

Audizione alla 11^a Commissione (Lavoro) del Senato della Repubblica

I concessionari aderenti ad ACADI rappresentano oltre il 70% del sistema di controllo del gioco regolamentato in Italia, generando e versando oltre 7 dei circa 10 miliardi di euro all'anno di gettito erariale, riveniente dalla spesa degli utenti con il gioco pubblico pari a circa 18,5 miliardi di euro all'anno. Il sistema concessorio, strumento di esercizio della riserva di legge allo Stato finalizzata al controllo dell'offerta ed al perseguimento di obiettivi di interessi pubblici, garantisce: (a) il rispetto della legalità e delle regole del gioco pubblico; (b) il contrasto alla criminalità organizzata con presidio del territorio e del comparto; (c) la tutela dei consumatori, con offerta di prodotti controllati, regolati e misurati; (d) l'attuazione di interventi diretti ed immediati per la prevenzione del disturbo di gioco d'azzardo; (d) lo sviluppo economico sia in termini di impresa (la filiera distributiva è da anni strutturata in circa 100.000 aziende) sia in termini di occupazione, per le molte decine di migliaia di posti di lavoro come indicato nelle tabelle allegate; (e) l'emersione di gettito erariale altrimenti sommerso; (f) di finanziare importanti misure di politica economica come quelle in esame oggi.

Numerosi sono stati gli aumenti di tassazione imposti al comparto del gioco pubblico che si sono susseguiti nel tempo, dal rilascio delle concessioni. La tabella allegata mette in evidenza la misura nonché l'impatto diretto e sostanzialmente esclusivo sul comparto posto che gli aumenti sono concepiti in misura diversa da meri aumenti di tariffe.

Lo stesso Rapporto dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio "*Focus tematico n. 6 - La fiscalità nel settore dei giochi*" del maggio 2018 denuncia che "*Gli aumenti delle aliquote a fronte di una domanda di giochi che mostra generalmente una elevata elasticità al prezzo e, soprattutto, la riduzione dei punti di vendita potrebbero comportare una significativa flessione della raccolta complessiva, indebolendo la stabilità economica della filiera e causando una riduzione delle entrate erariali. La corrente sostenibilità economica del comparto deriva da investimenti passati, intrapresi sulla base di condizioni fiscali più convenienti.*" Ebbene si consideri che tale scenario è formulato addirittura prima dei tre ulteriori aumenti del prelievo sulla tipologia di apparecchi AWP, dei due su quella VLT e di quello sulle scommesse e sui giochi online, imposti con il Decreto Dignità di agosto, con la Legge di stabilità 2019 di dicembre e con il Decreto Quota Cento e Reddito di Cittadinanza di questi giorni.

Non solo, tale scenario prescinde anche dalle conseguenze delle misure imposte da Regioni e Comuni che, vietando la distribuzione del gioco pubblico dalla sostanziale totalità del territorio, determinano la marginalizzazione se non l'effetto espulsivo dell'offerta legale. Si tratta di misure che, oltre a non essere armonizzate tra di loro e con la normativa nazionale, oltre a non essere riconosciute come efficaci per la prevenzione dalle più recenti ricerche epidemiologiche pubbliche (Istituto Superiore di Sanità, CNR altri studi scientifici), determinano il venir meno dell'offerta pubblica su intere aree di territorio del relativo gettito erariale (oltre che di numerosi posti di lavoro). Vi sono già, negli ultimi mesi, segnali degli effetti di riduzione della raccolta di gioco con apparecchi da intrattenimento (base imponibile del prelievo) e solo il reiterato aumento delle aliquote di prelievo garantisce stabilità di gettito (modificando tuttavia le condizioni di esercizio delle concessioni, il loro equilibrio e la sostenibilità degli investimenti imposti dalle stesse concessioni).

Ma la continuità di gettito erariale sarà ancor più difficile da mantenere nei prossimi mesi quando importanti riduzioni della rete distributiva in concessione saranno provocate dalle misure espulsive regionali in Emilia-Romagna, Puglia, Toscana, aggiungendosi a quelle già in essere in Piemonte che peraltro espellerà anche dalle sale il gioco pubblico con gli apparecchi a partire da maggio 2019.

Si deve quindi evidenziare che gli aumenti di tassazione già rilevati dall'UPB e quelli plurimi recenti, da un lato, e l'espulsione del gioco pubblico da intere aree regionali, dall'altro, oltre ad indebolire il controllo pubblico del gioco fino ad eliminarlo da intere aree, oltre a non rappresentare un'autentica misura di tutela per l'utente, rappresentano un rischio concreto di espansione dell'offerta illegale e di seria instabilità delle entrate per la copertura delle iniziative di Governo dichiarate nel DI 4/2019.

Più in generale, così continuando, senza un adeguato presidio del settore del gioco in denaro tramite le reti in concessione, il Paese sarà costretto ad una nuova stagione di illegalità, di assenza di tutela dei consumatori e di mancanza di una concreta possibilità di prevenzione delle dipendenze direttamente nelle reti di vendita legali. Il tutto senza agire in concreto sulla rilevante problematica del gioco compulsivo, da un lato, e distruggendo economia legale con la chiusura di imprese sane ed oggi al servizio dello Stato e con la perdita di molte decine di migliaia di posti di lavoro, dall'altro, facendo poi venir meno entrate erariali sino ad oggi dichiarate strutturali ed attese dal provvedimento oggi in discussione.



*Associazione dei Concessionari di Giochi Pubblici
indipendente, senza scopo di lucro, fondata nel 2006
cui aderiscono e partecipano*

Admiral Gaming Network S.r.l.

Cirsa Italia S.p.A.

Gamenet S.p.A.

HBG Connex S.p.A.

Lottomatica Videolot Rete S.p.A.

NTS Network S.p.A.

Snaitech S.p.A.

Chi aderisce e partecipa ad ACADI?

Ad ACADI aderiscono e partecipano i seguenti gruppi industriali: Admiral Gaming Network S.r.l., Cirsa Italia S.p.A., Gamenet S.p.A., HBG Connex S.p.A., Lottomatica Videolot Rete S.p.A., NTS Network S.p.A., Snaitech S.p.A.

Quali sono le principali azioni

Si è affermata dal 2006 quale interlocutore diretto dell'ente regolatore italiano (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) e degli altri organi istituzionali, nazionali ed internazionali, oltre che delle altre realtà associative industriali.

Promuove iniziative inerenti il comparto giochi, con specifico riferimento a interventi di carattere normativo, tecnico e di comunicazione.

Sostiene ogni iniziativa o strumento che possa assicurare la legalità e la responsabilità nei confronti del giocatore, dello Stato e degli altri operatori economici, vigilando sull'applicazione delle norme e denunciando le inosservanze.

E', inoltre, attiva nella lotta al disturbo da gioco d'azzardo e nella promozione del gioco responsabile.

Quale è lo scopo?

Gli obiettivi statutarî sono:

- favorire e promuovere il progresso del settore dei giochi pubblici nell'interesse generale del sistema economico- produttivo nazionale;
- migliorare le condizioni operative delle imprese rappresentate mediante la proposta di interventi di carattere normativo, legislativo ed economico;
- promuovere occasioni di confronto e approfondimento tra le Istituzioni e gli operatori del comparto degli apparecchi da divertimento e intrattenimento e, più un generale dell'intero settore della gestione del gioco lecito nelle varie

forme consentite dalla legge, per contribuire alla individuazione di adeguate proposte politiche per lo sviluppo del medesimo, nel rispetto delle diverse componenti;

- rappresentare gli interessi degli Associati nei rapporti con gli interlocutori esterni, pubblici e privati, nazionali ed internazionali, anche avviando iniziative di collaborazione che consentano di perseguire, in comune, finalità di progresso e sviluppo del settore in cui operano gli Associati;
- promuovere e costituire tavoli tecnici e/o di studio nonché seminari ed incontri su temi di interesse comune degli Associati;
- promuovere la collaborazione nell'ambito della filiera e dell'intero comparto industriale a tutela degli interessi costituzionali di riferimento;

In quali segmenti di gioco legale gli Associati sono attivi?

I gruppi industriali che aderiscono e partecipano ad ACADI sono titolari di convenzioni di concessioni sottoscritte con lo Stato per la distribuzione regolata dei seguenti segmenti di gioco legale (l'ordine espositivo è legato alla diffusione tra gli Associati):

- Apparecchi da divertimento e intrattenimento (ossia AWP e VLT)
- Scommesse
- Gioco a distanza (On Line)
- Bingo
- Lotto
- Lotterie: Gratta&Vinci

*Cosa rappresenta ACADI
nel comparto del gioco pubblico in Italia?*

*Quale è il contributo degli associati
che partecipano e aderiscono ad ACADI?*

I macro indicatori di sintesi

- TAB. A. Contributo erariale diretto del gioco pubblico
- TAB. B. Convenzioni di concessione - per la distribuzione del gioco pubblico
- TAB. C. Imprese territoriali appartenenti alla filiera - Le imprese di gestione
- TAB. D. Imprese territoriali appartenenti alla filiera - Gli esercenti punti vendita
- TAB. E. Occupazione - I Concessionari
- TAB. F. Occupazione – La filiera - Le imprese territoriali della filiera di gestione
- TAB. G. Occupazione – La filiera - Gli esercenti punti vendita
- TAB. H. La spesa totale del giocatore (GGR) relativa a tutti i giochi pubblici
- TAB. I. La spesa totale del giocatore (GGR) relativa agli apparecchi (ADI)
- TAB. L. La spesa totale del giocatore (GGR) relativa alle scommesse

Contatti: Info@acadi.it

Fonti: I dati delle tabelle allegate sono riferiti a studi operati da MAG Consulenti Associati

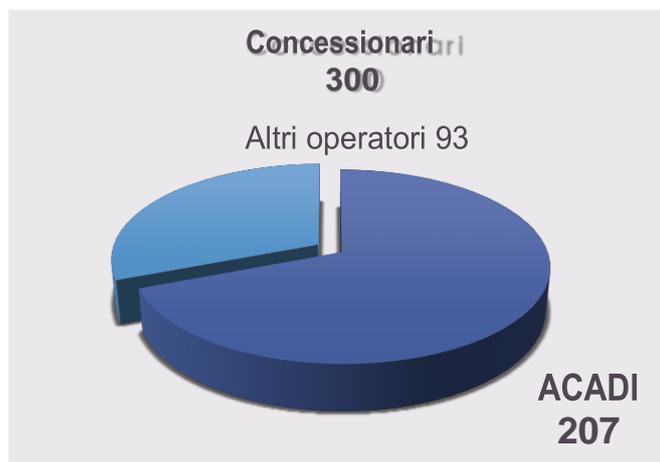
TAB. A. Contributo erariale diretto del gioco pubblico



Si tratta del 71,6% di circa diecimiliardie duecentomilioni di Euro

La scheda mette in evidenza il contributo degli Associati, e delle loro filiere, che aderiscono e partecipano ad ACADI alle entrate dello Stato in termini di imposte sul gioco pubblico distribuito sul territorio italiano. Da tale dato, si badi annuale, sono esclusi i contributi in termini di imposte dirette e imposte indirette sulle società, sui redditi di lavoro dipendente e lavoro autonomo sviluppate direttamente dall'intero comparto.

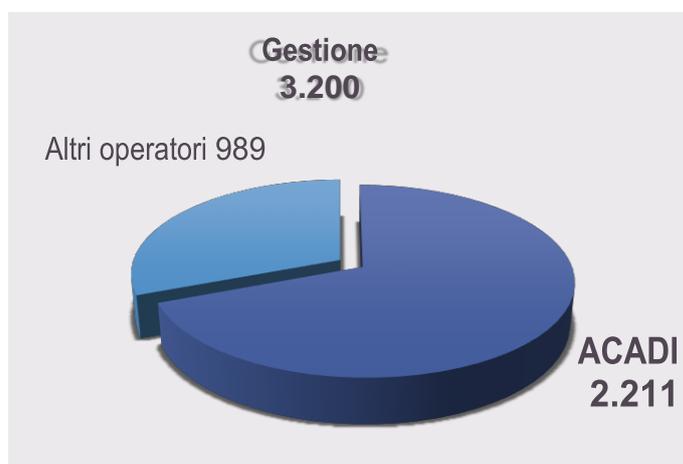
TAB. B. Convenzioni di concessione per la distribuzione del gioco pubblico



Si tratta di 207 convenzioni di concessione su 300 sottoscritte dallo Stato

La scheda mette in evidenza il numero delle convenzioni di concessione per la distribuzione del gioco pubblico sottoscritte dallo Stato con gli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, a seguito delle selezioni e dei versamenti preventivi dei diritti per l'esercizio delle attività imposti dalla legge.

TAB. C. Imprese territoriali appartenenti alla filiera
Le imprese di gestione



Si tratta di 2.211 imprese di gestione su 3.200

La scheda mette in evidenza il numero delle imprese territoriali che per conto dei Concessionari si occupano della gestione del gioco pubblico sul territorio assicurando ad esempio installazione presso la rete dei punti vendita e la manutenzione di apparecchi a norma ed omologati, nonché della raccolta del denaro che raccolto con le giocate e che residua dalla erogazione delle vincite per il pagamento della filiera e per il riversamento ai Concessionari per i versamenti delle imposte sul gioco. Le imprese che fanno parte delle filiere degli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI sono dunque 2.211 su un totale del comparto di 3.200.

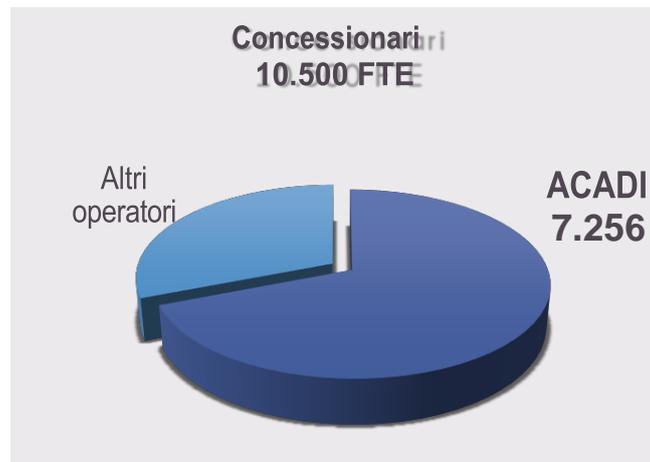
TAB. D. Imprese territoriali appartenenti alla filiera
Gli esercenti punti vendita



Si tratta di 53.898 punti vendita su 78.000

La scheda mette in evidenza il numero delle imprese territoriali che in qualità di esercenti punti vendita per conto dei Concessionari mettono a disposizione i propri locali pubblici o aperti al pubblico per la distribuzione agli utenti del gioco pubblico secondo modalità e termini imposti dalla legge.

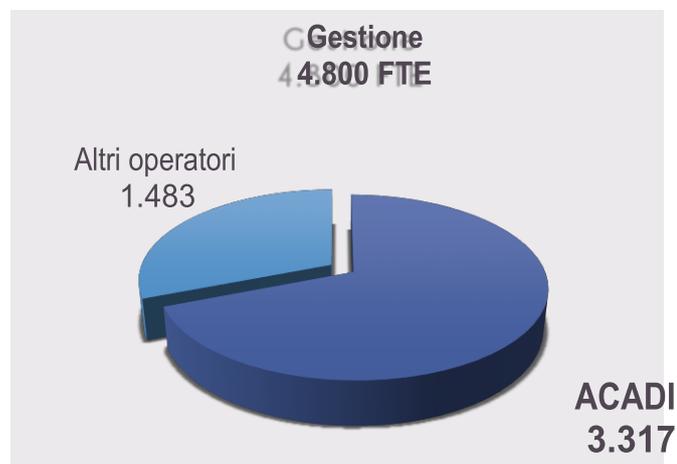
TAB. E. Occupazione - I Concessionari



Si tratta di 7.256 occupati su 10.500

La scheda mette in evidenza il numero degli occupati FTE da parte dei Concessionari. In particolare, il numero degli occupati dei Concessionari Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI è pari a 7.256 su un totale riferibile ai concessionari dell'intero comparto di 10.500.

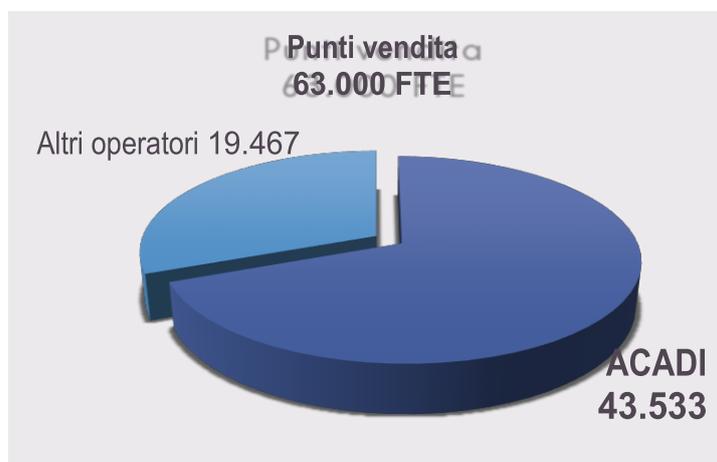
TAB. F. Occupazione – La filiera Le imprese territoriali della filiera di gestione



Si tratta di 3.317 occupati su 4.800

La scheda mette in evidenza il numero degli occupati FTE delle imprese territoriali che per conto dei Concessionari si occupano della gestione del gioco pubblico sul territorio. In particolare, il numero degli occupati delle imprese del di gestione del territorio che fanno parte delle filiere dei Concessionari Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI è pari a 3.317 su un totale riferibile alle filiere dei concessionari dell'intero comparto di 4.800.

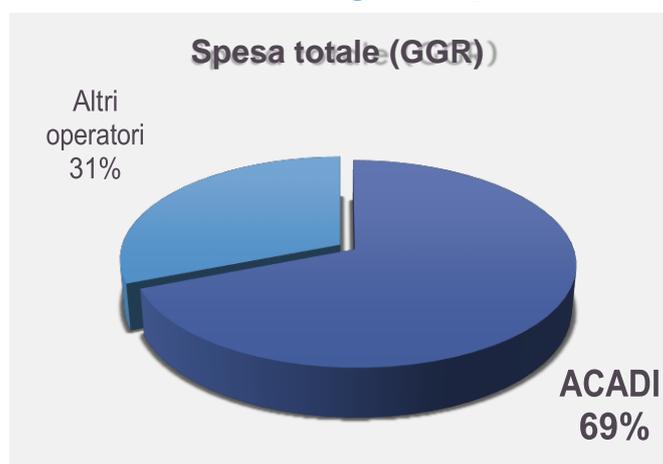
***TAB. G. Occupazione – La filiera
Gli esercenti punti vendita***



Si tratta di 43.533 occupati su 63.000

La scheda mette in evidenza il numero degli occupati FTE delle imprese territoriali che per conto dei Concessionari mettono a disposizione i propri locali pubblici o aperti al pubblico per la distribuzione agli utenti del gioco pubblico secondo modalità e termini imposti dalla legge. In particolare, il numero degli occupati delle imprese degli esercenti punti vendita che fanno parte delle filiere dei Concessionari Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI è pari a 43.533 su un totale riferibile alle filiere dei concessionari dell'intero comparto di 63.000.

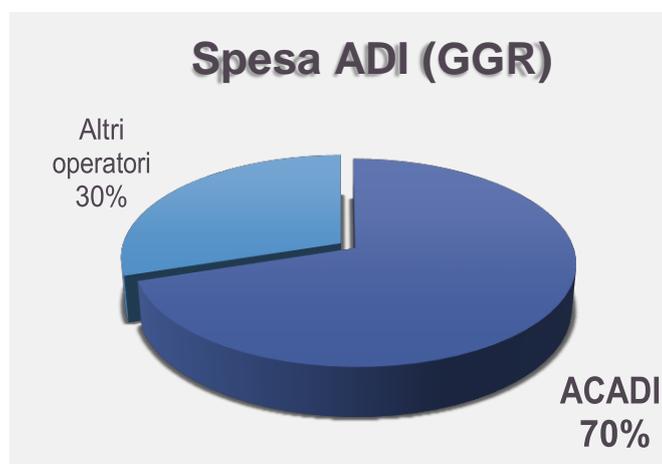
***TAB. H. La spesa totale del giocatore (GGR)
relativa a tutti i giochi pubblici***



Si tratta del 69% della spesa totale del giocatore in tutti giochi pubblici

La scheda mette in evidenza in termini percentuali a quanto ammonta la parte di spesa del giocatore riferita alle attività concessorie di distribuzione di tutti i giochi pubblici assicurate dagli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, pari al 69%, rispetto a quella invece riferita alle attività concessorie assicurate dall'intero comparto.

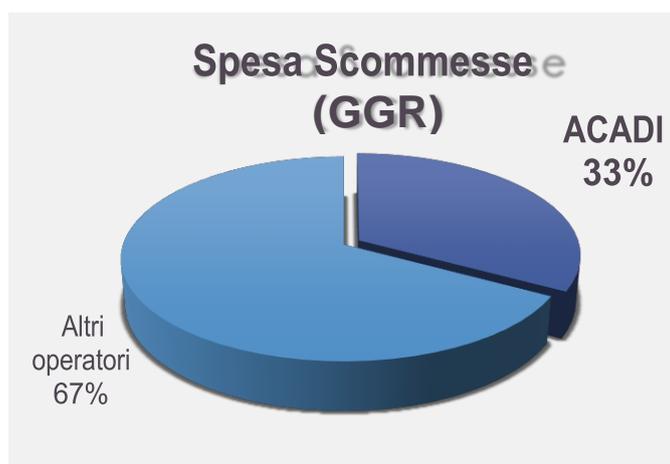
**TAB. I. La spesa totale del giocatore (GGR)
relativa agli apparecchi (ADI)**



Si tratta del 70% della spesa totale del giocatore in apparecchi (ADI)

La scheda mette in evidenza in termini percentuali a quanto ammonta la parte di spesa del giocatore riferita alle attività concessorie di distribuzione del gioco pubblico attraverso gli apparecchi (ADI) assicurate dagli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, pari al 70%, rispetto a quella invece riferita alle attività concessorie assicurate dall'intero comparto.

**TAB. L. La spesa totale del giocatore (GGR)
relativa alle scommesse**



Si tratta del 33% della spesa totale del giocatore in scommesse

La scheda mette in evidenza in termini percentuali a quanto ammonta la parte di spesa del giocatore riferita alle attività concessorie di distribuzione del gioco pubblico attraverso le scommesse assicurate dagli Associati che aderiscono e partecipano ad ACADI, pari al 33%, rispetto a quella invece riferita alle attività concessorie assicurate dall'intero comparto.

Aliquote ADM		
PREU AWP sulle somme giocate	Canone	Periodo di riferimento
13,50%	0,30%	2004/2005/2006
12%	0,80%	2007/2008
A scaglioni dal 12,60% al 8% a seconda della raccolta	0,80%	2009/2010/2011
11,80%	0,80%	2012
12,70%	0,80%	2013/2014
13%	0,80%	2015
17,50%	0,80%	2016
17,50%	0,80%	Dal 1° gennaio al 23 aprile 2017
19%	0,80%	Dal 24 aprile 2017 al 31 agosto 2018
19,25%	0,80%	Dal 1° settembre 2018
20,60%	0,80%	Dal 1° gennaio 2019 al 28 gennaio 2019
21,25%	0,80%	Dal 29 gennaio 2019 al 30 aprile 2019
21,60%	0,80%	Dal 1° maggio 2019
21,68%	0,80%	Dal 1° gennaio 2020
21,75%	0,80%	Dal 1° gennaio 2021
21,60%	0,80%	Dal 1° gennaio 2023
PREU VLT sulle somme giocate	Canone	Periodo di riferimento
2%	0,80%	2010/2011
4%	0,80%	2012
4,50%	0,80%	2013
5%	0,80%	2014/2015
5,50%	0,80%	2016
5,50%	0,80%	Dal 1° gennaio al 23 aprile 2017
6%	0,80%	Dal 24 aprile 2017 al 31 agosto 2018
6,25%	0,80%	Dal 1° settembre 2018
7,50%	0,80%	Dal 1° gennaio 2019 al 30 aprile 2019
7,90%	0,80%	Dal 1° maggio 2019
7,93%	0,80%	Dal 1° gennaio 2020
8%	0,80%	Dal 1° gennaio 2021
7,85%	0,80%	Dal 1° gennaio 2023

La fiscalità nel settore dei giochi

1. Introduzione e sintesi¹

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

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

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

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

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

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

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

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

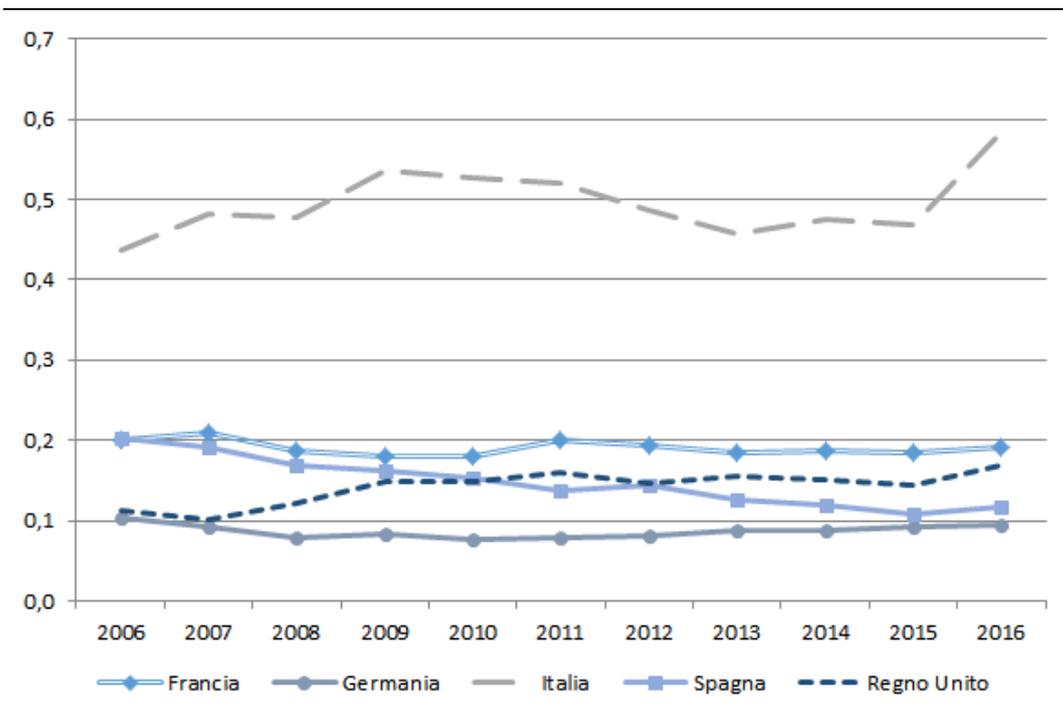
³ Rispetto alla tutela dell'ordine pubblico e sociale è necessario garantire che il gioco, le lotterie e le scommesse siano veicolate in canali legalizzati e controllati, al fine di contenere, per quanto possibile, l'infiltrazione della criminalità legalizzata o l'esercizio delle stesse attività per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

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

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

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

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



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

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

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

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

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

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

Gli aumenti delle aliquote a fronte di una domanda di giochi che mostra generalmente una elevata elasticità al prezzo e, soprattutto, la riduzione dei punti di vendita potrebbero comportare una significativa flessione della raccolta complessiva, indebolendo la stabilità economica della filiera e causando una riduzione delle entrate erariali.

La corrente sostenibilità economica del comparto deriva da investimenti passati, intrapresi sulla base di condizioni fiscali più convenienti. In particolare, il rilancio del settore e il contrasto alla illegalità avvenuti in Italia e in altri paesi nella seconda metà degli anni 2000, anche al fine di garantire le condizioni di apertura del mercato richieste in sede europea, si sono basati su un ampliamento della offerta legale e una riduzione delle imposte⁴. Si deve tuttavia ricordare che la regolamentazione della tassazione del settore mira a tutelare i consumatori e l'interesse collettivo. In questi termini, un aumento della tassazione, pur

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

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

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

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

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

2. Evoluzione della regolamentazione e del mercato dei giochi

2.1. La riserva statale e il settore dei giochi

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

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

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

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

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

Il focus tematico sui giochi offerto dall'Ufficio parlamentare di bilancio rivela la dimensione industriale del comparto, ma dimentica l'impatto dell'effetto espulsivo

A cura di Geronimo Cardia

Come ben rappresentato sul sito istituzionale, l'Ufficio parlamentare di bilancio "è un organismo indipendente costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee". Tale Ufficio, quindi, "contribuisce ad assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei

conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini". "Effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: [i] previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; in particolare, valida le previsioni macroeconomiche del Governo contenute nei documenti di programmazione (Lettere di validazione); andamenti di finanza pubblica, anche per sotto-settore, e osservanza delle regole di

bilancio; (...) sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività, con una attenzione particolare alla divulgazione di elementi informativi nei campi dell'economia e della finanza pubblica". L'Ufficio, inoltre, "opera sulla base di un programma di lavoro annuale, predisponendo analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica".

Recentemente, e più precisamente in data 3 maggio 2018, nell'ambito delle attività istituzionali dell'Ufficio parlamentare di bilancio, è stato affrontato lo studio del comparto dei giochi conclusosi con la produzione di un documento di sintesi che prende il nome di "Focus tematico n. 6 - La fiscalità nel settore dei giochi". In detto documento, pubblicato sul sito dell'Ufficio in forma sintetica ed estesa, si mette in evidenza preliminarmente la portata del comparto, laddove viene specificato che "Complessivamente le imprese del settore sono circa 6.600 con ben oltre 100mila occupati, di cui il 20 per cento della filiera diretta e l'80 per cento della filiera indiretta (punti vendita, tabaccherie, bar, autogrill, edicole)."

Nel documento sono rappresentate diverse informazioni. Ma in questo caso, si intende soffermarsi su uno degli



aspetti toccati. In particolare, il documento propone una rappresentazione dell'evoluzione normativa recente del comparto, non solo di natura fiscale, secondo cui, "con l'obiettivo di intervenire e cercare di limitare i danni prodotti dal gioco, la L. 96/2017 (...) ha previsto un incremento delle aliquote di imposta e ha stabilito che la riduzione del 35 per cento del numero di nulla osta di esercizio degli apparecchi new slot (cosiddetti Awp), prevista nella legge di stabilità per il 2016, dovesse attuarsi in due fasi (...). La stessa legge di stabilità per il 2016 ha previsto un intervento più strutturale volto a incidere sui punti di vendita dei giochi. Essa stabiliva che entro il 30 aprile 2016 fossero ridefinite, in Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Province, le caratteristiche dei punti vendita, nonché i criteri per la loro distribuzione territoriale. La Conferenza unificata ha terminato i propri lavori il 7 settembre 2017 arrivando a un'intesa che ha previsto, tra le altre cose, la riduzione dei punti vendita. L'intesa raggiunta in Conferenza unificata deve ancora essere recepita mediante un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti."

Tra l'altro, nell'approfondimento rimandato al paragrafo 2 del documento viene ulteriormente specificato quanto segue con specifico riferimento al comparto degli apparecchi da intrattenimento (Awp e Vlt): "La legge di Stabilità per il 2016 ha previsto, a decorrere dal 2017, la riduzione del 30 per cento delle New slot ed ha stabilito che entro il 30 aprile 2016 fossero definite, in Conferenza unificata fra Stato, Regioni e Province, le caratteristiche dei punti vendita, nonché i criteri per la loro distribuzione territoriale, al fine di garantire migliori livelli di sicurezza nella tutela della salute e dell'ordine pubblico e di prevenire il rischio di accesso dei minori. Successivamente, un decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di luglio 2017 ha portato la riduzione al 35 per cento e nel settembre 2017 la Conferenza unificata ha terminato i propri lavori, arrivando a un'intesa finalizzata alla riorganizzazione dell'offerta del gioco d'azzardo. Tra i principali punti dell'accordo si annoverano: la riduzione e certificazione dei punti vendita del gioco; la loro distribuzione territoriale, tenendo conto degli investimenti esistenti. A seguito dell'Intesa, che peraltro deve ancora essere recepita mediante un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze sentite le Commissioni parlamentari competenti, alcuni enti locali hanno introdotto misure che comportano un ridimensionamento dell'offerta legale di gioco. La tabella 4 descrive l'evoluzione attesa dei punti vendita dei giochi in Italia nei prossimi due anni."

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

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

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



Il Documento, inoltre, mette in guardia i fruitori perché chiarisce che "da questi interventi potrebbe derivare una marcata riduzione di gettito. Gli aumenti delle aliquote a fronte di una domanda di giochi che mostra generalmente una elevata elasticità al prezzo e, soprattutto, la riduzione dei punti di vendita potrebbero comportare una significativa flessione della raccolta complessiva, indebolendo la stabilità economica della filiera e causando una riduzione delle entrate erariali. La corrente sostenibilità economica del comparto deriva da investimenti passati, intrapresi sulla base di condizioni fiscali più convenienti".

Ebbene, della parte qui specificamente analizzata dello studio colpisce il fatto che non sia richiamato, valutato e pesato il fenomeno dell'effetto espulsivo dei distanziamenti delle Leggi Regionali e delle Leggi delle Province Autonome denunciato dal 2011 come da ultimo riepilogato in "La Questione Territoriale" edito da Gm Media nella cui prefazione il sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze con delega ai giochi, Pier Paolo Baretta, chiarisce che "il libro (...) ci dà una panoramica esaustiva del fenomeno. (...) Se una regolamentazione appare necessaria, tuttavia l'approccio 'proibizionista' non risolve il problema perché, in genere, ha come conseguenza ovvia e reale il consolidamento dell'offerta illegale".

Colpisce, quindi, che l'Ufficio parlamentare di bilancio sia pervenuto alle conclusioni sopra richiamate ("una marcata riduzione di gettito" ovvero "una significativa flessione della raccolta complessiva, indebolendo la stabilità economica della filiera e causando una riduzione delle entrate erariali") solo valutando l'aumento della tassazione e la riduzione dell'offerta prevista dalla legge nazionale e prescindendo nell'analisi dall'effetto espulsivo della normativa locale.

L'AUTORE

Geronimo Cardia
Avvocato, Dottore Commercialista e
Revisore Contabile Studio Cardia e Cardia
www.glegal.it



LA QUESTIONE TERRITORIALE *IL PROIBIZIONISMO INFLITTO AL GIOCO LEGALE DALLA NORMATIVA LOCALE*

ACQUISTA IL LIBRO

SCARICA LA TUA COPIA (SOLO SU INVITO)

PREMESSA DI ORIENTAMENTO

Mi hanno chiesto di raccogliere gli interventi fatti in questi anni sui temi di contrasto tra la normativa territoriale, regionale provinciale e comunale, da un lato e la normativa nazionale, dall'altro in materia di gioco. Lo faccio volentieri. Sono tutti riportati nella **Prima Parte** e ringrazio da subito *Gioco News* ed in particolare *Alessio Crisantemi* per avere da sempre lasciato spazio alle considerazioni di volta in volta proposte. Comunque, prima mi sembra opportuno fare una doverosa premessa per portare a sintesi i pensieri, sempre coerenti ci mancherebbe, ma avuti in arco temporale così ampio.

E' dal 2011 che gli operatori del gioco legale cercano di mettere in luce in tutte le sedi (giudiziali, culturali, giornalistiche) quanto la normativa prodotta dalle realtà territoriali (Regioni, Province, Comuni e questi ultimi con o senza copertura normativa provinciale o regionale) in merito alla distribuzione ed alle modalità di distribuzione del gioco legale presenti caratteri di inadeguatezza, inapplicabilità oltre che di illegittimità, con tutte le conseguenze sul piano degli effetti.

Il tema è di rilievo in quanto, benché la vicenda interessi solo apparentemente la normativa territoriale, a ben vedere il fenomeno è ormai diffuso a macchia d'olio sull'intero territorio dello Stato. Le leggi regionali e provinciali anti gioco legale sono tante ([1]). I provvedimenti comunali anti gioco legale sono ancora di più ([2]).



Il libro “*LA QUESTIONE TERRITORIALE – IL PROIBIZIONISMO INFLITTO AL GIOCO LEGALE DALLA NORMATIVA LOCALE*”, di C. G. Cardia, con prefazione dell’On Pierpaolo Baretta, sottosegretario al Ministero dell’Economia e delle Finanze con delega ai Giochi, GNMEDIA, aprile 2016, è disponibile su <https://www.gclegal.it/it/la-questione-territoriale-proibizionismo-inflitto-al-gioco-legale-dalla-normativa-locale/>

Clicca su “*SCARICA LA TUA COPIA (SOLO SU INVITO)*”

Inserisci la password PUBBLICAZIONE18