posizione del gestore estero, è prevista una preliminare azione di accertamento. Essa consiste nel portare avanti una serie di azioni di verifica, da parte dell'Agenzia delle Entrate, rispetto alla base imponibile e all'imposta dovuta avvalendosi di metodologie induttive<sup>112</sup>. Queste ultime possono consistere nel constatare fatti, atti

---

<sup>112</sup> Art. 24 del D.L. n.98/2011.

o violazioni compiute dal soggetto passivo quali il compimento di azioni di contrasto alla visualizzazione dei documenti recanti l'ammontare delle giocate oppure mancata collaborazione da parte dell'attore soggetto ad accertamento con le Forze dell'Ordine.

Pur non essendo disciplinata all'interno della *Legge di Stabilità 2016*, si ritiene necessario descrivere anche la fattispecie in cui un operatore estero svolga il servizio di gioco online, in assenza di una Stabile Organizzazione, utilizzando un server installato in Italia per ospitare il proprio sito web.

Come disposto al comma 5 dell'art. 162 del D.P.R. n. 917/1986, "*non costituisce di per sé stabile organizzazione la disponibilità a qualsiasi titolo di elaboratori elettronici e relativi impianti ausiliari che consentano la raccolta e la trasmissione di dati ed informazioni finalizzati alla vendita di beni e servizi*".

Occorre, dunque, analizzare se l'utilizzo del server risulti significativo ed essenziale per lo svolgimento dell'attività ludica. Al riguardo si fa riferimento a quanto stabilito dall'art. 5 del Modello OCSE<sup>113</sup>. Nel caso in cui si verifichi lo scenario positivo, troverà applicazione la disciplina di presunta Stabile Organizzazione ed il conseguente assoggettamento dell'operatore al regime fiscale italiano. Qualora, invece, risulti che l'utilizzo del server sia marginale rispetto all'attività svolta, allora si applicherà il regime di tassazione previsto per il Paese estero.

Al fine di invertire la tendenza che sta spingendo il web ad imporsi come strumento di Monopolio delle transazioni a discapito di quelle "fisiche" si è tentato di introdurre una nuova "*imposta sulle transazioni digitali, relative a prestazioni di servizi effettuate tramite mezzi elettronici rese nei confronti di soggetti residenti nel territorio dello Stato (...) nonché sulle Stabili Organizzazioni di soggetti non residenti situate nel medesimo territorio*"<sup>114</sup> note come *web tax*.

---

<sup>113</sup>Inoltre, l'art. 7 del Modello OCSE stabilisce che "*gli utili di una impresa di uno Stato contraente sono imponibili solo in detto Stato, a meno che l'impresa non svolga la sua attività nell'altro Stato contraente per mezzo di una stabile organizzazione ivi situata*", Lo scopo di suddetto articolo è, dunque, quello di vietare l'applicazione di un duplice regime di tassazione.

<sup>114</sup> Art. 1, comma 1011, Legge 27 dicembre 2017, n.205.

Era dapprima previsto che, su ciascuna transazione digitale doveva applicarsi una imposizione di *“aliquota pari al 6 per cento sull’ammontare dei corrispettivi relativi alle prestazioni di servizi di cui al comma 9, al netto dell’imposta sul valore aggiunto<sup>115</sup>”*. Successivamente fu deciso di ridurre al 3 per cento l’aliquota gravante sul soggetto residente, o non residente ma con Stabile Organizzazione, prestatore di servizi digitali<sup>116</sup>.

Tuttavia, al fine di rendere effettiva l’introduzione della *web tax* si attendeva entro il 30 aprile 2017 un decreto del ministro dell’Economia che ne stabilisse le modalità di applicazione. Tale decreto non fu mai emanato a causa della sopravvenienza di rilevanti preoccupazioni. Si prendano come esempio le parole del presidente di Confindustria Digitale Elio Catania il quale dichiarò che *“stanno venendo fuori norme contorte, di incerta attuazione, che, paradossalmente, incidono sulle imprese italiane (...) determinando un aumento della pressione fiscale proprio sulla parte più innovativa dell’economia italiana”*.

Sulla possibilità di prevedere una *web tax* si dibatte anche a livello comunitario dove si sta spingendo per l’approvazione di un regime provvisorio che possa permettere l’adozione di tale forma impositiva già entro il termine del 2018<sup>117</sup>.

### **3.3.4 La disciplina delle pubblicità: le conseguenze di una eccessiva regolamentazione**

Tra i numerosi fattori che hanno contribuito nel processo di crescita e consolidamento del settore dei giochi, il ricorso a mezzi di pubblicizzazione rappresenta sicuramente uno degli elementi più determinanti.

Il potenziamento delle tecniche comunicative ha reso, nel corso degli anni, sempre più efficace ed economico ideare azioni di sponsorizzazione. Si pensi, al riguardo,

---

<sup>115</sup> Comma 11 dell’Emendamento del 26/11/17 con riferimento all’art.88 della Legge 205/2017.

<sup>116</sup> Art. 1, comma 1012, Legge 27 dicembre 2017, n.205.

<sup>117</sup> Tale volontà è stata confermata dapprima dal Commissario europeo sugli Affari economici Pierre Moscovici e poi dai ministri dell’economia Bruno Le Maire e Giovanni Tria al termine dell’incontro del G20 tenutosi il 21-22 Luglio 2018 a Buenos Aires.

di come, appena pochi decenni fa, fosse necessario acquistare uno spazio all'interno di un quotidiano per poter comunicare ai lettori la propria offerta di servizio. Con il diffondersi di strumenti dotati di una elevata capacità di interagire con il loro utilizzatore, dalle prime televisioni agli smartphone più sofisticati, i costi di diffusione di uno *spot* sono diventati sempre meno esosi nonostante l'incremento di utenza che ne visualizzasse il contenuto.

Le principali problematiche legate alla sponsorizzazione del settore ludico erano da individuarsi nella mancata previsione di un regolamento in merito ai contenuti che esse dovevano rispettare. Si diffusero, infatti, numerosi messaggi il cui unico fine era quello di convincere il ricettore a prendere parte al servizio oggetto della pubblicità, magari mostrando alcuni casi di soggetti riusciti nella rara impresa di arricchirsi mediante i giochi da questi organizzati, senza far alcun riferimento né ai rischi di dipendenza che esso poteva causare né tantomeno alle reali probabilità di successo.

Non può definirsi un caso se 8 operatori su 10 si sono dotati di piattaforme online per promuovere i propri servizi<sup>118</sup>. La possibilità di raggiungere un esponenziale numero di utenti e di inviare messaggi suggestivi anche ai soggetti consumatori di diversi servizi digitali ha fatto sì che il mezzo di propaganda online surclassasse gli strumenti di comunicazioni "fisici"<sup>119</sup>.

Al riguardo si è espressa anche la Commissione Europea la quale ha esortato gli Stati membri ad integrare le proprie normative con una serie di principi e strumenti di tutela degli interessi e della salute del consumatore<sup>120</sup>.

Si rese, dunque, di primaria importanza porre in essere una serie di interventi legislativi volti a tutelare i soggetti più sensibili e a regolare i contenuti e le modalità di diffusione delle pubblicità di gioco.

---

<sup>118</sup>G. MASSARI, *Il gioco online in Italia: le ragioni della crescita*, Università Ca 'Foscari, Venezia, 2012.

<sup>119</sup> U. COLLESEI, V. RAVA, *La Comunicazione d'Azienda*, ISEDI, 2008.

<sup>120</sup> Raccomandazione 478 della Commissione, del 14 luglio 2014, sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line.

Il primo intervento attuato allo scopo di limitare la diffusione di pubblicità ingannevole<sup>121</sup> e ad introdurre le prime forme di protezione nei soggetti ricettori è il già citato *Decreto Balduzzi*. Mediante l'art. 7 si fa divieto di introduzione di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro all'interno delle trasmissioni televisive e radiofoniche nonché durante le rappresentazioni teatrali o cinematografiche non vietate ai minori. Tale divieto si estende anche ai trenta minuti che precedono e seguono l'evento in oggetto.

Il divieto di pubblicità si estende anche alle inserzioni sui giornali, riviste ed alla piattaforma online nel caso in cui tale *spot* non rispetti uno dei seguenti requisiti:

- Divieto di incitazione al gioco ovvero di esaltazione della sua pratica;
- Assenza di soggetti minori all'interno della pubblicità;
- Obbligo di includere formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica del gioco, nonché delle indicazioni in merito alle reali probabilità di vittoria<sup>122</sup>.

Il *Decreto Balduzzi* obbliga anche i gestori ad apporre sugli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro un tagliando contenente indicazioni in merito al rischio di dipendenza derivante da un distorto utilizzo dello stesso e delle reali possibilità di vittoria.

È, inoltre, fatto carico, al comma 5-bis, il Ministero dell'istruzione della responsabilità di predisporre una serie di iniziative didattiche rivolte agli studenti per rappresentare il senso autentico del gioco e dare coscienza dei rischi derivanti da una errata pratica dello stesso.

Con l'emanazione della Legge di Stabilità 2016, vengono ulteriormente rafforzare alcune misure per la tutela del consumatore. Tra le più significative si segnala l'estensione del divieto di trasmissione di uno spot a scopo di promuovere la pratica

---

<sup>121</sup> Come esempio di pubblicità ingannevole si segnala quanto discusso nel Tar Lazio nella sentenza n. 1877 del 2017 a seguito della campagna pubblicitaria del 2009 relativa al gioco del Win for Life. Tale spot indicava come vincita un importo di 4000 euro mensili per la durata di venti anni omettendo riferimenti alle reali probabilità di successo o comunque sufficienti al fine di consentire al consumatore di effettuare una scelta consapevole.

<sup>122</sup> Al comma 4-bis dell'art. 7 del D.L. 13 settembre 2012, n.158, si evidenzia che, qualora non sia definibile la percentuale di vittoria, è obbligatorio indicare la percentuale storica di successo di giochi similari.

dei giochi che prevedono una vincita in denaro a tutte le trasmissioni televisive e radiofoniche generaliste<sup>123</sup> dalle ore 7.00 alle ore 22.00<sup>124</sup>. L'obiettivo promosso da tale disposizione è quello di impedire la riproduzione di pubblicizzazioni di gioco negli orari e su piattaforme aventi come principali consumatori, utenti maggiormente sensibili.

Negli anni il rapporto tra Stato e pubblicità di giochi con vincita in denaro si è ulteriormente inasprito. Con l'entrata in vigore del D.P.C.M. 28 aprile 2017 viene infatti incluso tra gli obblighi del concessionario del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale quello di garantire *“l'assenza dei messaggi pubblicitari sul gioco d'azzardo, secondo quanto previsto dal contratto nazionale di servizio in coerenza con la normativa vigente<sup>125</sup>”*.

Tale divieto, dapprima previsto solo per le piattaforme gestite per conto dello Stato, viene imposto a seguito dell'emanazione del D.L. 12 luglio 2018, n.87, comunemente noto come *Decreto Dignità*, *“a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, (...) su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e internet”*.

Sebbene le intenzioni alla base dei divieti di pubblicizzazione siano rivolti al *“rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto alla ludopatia”<sup>126</sup>*, si rende necessario analizzare le possibili conseguenze derivanti da una tanto rigida regolamentazione.

Una di esse è suggerita dalla storia del gioco e di come fu messo al bando in numerosi periodi storici, quali il Medioevo ed il Rinascimento, e, come risultato, si è osservato un notevole rafforzamento della sua pratica illegale. Questa fu una delle principali ragioni che spinsero il legislatore verso la decisione di instaurare un Monopolio di Stato. Da ciò si evince che una eccessiva regolamentazione potrebbe

---

<sup>123</sup> Per “Generalista” si intende una tipologia di piattaforma il cui contenuto non è influenzato da una tipologia specifica di prodotto ed è rivolto alla totalità dei consumatori.

<sup>124</sup> Art. 1, comma 939, Legge 28 dicembre 2015, n.208.

<sup>125</sup> Art. 3, comma 1, lett. r) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 2017.

<sup>126</sup> Art. 9, comma 1, D.L. 12 luglio 2018, n. 87.

avere come unico effetto quello di trasferire le criticità. È facilmente ipotizzabile di come un divieto possa condurre un consumatore, specie se soggetto a forme di ludopatia, a cercare una via alternativa per praticare attività ludiche.

Un altro fattore che necessita di particolari studi è quello legato agli effetti occupazionali ed economici che una limitazione alle attività connesse al settore ludico può comportare.

Ad oggi si stima che il numero di individui impiegati, direttamente ed indirettamente, nel settore del gioco pubblico è di circa 150.000<sup>127</sup> dipendenti. Una parte rilevante delle risorse economiche destinate al mantenimento occupazionale del settore, deriva da accordi di pubblicizzazione.

Volendo dimostrare l'importanza di questo mezzo di finanziamento, si prenda come esempio il ricorso ad accordi di *partnership* tra concessionari e società calcistiche. Delle 20 squadre partecipanti alla competizione della Serie A, ben 11 hanno siglato un accordo di sponsorizzazione con un concessionario di gioco pubblico. Tali accordi contribuiscono al finanziamento del settore ludico per circa 120 milioni annui. Avendo a disposizione tali informazioni, è lecito prevedere come, una brusca sottrazione di tali introiti e la mancata previsione di misure alternative o di ricollocamento degli occupati, possa causare l'impossibilità da parte del settore dei giochi di mantenere costante il livello occupazionale attualmente garantito.

---

<sup>127</sup> Dati tratti dalla stima effettuata da Sistema Gioco Italia: "<http://www.sistemagiocoitalia.it/dati/>".

## CONCLUSIONI

La descrizione fornita con il presente lavoro delle normative e dell'importanza che il settore ludico ricopre all'interno della società evidenzia la necessità di intraprendere un percorso di rinnovazione che possa colmare le lacune e la poca trasparenza che caratterizzano l'attuale sistema normativo.

Il modello di implementazione “a strati” di una nuova disposizione, così come il ruolo dello Stato come monopolista del settore, non può ulteriormente caratterizzare la metodologia di approccio e sviluppo del settore dei giochi. La maggior parte dei problemi legati a comportamenti fraudolenti da parte di organizzatori ed esercenti di gioco illegale, trova le proprie fondamenta proprio nella frammentarietà delle disposizioni attualmente vigenti. In proposito basti rammentare il già descritto fenomeno dei “totem”, ossia di apparecchi da intrattenimento che, sebbene le disposizioni ne avevano vietato l'installazione, furono egualmente utilizzati a causa della mancanza di una disciplina sanzionatoria.

Una possibile opzione che possa garantire una maggiore trasparenza e, allo stesso tempo, facilitare l'approccio e la comprensione delle normative vigenti può essere ricercata nell'adozione di un “Testo Unico” dei giochi pubblici. In tal modo si supererebbero le difficoltà legate al dover spaziare in decenni di disposizioni al fine di individuare una specifica indicazione.

Per quanto concerne l'esponentiale crescita della pratica del gioco online, la regolamentazione del concetto di stabile organizzazione, così come l'introduzione delle azioni di oscuramento dei cosiddetti “.com”, ha sicuramente reso più agevole l'assegnazione delle responsabilità e delle competenze da parte di operatori stranieri nei confronti della disciplina nazionale e limitato le azioni fraudolente. Tuttavia, tali misure non possono ritenersi sufficienti al fine di fornire adeguati standard di tutela. Si pensi che poco più di un consumatore di gioco online su due effettua, nonostante tali interventi, scommesse su piattaforme “.com” di cui il 37,10 per cento con frequenza giornaliera<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> F. MARCHETTI, L. MONTI, La percezione sociale del gioco d'azzardo in Italia, Dialoghi, 2017.

Si avverte, dunque, la necessità di porre un freno alla pratica digitale del gioco favorendo un ritorno al gioco presenziale. L'universo di internet si presenta troppo esteso ed imprevedibile per poterne auspicare una adeguata tracciabilità. Al contrario, il gioco "fisico" è quasi sempre riconducibile ad un sistema centralizzato in cui confluiscono le informazioni delle singole giocate raccolte.

Negli ultimi anni si sono portati avanti diversi tentativi di introdurre una *web tax*, ossia una forma di imposizione gravante sui servizi offerti online. I continui rinvii hanno però creato un clima di scetticismo in merito alla sua reale efficacia. A parere di chi scrive, qualora si riuscisse ad introdurre questa nuova forma di tassazione, essa non sortirebbe in alcun modo effetti positivi. A giustificare tale affermazione, si ipotizzano due casi in cui la *web tax* venga implementata a seconda che l'aliquota scelta abbia un valore più o meno significativo:

- Qualora l'aliquota prevista sia di piccola dimensione, le ingenti possibilità economiche che il settore online può garantire farebbero in modo che l'offerta di gioco digitale resti pressoché invariata. Gli effetti, dunque, ricadrebbero solo sugli operatori di modeste dimensioni;
- Nel caso in cui l'aliquota sia, invece, di rilevante dimensione, l'offerta di gioco online subirebbe una drastica riduzione causando la chiusura dei rami aziendali destinati all'organizzazione e all'esercizio del gioco legale online ed un conseguente ridimensionamento del livello occupazionale del settore. I consumatori di gioco si sentirebbero maggiormente stimolati dal prendere parte a giochi offerti da piattaforme non autorizzate potendo offrire premi considerevolmente maggiori.

Vista l'elevata difficoltà nell'individuare una efficace soluzione ai problemi che caratterizzano il settore dei giochi, si stanno adottando, sempre più frequentemente, misure volte a contrastare la pratica anche del gioco legale. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, tali interventi sono dettati dalla sola percezione che si ha del gioco d'azzardo anziché essere orientati da fattori oggettivi e tangibili.

Si prenda, al riguardo, come esempio la Legge regionale 2 maggio 2016, n.9 recante le norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico che la regione del Piemonte ha adottato. Mediante art. 5 si introduce un

divieto, il cosiddetto “distanziometro”, di “*collocazione di apparecchi per il gioco di cui all’art. 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931 in locali che si trovano ad una distanza, misurata in base al percorso pedonale più breve, non inferiore a trecento metri per i comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti e non inferiore a cinquecento metri per i comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti*”.

Sebbene tale disposizione sia concepita con il fine di “*tutelare le fasce più deboli e maggiormente vulnerabili della popolazione, nonché a contenere l’impatto delle attività connesse all’esercizio del gioco lecito sulla sicurezza urbana, sulla viabilità, sull’inquinamento acustico e sulla quiete pubblica*”<sup>129</sup>, ad oggi essa si concretizza in una “sola” drastica diminuzione del livello occupazionale.

Secondo quanto stimato da Sistema Gioco Italia in merito all’impatto occupazionale che la Legge regionale 9/2016 avrebbe comportato, a partire dal 20 maggio 2019 i concessionari di gioco pubblico saranno costretti a licenziare circa il 75% dei propri dipendenti, ossia 3.650 lavoratori, a causa della introduzione di un distanziometro che obbligherà l’allontanamento dai centri di pubblico interesse di circa 626 esercizi la cui gran parte cesserà definitivamente la propria attività a causa della saturazione dei luoghi in cui è legalmente allocabile un esercizio.

Per quanto riguarda il livello di raccolta registrato nel territorio del Piemonte in seguito all’introduzione della Legge Regionale, si evidenzia come essa sia rimasta sostanzialmente invariata. Nell’ultimo quadrimestre del 2017 si è infatti registrato un livello di raccolta pari ad 1,6 miliardi di euro mentre, nel primo quadrimestre del 2018, si è raggiunta una raccolta di 1,5 miliardi di euro. La motivazione dell’inefficacia della nuova regolamentazione è da individuarsi nell’elevata “indifferenza” dei consumatori rispetto alla tipologia di gioco praticato. Se da un lato la Legge Regionale ha comportato una riduzione del 28,2 per cento della raccolta delle News slot nel capoluogo di Torino, dall’altro ha causato un incremento del 9 per cento delle giocate alle Videolottery e dell’11,7 per cento di quelle del Gratta e Vinci<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Art. 1, comma 1, Legge regionale 2 maggio 2016, n.9.

<sup>130</sup> Dati tratti dal sito web AGIMEG: “<https://www.agimeg.it/pp2/piemonte-la-legge-regionale-fa-crollare-gli-incassi-delle-slot-ma-crescono-le-puntate-sugli-altri-giochi>”.

Una conseguenza analoga è ragionevolmente associabile anche ai possibili effetti riguardanti il divieto di pubblicizzazione che il *Decreto Dignità* ha imposto. L'impossibilità di sottoscrivere contratti di sponsorizzazione o di qualsivoglia forma di pubblicizzazione, comporterà una radicale modificazione dei modelli di *business* adottati dalle società del gioco pubblico con la probabile cessazione delle attività di *marketing*.

La necessità di realizzare una serie di riforme nell'ambito del gioco pubblico è evidenziata tanto dalla compagine statale quanto dagli stessi operatori del settore. Lo stesso presidente di Sistema Gioco Italia, Stefano Zapponini, ha espresso la volontà di aprire un tavolo di confronto tra le parti presentando una serie di proposte di riforma riguardanti:

- 1) Soluzioni alternative al distanziometro per evitare l'espulsione del gioco legale dai territori;
- 2) Interventi di razionalizzazione dell'offerta;
- 3) Innalzamento qualitativo dei punti di gioco;
- 4) Riqualificazione della filiera e formazione degli operatori;
- 5) Implementazione di linee guida nazionali sull'impatto urbano e sulla comunicazione;
- 6) Revisione della disciplina del prelievo erariale sui singoli giochi;
- 7) Rafforzamento della regolamentazione del gioco online;
- 8) Regolamentazione della pubblicità;
- 9) Espletamento del bando di riassegnazione delle concessioni del Bingo;
- 10) Riforma complessiva del settore dell'ippica.

Sebbene molti di questi punti siano già stati inseriti in diversi piani di Governo nel corso dell'ultimo decennio, essi non sono, ad oggi, ancora stati sviluppati.

## BIBLIOGRAFIA

- AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, *Libro Blu*, 2016
- C. BENELLI, E. VEDOVA, *Giochi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale*, Giuffrè, Milano, 2008
- L. BUTTARO, *Del giuoco e della scommessa*, Zanichelli, Roma, 1959
- C. CALCULLI, *Wsopt the history: il boom e l'effetto Moneymaker*, 2009
- S. CAPOLUPO, *Aumentato il prelievo sui giochi*, in *Corr. Trib.* 31, 2017
- U. COLLESEI, V. RAVA, *La Comunicazione d'Azienda*, ISEDI, 2008
- Commissione Europea, *Libro verde sul gioco d'azzardo online nel mercato internet*, COM(2011), 128 definitivo, Bruxelles, 2011
- G. COMMITTERI, A. MANCINO, *Il regime IVA degli apparecchi da intrattenimento*, in *Corr. Trib.*, n. 9/2005
- Comunicato Stampa, *Il presidente Monti riunisce task force per dare impulso alla lotta all'evasione fiscale*, 28 febbraio 2012
- B. DI TUCCI, *Il prelievo erariale unico sui "videogiochi"*, in *Corr. Trib. N.* 11/2004
- G. B. FERRI, *La neutralità del gioco*, 1974
- F. DANINOS, *Storia del Poker*, Odoya Library, 2010
- EGBA, H2 GAMBLING CAPITAL, *Market Reality*, 2012
- G. FIDONE, A. LINGUITI, *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Milano, Giuffrè Editore, Milano, 2013
- D. LA MEDICA, *Spettacoli (imposta sugli)*, Enc. Giur.
- F. MARCHETTI, G. MELIS, A. E. LA SCALA, *La Fiscalità dei giochi – Analisi giuridica ed economica*, Luiss CERADI
- F. MARCHETTI, L. MONTI, *La percezione sociale del gioco d'azzardo in Italia*, Dialoghi, 2017
- G. MASSARI, *Il gioco online in Italia: le ragioni della crescita*, Università Ca' Foscari, Venezia, 2012
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, VI Commissione Permanente Finanze, 9 febbraio 2017

S.V. MIRANDA, *Appunti in materia di lotteria istantanea “gratta e vinci”:* natura e genesi del rapporto, diritto alla riscossione del premio, errore di stampa, in [www.lexgiochi.it](http://www.lexgiochi.it)

P. OVIDIO NASONE, *Le Noci*, raccolta spuria

M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, Milano, 2003

P. PETRANGELI, *La manovra sui giochi*, in *Il Fisco*, 2017

Raccomandazione 478 della Commissione, *sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line*, 14 luglio 2014

S. SBORDONI, *Gioco a distanza. Contratto telematico di gioco*, in *Il gioco telematico*, 2010

G. TABET, *Il prelievo sui giochi cerca equità*, in *Il Sole 24 ore*, 17 agosto 2009

N. TOSI, M. BERNASCONI, G. POGGI, *La storia del gioco d'azzardo*

D. VALENTINO, *Commentario del Codice Civile: Dei singoli contratti*, Vol. IV, UTET, Torino, 2011

A. WYKES, *L'Azzardo*, Rizzoli, 2016

## **SITOLOGIA**

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

<https://www.adm.gov.it/portale/it/web/guest/home>

AGENZIA DELLE ENTRATE

<https://www.agenziaentrate.gov.it>

AGIMEG

<https://www.agimeg.it/>

EUROJACKPOT

<https://www.euro-jackpot.net>

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

<https://www.giustizia-amministrativa.it/>

OSSERVATORIO POLITECNICO DI MILANO

[https://www.osservatori.net/it\\_it](https://www.osservatori.net/it_it)

SISAL

<http://www.sisal.com>

SISTEMA GIOCO ITALIA

<http://www.sistemagiocoitalia.it/>

IL SOLE 24 ORE

<https://www.ilsole24ore.com/>

## **GIURISPRUDENZA**

A.A.M.S., Prot. n. 2012/245/Strategie/UD, 31 gennaio 2012

A.A.M.S., Prot. 2012/25774/Giochi/GAD, 7 giugno 2012, n. 2

Agenzia delle Entrate, Circolare 11 febbraio 2002, n. 16

Agenzia delle Entrate, Circolare 17 luglio 2008, n. 51/E

Agenzia delle Entrate, Nota 13 febbraio 2004, n. 29102

Allegato del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2011

Cass. Pen., Sez III, 23 ottobre 2003, n. 48489

Cass. Pen., 1986, n. 1886

Cass. Sez. Un. Civili, 18 maggio 2004, n. 23272

Cass. Sez. Un. Civili, 23 aprile 2009, n. 9672

Cass. Sez. Un. Civili, 23 aprile 2009, n. 9772

Codice Civile, artt. 1326, 1933, 1934, 1935

Codice Penale, artt. 718, 721

Corte Costituzionale, 19 ottobre 2006, sentenza n. 334

Corte di Giustizia: Causa C-275/92, Raccolta 1994

Corte di Giustizia: Causa C-386/04, Raccolta 2006

Costituzione Italiana, artt. 32, 41, 43, 117

D.D. 19 novembre 2004 n. 64770

D.D. 20 ottobre 2005 n. 4244

D.D. 8 novembre 2005 n. 133

D.D. 17 maggio 2006, n. 311

D.D. 11 giugno 2009 n. 21729

D.D. 11 giugno 2009 n. 21730

D.D. 11 giugno 2009 n. 21732

D.D. 5 maggio 2009, n. 16597

D.D. 6 agosto 2009, n. 30200

D.D. 8 ottobre 2009, n. 38392

D.D. 9 marzo 2010, n. 7984  
D.D. 10 gennaio 2011, n. 666  
D.D. 8 febbraio 2011, n. 190  
D.D. 25 marzo 2011 n. 9263  
D.D. 16 marzo 2012 n. 10106  
D.L 30 settembre 2003, n. 269  
D.L. 28 aprile 2009, n.39  
D.L. 6 luglio 2011, n.98  
D.L. 13 agosto 2011, n. 138  
D.L. 6 dicembre 2011, n. 201  
D.L. 29 dicembre 2011, n. 216  
D.L. 2 marzo 2012, n.16  
D.L. 13 settembre 2012, n. 158  
D.L. 24 aprile 2017, n. 50  
D.L. 16 ottobre 2017, n. 148  
D.L. 12 luglio 2018, n.87  
D.Lgs. 14 aprile 1948, n. 496  
D.Lgs. 23 dicembre 1998, n. 504  
D.Lgs. 26 febbraio 1999 n. 60  
D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300  
D.M. 9 Luglio 1957, n. 600  
D.M. 12 febbraio 1991 n.183  
D.M. 8 aprile 1998, n. 169  
D.M. 31 gennaio 2000, n.29  
D.M. 15 febbraio 2001, n.156  
D.M. 19 giugno 2003, n. 179  
D.M. 12 ottobre 2011, n.2876  
D.M. 17 settembre 2012  
D.M. 18 marzo 2013, n.47

D.P.C.M. 28 aprile 2017  
D.P.R. 20 novembre 1948 n. 1677  
d.P.R. 18 aprile 1951, n. 581  
D.P.R. 29 gennaio 1958 n. 645  
D.P.R., 1972, n. 640  
D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600  
D.P.R. 1677/1984  
D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917  
D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75  
D.P.R. 10 novembre 1997, n. 442  
D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252  
D.P.R., 2001, n.460  
D.P.R. 24 gennaio 2002, n.33  
D.P.R. 15 dicembre 2003, n. 385  
Emendamento del 26 novembre 2017 con riferimento all'art.88 della Legge 205/2017  
Legge 27 settembre 1863, n.1483  
Legge 22 dicembre 1951, n. 1379  
Legge 4 agosto 1955 n. 722  
Legge 23 dicembre 2000, n. 388  
Legge 8 agosto 2002, n.17  
Legge 24 novembre 2003, n. 326  
Legge 30 dicembre 2004, n. 311  
Legge 7 luglio 2009, n.88  
Legge 13 dicembre 2010, n. 220  
Legge 6 luglio 2011, n.98  
Legge 24 febbraio 2012, n.14  
Legge 23 dicembre 2014, n.190  
Legge 28 dicembre 2015, n. 208  
Legge 27 dicembre 2017 n. 205

Legge regionale del Piemonte 2 maggio 2016, n.9

Modello OCSE

Provvedimento n. 11560/R.U., 26 gennaio 2018

r.d.l. 8 dicembre 1927, n.2258

Sentenza della Corte di Giustizia UE, 19 luglio 2012, Causa C-377/11

TAR Lazio, 25 gennaio 2012, Ordinanza n. 6985

TAR Lazio, 6 febbraio 2017, Sentenza n. 1877

T.U.L.P.S.

## SINTESI

La pratica del gioco d'azzardo trova le proprie fondamenta tra le origini della storia dell'uomo. Si pensi, infatti, che le prime testimonianze archeologiche giunte fino ai nostri giorni risalgono all'anno 3000 a.C., al periodo in cui si sviluppava la cultura dei Longshan.

Sebbene originariamente aveva come fine quello di interpretare la volontà degli dei attraverso l'aleatorietà dei suoi eventi, con il passare degli anni il gioco si è affermato come una vera e propria attività di intrattenimento dotata di un elevato bacino di consumatori ed in grado di attrarre una elevata quantità di denaro. Quest'ultimo particolare ha, tuttavia, attirato le attenzioni di organizzazioni della malavita che ne vollero sfruttare l'elevata redditività per accrescere i propri proventi e perseguire azioni di riciclaggio. Al riguardo, lo Stato decise di ricorrere all'istituzione di un modello di monopolio per avere il diritto esclusivo di organizzazione ed esercizio e farsi garante della tutela dei consumatori.

Il gioco pubblico può essere classificato in tre distinte categorie basate sul grado di incidenza che il giocatore può avere in riferimento all'esito della giocata:

- Giochi leciti e pienamente tutelati (artt. 1934, 1935 c.c.): Sono tali quei giochi che ricoprono un importante ruolo sociale ed in grado di disincentivare la pratica del gioco illegale. Rientrano in questa fattispecie le cd. *lotteries*, quali il Lotto, le Lotterie nazionali e i giochi numerici a totalizzatore nazionale, purchè autorizzate e sottoposte ad attività di monitoraggio;
- Giochi proibiti, penalmente repressi (artt. 718 e ss. c.p.): il codice penale vieta la pratica dei giochi in cui è presente il fine di lucro e la cui vincita o perdita è interamente, o prevalentemente, associata a fattori aleatori.
- Giochi tollerati o non proibiti (art. 1933 c.c.): Tale categoria è individuabile per differenza rispetto alla precedente coorte. La peculiarità dei giochi tollerati è data dalla presenza di una forma di tutela, ossia la *soluti retentio*, consistente nella irripetibilità del pagamento della posta di gioco nel caso in cui esso sia stato eseguito spontaneamente, ovvero in assenza di violenza o

inganno della controparte, e successivamente rispetto alla conclusione dell'evento oggetto di scommessa.

Il diritto esclusivo di organizzazione ed esercizio del gioco pubblico è di competenza statale che lo esercita attraverso l'ente pubblico dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Tale Agenzia svolge una molteplicità di funzioni quali la gestione dei giochi, il rilascio di concessioni, l'amministrazione e la riscossione di tributi, compie azioni volte al contrasto dell'evasione fiscale e svolge attività di controllo e vigilanza. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli fornisce anche un elenco dell'offerta legale dei giochi consultabile sulla propria piattaforma online.

Analizzando la disciplina fiscale legata al gioco pubblico si nota come essa presenti una pluralità di forme di prelievo fiscale applicabili dipendentemente dalla tipologia di gioco e dall'ammontare della vincita perseguita.

Tale sistema deriva da numerosi interventi che il legislatore ha posto in essere nel corso degli anni. Ciascuno di questi interventi si è aggiunto, di volta in volta, alle precedenti disposizioni mediante una sorta di processo di "stratificazione". Le nuove disposizioni, cioè, si andavano (e continuano ad andare) a legare a quelle preesistenti generando situazioni di sovrapposizioni e di mancata coordinazione tra di esse.

La prima imposizione fiscale fu introdotta con l'instaurazione del regime di monopolio statale. Essa consiste nell'applicare una ritenuta, detta "*ab origine*", direttamente alla vincita conseguita dal partecipante il quale risulta, dunque, soggetto passivo del tributo.

L'applicabilità di tale tipologia di tributo era favorita dalla presenza di una offerta di gioco la cui potenziale vincita era preliminarmente conoscibile. Tuttavia, con l'evolversi del settore ludico, si affermarono ulteriori forme di gioco nei quali non era possibile stimare la potenziale vincita a monte della loro organizzazione. Con tali premesse, si rese necessario l'intervento del legislatore.

Mediante D.P.R. 29 settembre 1973, n.600 fu stabilito che sulle vincite di gioco derivanti dalla sorte, giochi di abilità, concorsi a premi, pronostici e scommesse doveva applicarsi una ritenuta alla fonte a titolo di imposta. Venne inoltre

consentito di derogare a quanto previsto dal regime ordinario di tassazione qualora si sia prevista una legislazione tributaria *ad hoc* per il gioco in oggetto.

Tale concessione rappresenta il primo passo di allontanamento rispetto al preesistente modello di Monopolio fiscale in favore dell'adozione di un regime sostitutivo. Il ruolo di soggetto passivo del tributo venne affidato al concessionario di gioco anziché al giocatore-vincitore in quanto organizzatore del servizio di gioco.

Di seguito saranno descritte le imposizioni fiscali facenti parte della legislazione tributaria ordinaria in materia di gioco pubblico.

L'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse è una forma di imposizione speciale gravante sui concorsi pronostici e sulle scommesse di qualunque tipo, relativi a qualunque evento, anche se svolto all'estero. La qualità "speciale" è dettata dalla natura sostitutiva del tributo nei confronti di ogni altra imposta, sia essa diretta o indiretta. Le ragioni che hanno spinto il legislatore ad introdurre tale forma impositiva sono da ritrovarsi nella necessità di rendere più agevole l'adempimento dei numerosi obblighi fiscali quali la *tassa di lotteria*, i diritti erariali e l'imposta generale sull'entrata, sostituendoli con una unica imposizione avente una aliquota inferiore.

L'imposta unica è caratterizzata per la presenza di due basi imponibili a seconda che l'oggetto del tributo sia un concorso pronostico oppure una scommessa. Nella prima fattispecie, l'importo dovuto all'erario è ottenuto applicando una aliquota del 26,80 per cento sull'ammontare della somma corrisposta dal concorrente per prendere parte al gioco, ossia la sua spesa, decurtata dei diritti fissi e dei compensi dovuti ai ricevitori.

Qualora l'attività ludica in oggetto sia una scommessa, allora la base imponibile sulla quale graverà il tributo è costituita dall'ammontare delle somme giocate per ciascuna scommessa senza apportare alcuna decurtazione dalla stessa. In questa circostanza sono previste diverse aliquote la cui dimensione varia a seconda della scommessa oggetto di tributo.

Per quanto concerne la modalità di tassazione del gioco del Bingo e degli Apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro, si fa riferimento al Prelievo Erariale Unico (cd. PREU).

Con riferimento al gioco del Bingo, sia esso praticato in loco oppure a distanza, il PREU è applicato al prezzo di vendita di ciascuna cartella per un importo pari all'11 per cento di tale valore. Tale tipologia di tassazione è sostitutiva delle altre imposizioni con esclusione degli oneri fiscali legati al rilascio e all'esercizio della concessione per la raccolta di gioco.

Differente è il criterio con cui il PREU viene applicato agli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro. In tale contesto, la base imponibile è rappresentata dal valore visualizzato dal *display* installato sull'apparecchio.

Per quanto riguarda l'aliquota applicabile agli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro, essa varierà mediante delle suddivisioni in fasce che saranno costituite sulla base della raccolta annua. Nel caso in cui l'apparecchio oggetto di tributo sia una Videolottery, oltre alla imposizione appena descritta, si applicherà un ulteriore prelievo nel caso in cui l'importo indicato dal *display* al termine della giocata sia superiore ad euro 500.

Contrariamente ai casi discussi in precedenza, l'interazione tra il PREU e l'IVA non è di immediata comprensione. Il primo sarà sostituito del secondo solo nelle fattispecie dei rapporti tra il concessionario ed il gestore degli apparecchi da intrattenimento oppure tra il concessionario e l'esercente titolare della sede in cui sono installati gli apparecchi. Sono invece esclusi dall'esenzione IVA gli atti posti in essere tra gestore ed esercente.

Il prelievo alla fonte sulle vincite, noto anche come "tassa sulla fortuna", è una imposizione fiscale che si applica al gioco del lotto, ad alcune *lotteries* (quali lotterie ad estrazione istantanea, Superenalotto *et similia*) e alle Videolottery mediante ritenuta alla fonte.

Nel caso in cui il gioco oggetto di tributo sia il Lotto, sarà applicata una ritenuta sulla vincita pari all'8 per cento aumentata del 12 per cento per il valore eventualmente eccedente la soglia dei 500 euro.

Con riferimento alle *lotteries*, si applicherà una ritenuta sulla vincita solo per la parte eccedente la soglia di euro 500 con aliquota pari al 6 per cento.

Per quanto riguarda il caso delle Videolottery, oltre a quanto già descritto in precedenza, si evidenzia la difficoltà di applicazione di tale forma di tributo a causa della incompleta informazione fornita dal *display* di ciascun apparecchio. Esso, infatti, rappresenta l'importo residuo rimasto nella disponibilità del giocatore senza che sia effettuata alcuna distinzione tra l'ammontare delle vincite e il valore immesso dal partecipante. Tale criticità ha generato numerosi disagi e comportato diverse sospensioni del suddetto regime di tassazione. Ad oggi, nonostante il gioco delle Videolottery vanti il secondo posto in termini di raccolta annuale nel settore dei giochi, non è stata ancora individuata una adeguata riforma della sua modalità di tassazione.

L'imposta sugli intrattenimenti è una imposizione fiscale istituita mediante D.Lgs. 60/1999, gravante sui *“giochi e le altre attività indicati nella tariffa allegata al presente decreto, che si svolgono nel territorio dello Stato”*. Tali giochi sono classificabili in due macro-gruppi. Il primo è rappresentato dalle attività di intrattenimento, ossia quelle attività prevalentemente caratterizzate dalla componente ludica e dalla possibilità di prendervi parte. Il secondo gruppo è invece costituito dalle attività di spettacolo, ossia tutte quelle attività che presentano una componente culturale ed alle quali è possibile prestare solo una partecipazione passiva. Tale distinzione risulta rilevante nel momento in cui si vuole analizzare l'interazione tra l'imposta sugli intrattenimenti e l'IVA. Nel caso di Attività di intrattenimento, infatti, oltre all'imposta sugli intrattenimenti, si applicherà anche un regime speciale IVA mentre, qualora l'attività in oggetto sia uno spettacolo, si utilizzerà l'aliquota ordinaria dell'IVA.

Il regime speciale IVA applicato alle attività di intrattenimento si caratterizza per l'adozione di un metodo *“forfettario”*. Ai sensi dell'art. 14 D.P.R. 640/1972 l'IVA verrà applicata sulla medesima base imponibile dell'imposta sugli intrattenimenti alla quale saranno apportate due distinte riduzioni pari a:

- 50 per cento per i proventi conseguiti nei pubblici esercizi in occasione di esecuzioni musicali non dal vivo e in modalità di partecipazione ad ingresso

libero oppure nel caso in cui i proventi conseguiti nell'anno solare precedente siano stati di importo inferiore ad euro 25.822,84;

- 33,33 per cento per le sole attività di cessione o concessione di diritti televisivi e radiotelevisivi.

Alle imprese è, inoltre, concessa facoltà di aderire al regime ordinario di imposta previa comunicazione al concessionario secondo le modalità previste dal D.P.R. 10 novembre 1997, n. 442.

Il soggetto passivo dell'imposta sugli intrattenimenti è il gestore dell'attività ludica in quanto organizzatore ed esercente dell'attività in oggetto. La base imponibile sulla quale sarà applicato il tributo è costituita dall'importo dei singoli titoli di accesso. Su di essa sarà applicata una differente aliquota a seconda che l'attività in oggetto riguardi le esecuzioni musicali piuttosto che l'utilizzo di apparecchi da divertimento.

Come si è avuto occasione di analizzare al momento della narrazione delle motivazioni che hanno spinto il legislatore ad instaurare un Monopolio di Stato in materia di gioco pubblico, il fattore illiceità rappresenta senza alcun dubbio l'elemento base su cui si sviluppa l'intero sistema dei giochi.

Fin dalla sua legalizzazione, il gioco d'azzardo è stato definito un rischio per l'aspetto sociale di una comunità. L'elevata redditività del settore ha generato degli interessi in sempre più attività criminali che, sebbene l'istaurazione di un monopolio statale ne abbia limitato la possibilità coinvolgimento nella filiera dei giochi, esse trovarono nella pratica del gioco uno strumento per intraprendere numerose attività di riciclaggio per il denaro derivanti da proventi illeciti.

I primi interventi posti in essere dal legislatore in ottica di contrasto al fenomeno del gioco illegale sono contenuti nel cd. *Decreto Salva Italia*. Con esso si pose una soglia massima per l'utilizzo del contante in modo tale da obbligare lo svolgimento delle transazioni attraverso modalità di pagamento più facilmente tracciabili.

Ulteriori provvedimenti in ottica di sviluppo e tutela del settore dei giochi sono contenuti nel *Decreto Milleproroghe*. Con esso fu prorogata l'applicabilità di un regime fiscale agevolato per il gioco del Bingo. Per quanto concerne le scommesse

ippiche, fu anticipato l'intervallo temporale di versamento delle imposte così da finanziare un futuro piano di sviluppo. Inoltre, furono riformate le modalità di assegnazione delle concessioni per l'esercizio e la raccolta del gioco del poker nella modalità dei tornei non a distanza.

La diffusione della tecnologia di internet ha radicalmente modificato il modo di interfacciarsi degli individui rispetto al mondo che li circonda. La possibilità di effettuare un acquisto o richiedere un servizio senza dover impiegare del tempo per recarsi in loco e di poter scegliere un prodotto tra una infinità di fornitori ed una illimitata varietà di gamme ha rapidamente fatto comprendere le opportunità che il mondo dell'online aveva da offrire. Il settore del gioco pubblico non è rimasto estraneo a tale forma di progresso bensì, i suoi operatori hanno colto questa occasione per accrescere notevolmente il loro bacino di utenza.

A seguito di una serie di eventi, tra i quali spicca il caso *Moneymaker*, il numero di utenti iscritti a piattaforme online subì un esponenziale incremento. Fin dalla legalizzazione della pratica online del gioco, il settore ha visto crescere il proprio livello di raccolta senza alcun segnale di rallentamento attirando così gli interessi delle organizzazioni criminali.

Si aprirono, in Europa, una serie di dibattiti tra i vari Stati membri che portarono alla stesura del Libro Verde sul gioco d'azzardo online mediante il quale ci si prefiggeva di perseguire obiettivi di tutela dei consumatori e di salvaguardia dell'ordine pubblico.

I principali risultati che tali dibattiti hanno conseguito sono rappresentati dall'adozione da parte di numerosi Stati di strumenti di blocco nei confronti delle piattaforme online non autorizzate. Rientrano in questa fattispecie le azioni di "oscuramento" dei siti web che utilizzano le estensioni ".com".

I rapporti tra gli Stati membri in materia di gioco pubblico sono regolati dall'art. 56 del T.F.U.E. con il quale si tutela la libera prestazione dei servizi tra Stati, e cittadini, membri dell'unione.

In Italia, la pratica del gioco online è consentita a seguito dell'emanazione del D.M. 15 febbraio 2001, n.156 che autorizza la raccolta telefonica e telematica delle

giocate. Tutte le competenze in merito all'organizzazione e all'esercizio dei giochi, scommesse e pronostici sono affidate all'AAMS.

Il rapido sviluppo che coinvolse il settore del gioco online e le sempre più crescenti risorse economiche coinvolte in esso non ebbero il solo effetto di incrementare le entrate erariali per lo Stato bensì divennero anche incentivi per le infiltrazioni di organizzazioni criminali pronti a farsi forte della scarsa vigilanza che le regolamentazioni prevedevano.

Il primo intervento legislativo volto a porre un freno a tale problematicità è rappresentato dall'emanazione del *Decreto Balduzzi* mediante il quale si propongono una serie di misure volte ad impedire, o quantomeno limitare, l'installazione irregolare di apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro.

Tuttavia, tale decreto sortì un effetto contrario a quello auspicato. Sebbene si era fatto divieto di installazione di apparecchi da intrattenimento che non rispettassero tutti gli obblighi elencati nello stesso decreto, non è stata prevista alcuna forma di sanzione favorendone lo sviluppo del fenomeno dei "totem".

Suddetta lacuna fu colmata solo in seguito all'emanazione della *Legge di Stabilità 2016* attraverso la quale, oltre ad introdurre una sanzione amministrativa in caso di installazione irregolare di apparecchi da intrattenimento, introdusse nell'ordinamento italiano anche la regolamentazione della cd. "Stabile Organizzazione".

La capacità della rete online di mettere in contatto operatori e scommettitori tra loro notevolmente distanti ha fatto sì che si verificassero numerosi scenari in cui l'operatore offerente di servizi sia locato in un paese estero rispetto a quello dello scommettitore. Tale circostanza, nei casi in cui l'operatore sia locato in un paese avente un regime fiscale agevolato, può celare l'intenzione di compiere un'azione di evasione fiscale. Al riguardo interviene il concetto di stabile organizzazione.

Qualora un soggetto non residente svolga nel territorio italiano una attività vendita o di prestazione di servizi mediante soggetti residenti per un valore superiore, nell'arco di sei mesi, a 500.000 euro, si presume l'esistenza di una stabile

organizzazione in Italia. Con tali presupposti, il soggetto non residente sarà assoggettato alla medesima normativa fiscale prevista per un soggetto residente.

Gli effetti previsti dal concetto di stabile organizzazione si applicano anche nel caso in cui il soggetto non residente svolga la propria attività mediante utilizzo di un server installato in Italia per ospitare il proprio sito web e, tale attività, risulti particolarmente significativa ed essenziale per il prosieguo della propria attività.

Tra i numerosi fattori che hanno contribuito nel processo di crescita e consolidamento del settore dei giochi, il ricorso a mezzi di pubblicizzazione rappresenta sicuramente uno degli elementi più determinanti.

Il potenziamento delle tecniche comunicative ha reso, nel corso degli anni, sempre più efficace ed economico ideare azioni di sponsorizzazione. Si pensi, al riguardo, di come, appena pochi decenni fa, fosse necessario acquistare uno spazio all'interno di un quotidiano per poter comunicare ai lettori la propria offerta di servizio. Con il diffondersi di strumenti dotati di una elevata capacità di interagire con il loro utilizzatore, dalle prime televisioni agli smartphone più sofisticati, i costi di diffusione di uno *spot* sono diventati sempre meno esosi nonostante l'incremento di utenza che ne visualizzasse il contenuto.

Le principali problematiche legate alla sponsorizzazione del settore ludico erano da individuarsi nella mancata previsione di un regolamento in merito ai contenuti che esse dovevano rispettare. Si diffusero, infatti, numerosi messaggi il cui unico fine era quello di convincere il ricettore a prendere parte al servizio oggetto della pubblicità, magari mostrando alcuni casi di soggetti riusciti nella rara impresa di arricchirsi mediante i giochi da questi organizzati, senza far alcun riferimento né ai rischi di dipendenza che esso poteva causare né tantomeno alle reali probabilità di successo.

Il primo intervento legislativo orientato alla limitazione della diffusione di pubblicità ingannevole è contenuto nel già citato *Decreto Balduzzi* mediante il quale si fa divieto di introduzione di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro all'interno delle trasmissioni televisive e radiofoniche. Si obbligano, inoltre i gestori di apparecchi da intrattenimento di affiggere su di essi un tagliando

contenente indicazioni in merito al rischio di dipendenza derivante da un uso distorto dello stesso nonché delle reali possibilità di vittoria.

Con l'emanazione della Legge di Stabilità 2016, vengono ulteriormente rafforzare alcune misure per la tutela del consumatore. Tra le più significative si segnala l'estensione del divieto di trasmissione di uno spot a scopo di promuovere la pratica dei giochi che prevedono una vincita in denaro a tutte le trasmissioni televisive e radiofoniche generaliste dalle ore 7.00 alle ore 22.00. L'obiettivo promosso da tale disposizione è quello di impedire la riproduzione di pubblicizzazioni di gioco negli orari e su piattaforme aventi come principali consumatori, utenti maggiormente sensibili.

Negli anni il rapporto tra Stato e pubblicità di giochi con vincita in denaro si è ulteriormente inasprito. Con l'entrata in vigore del D.P.C.M. 28 aprile 2017 viene infatti incluso tra gli obblighi del concessionario del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale quello di garantire *“l'assenza dei messaggi pubblicitari sul gioco d'azzardo, secondo quanto previsto dal contratto nazionale di servizio in coerenza con la normativa vigente”*.

Tale divieto, dapprima previsto solo per le piattaforme gestite per conto dello Stato, viene imposto a seguito dell'emanazione del D.L. 12 luglio 2018, n.87, comunemente noto come *Decreto Dignità*, *“a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, (...) su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e internet”*.

A conclusione dello studio e della descrizione dell'attuale sistema vigente in materia di gioco pubblico e della sua interazione con la compagine sociale e con le istituzioni governative si evidenzia la necessità di intraprendere un percorso di rinnovazione che possa colmare le numerose lacune evidenziate e favorirne un corretto sviluppo.

Una possibile opzione in tal senso può essere rappresentata dal passaggio di una giurisprudenza frastagliata in decenni di disposizioni all'adozione di un “Testo

Unico” del gioco pubblico così da rendere lo studio della materia di più agevole comprensione.

Per quanto concerne l’esponentiale crescita della pratica del gioco online, la regolamentazione del concetto di stabile organizzazione, così come l’introduzione delle azioni di oscuramento dei cosiddetti “.com”, ha sicuramente reso più agevole l’assegnazione delle responsabilità e delle competenze da parte di operatori stranieri nei confronti della disciplina nazionale e limitato le azioni fraudolente. Tuttavia, tali misure non possono ritenersi sufficienti al fine di fornire adeguati standard di tutela. Si pensi che poco più di un consumatore di gioco online su due effettua, nonostante tali interventi, scommesse su piattaforme “.com” di cui il 37,10 per cento con frequenza giornaliera.

Negli ultimi anni si sono portati avanti diversi tentativi di introdurre una *web tax*, ossia una forma di imposizione gravante sui servizi offerti online. I continui rinvii hanno però creato un clima di scetticismo in merito alla sua reale efficacia. A parere di chi scrive, qualora si riuscisse ad introdurre questa nuova forma di tassazione, essa non sortirebbe in alcun modo effetti positivi. A giustificare tale affermazione, si ipotizzano due casi in cui la *web tax* venga implementata a seconda che l’aliquota scelta abbia un valore più o meno significativo:

- Qualora l’aliquota prevista sia di piccola dimensione, le ingenti possibilità economiche che il settore online può garantire farebbero in modo che l’offerta di gioco digitale resti pressoché invariata. Gli effetti, dunque, ricadrebbero solo sugli operatori di modeste dimensioni;
- Nel caso in cui l’aliquota sia, invece, di rilevante dimensione, l’offerta di gioco online subirebbe una drastica riduzione causando la chiusura dei rami aziendali destinati all’organizzazione e all’esercizio del gioco legale online ed un conseguente ridimensionamento del livello occupazionale del settore. I consumatori di gioco si sentirebbero maggiormente stimolati dal prendere parte a giochi offerti da piattaforme non autorizzate potendo offrire premi considerevolmente maggiori.

Vista l’elevata difficoltà nell’individuare una efficace soluzione ai problemi che caratterizzano il settore dei giochi, si stanno adottando, sempre più frequentemente,

misure volte a contrastare la pratica anche del gioco legale. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, tali interventi sono dettati dalla sola percezione che si ha del gioco d'azzardo anziché essere orientati da fattori oggettivi e tangibili.

Si prenda come esempio la recente Legge Regionale del Piemonte del 2 maggio 2016, n.9 che, sebbene tale disposizione sia concepita con il fine di *“tutelare le fasce più deboli e maggiormente vulnerabili della popolazione, nonché a contenere l'impatto delle attività connesse all'esercizio del gioco lecito sulla sicurezza urbana, sulla viabilità, sull'inquinamento acustico e sulla quiete pubblica”*, ad oggi essa si concretizza in una “sola” drastica diminuzione del livello occupazionale causato dalla espulsione dalla città di Torino della quasi totalità dei centri di scommessa mentre il valore della raccolta registrata a seguito di tale disposizione, è rimasta pressoché invariata.

La necessità di realizzare una serie di riforme nell'ambito del gioco pubblico è evidenziata tanto dalla compagine statale quanto dagli stessi operatori del settore. Lo stesso presidente di Sistema Gioco Italia, Stefano Zapponini, ha espresso la volontà di aprire un tavolo di confronto tra le parti presentando una serie di proposte di riforma riguardanti:

- 1) Soluzioni alternative al distanziometro per evitare l'espulsione del gioco legale dai territori;
- 2) Interventi di razionalizzazione dell'offerta;
- 3) Innalzamento qualitativo dei punti di gioco;
- 4) Riqualificazione della filiera e formazione degli operatori;
- 5) Implementazione di linee guida nazionali sull'impatto urbano e sulla comunicazione;
- 6) Revisione della disciplina del prelievo erariale sui singoli giochi;
- 7) Rafforzamento della regolamentazione del gioco online;
- 8) Regolamentazione della pubblicità;
- 9) Espletamento del bando di riassegnazione delle concessioni del Bingo;
- 10) Riforma complessiva del settore dell'ippica.

Sebbene molti di questi punti siano già stati inseriti in diversi piani di Governo nel corso dell'ultimo decennio, essi non sono, ad oggi, ancora stati sviluppati.

## **RINGRAZIAMENTI**

Il primo ringraziamento è rivolto al professor Fabio Marchetti, relatore del presente lavoro, per avermi dato l'opportunità di dedicare la tesi ad un tema particolarmente rilevante e per essersi mostrato estremamente disponibile in ogni circostanza.

Un sentito ringraziamento è dovuto anche al professor Giuseppe Napoli che, nel ruolo di correlatore, si è prodigato affinché potessi completare la stesura nella maniera più completa ed esaustiva.

Il ringraziamento più grande è dedicato alla mia famiglia, dai miei genitori ai miei fratelli, da nonna Antonietta a zio Tommaso ed Antonietta, per avermi dato la possibilità di intraprendere il miglior percorso formativo possibile e per essere stati il mio punto di riferimento in ciascuna sua fase.

Uno speciale ringraziamento a Leandra Perretta Besazza per essere stata presente in ogni fase della mia esperienza universitaria ed avermi sostenuto anche nei momenti più difficili. Con lei, ringrazio i suoi genitori.

Ringrazio Luigi Costigliola, Emanuele D'Alessandro, Angelo De Santis, Angelo Nastrelli e Gianmarco Izzi, coinquilini ed amici di vecchia data per aver condiviso con me questa esperienza e per avermi tenuto sveglio nelle notti più critiche.

Un particolare ringraziamento è rivolto al professor Luciano Monti per avermi consigliato lungo tutto il percorso universitario ed avermi guidato durante l'approccio alle prime esperienze lavorative.

Ringrazio il dottor Alessandro Petti per la fiducia che, sin dal mio primo giorno in fondazione, non ha mai fatto mancare e per avermi dato la possibilità di cimentarmi in progetti affini con i miei interessi.

Vorrei ringraziare Giulio Benelli, Anna Rita Ceddia, Roberto Cerroni, Claudia Cioffi, Eufemia Ferrante, Jan Kermer, Ugo Lombardo e Federica Midi per aver reso la mia prima esperienza di lavoro particolarmente positiva e per essere stati, sin da subito, molto più che semplici colleghi.

Ringrazio la dottoressa Immacolata Romano per la sua infinita disponibilità e per le puntuali delucidazioni in merito alla materia trattata.