



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI**  
**"M.FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**"LA TASSAZIONE DEL GIOCO D'AZZARDO IN ITALIA"**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. CESARE DOSI**

**LAUREANDO/A: SEBASTIANO BEGHELDO CELADIN**

**MATRICOLA N. 1160613**

**ANNO ACCADEMICO 2019 – 2020**

# Indice

<b>Introduzione .....</b>	<b>1</b>
<b>Il gioco d'azzardo .....</b>	<b>2</b>
1.1 Definizione e dimensioni del fenomeno .....	2
1.2 Cenni storici e tipologie di gioco .....	4
1.3 Distribuzione geografica .....	9
1.4 La regolamentazione .....	11
<b>Aspetti fiscali .....</b>	<b>14</b>
2.1 Modalità di tassazione.....	14
2.2 Entità e andamento del gettito.....	17
2.3 Analisi del gettito complessivo .....	19
2.4 Il gioco illegale ed irregolare .....	20
<b>Il GAP: gioco d'azzardo patologico .....</b>	<b>25</b>
3.1 Descrizione e dimensioni del fenomeno .....	25
3.2 Gaming o gioco d'azzardo? .....	29
3.3 L'intervento dello Stato e le politiche di gioco responsabile.....	31
<b>Considerazioni finali .....</b>	<b>34</b>

# Introduzione

Rappresentando il 6.2% del PIL nel 2019, il mercato del gioco d'azzardo in Italia è economicamente molto rilevante e degno di attenzione, soprattutto per lo Stato che può contare su un gettito fiscale stabile e di entità non indifferente. Inoltre, impiegando circa 197mila persone, si tratta di un fenomeno importante anche dal punto di vista occupazionale.

Il gioco, ben radicato nella cultura del nostro Paese, continua ad essere presente nella società ed evolve di pari passo con la tecnologia, plasmando nuove modalità di intrattenimento capaci di conquistare sempre più giocatori. Grazie anche al progresso tecnologico il settore ha vissuto una crescita esponenziale che ancora oggi non accenna a rallentare. Prima, all'inizio degli anni duemila grazie all'introduzione e alla regolamentazione delle slot-machine, poi, più recentemente, con l'avvento dei bookmakers online, consentendo all'utente di scommettere comodamente da casa tramite il proprio conto di gioco.

Consequente a questo "boom", possibile grazie ad una policy a dir poco accomodante, vi è stato un aumento preoccupante di patologie inerenti alla dipendenza dal gioco d'azzardo, tanto da riconoscerne pubblicamente i rischi e coniare nel 2012 il termine "ludopatia". La crescente facilità di accesso al gioco e il continuo ampliamento dell'offerta, possono definirsi cause dirette di questa grave "esternalità negativa".

L'elaborato è suddiviso in tre capitoli. Nel **primo** illustreremo e descriveremo i numeri, i trend e le caratteristiche di un mercato che, come ho accennato brevemente, rappresenta un caposaldo del nostro Paese. Proseguiremo poi nel **secondo capitolo** presentando ed analizzando gli aspetti fiscali del gioco pubblico in Italia, elencando le numerose ed eterogenee forme di tassazione in vigore ed il contributo che esse recano alle casse dello Stato. Affronterò inoltre il problema del gioco illegale, descrivendone l'entità e gli sforzi fatti fino ad ora per debellarlo. Infine, nel **terzo capitolo**, concluderemo discutendo l'argomento del gioco d'azzardo patologico e gli annessi costi sociali. Ne illustreremo le caratteristiche, la portata del problema e gli sforzi che lo Stato ha fatto e sta facendo per combattere una piaga che, come il relativo mercato, è in continua espansione.

# Capitolo 1

## Il gioco d'azzardo

Il settore del gioco pubblico regolamentato rappresenta una componente importante dell'economia italiana per il contributo alle entrate pubbliche e per i livelli occupazionali che garantisce. In questo primo capitolo presenteremo le cifre e le tendenze geografiche e temporali per poter comprendere concretamente quanto questo fenomeno sia esteso ed in continua crescita. Andremo poi a discutere la regolamentazione attualmente in vigore.

### 1.1 Definizione e dimensioni del fenomeno

*“L'uomo è pienamente tale solo quando gioca.”* (Friedrich Schiller, 1795). Il filosofo e poeta tedesco Friedrich Schiller nelle sue *Lettere sull'educazione estetica dell'uomo*, definisce il gioco come una componente fondamentale dell'esistenza umana che consente a razionalità e sensibilità di coesistere in modo armonico. In particolare, egli si riferisce al gioco definendolo improduttivo e fine a se stesso, capace di creare una separazione dalla realtà, una realtà dominata dalla fantasia, che non genera utili e che non ambisce a scopi esterni. Ma quando il gioco va a toccare la vera realtà, facendo perdere o producendo qualcosa, ecco che non si tratta più di gioco, ma di un'altra cosa (Croce, 2007).

L'articolo 721 del Codice penale fornisce una chiara definizione del gioco d'azzardo: *“sono giuochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria”*. L'aleatorietà e la finalità di lucro assumono quindi un ruolo centrale, tanto che per gli antichi romani il termine “alea” indicava il gioco dei dadi, concetto che poi si ritrova analizzando l'etimologia della parola azzardo: deriva dal francese “*hasard*” (rischio) e dall'arabo “*az-zahr*”, che significa, appunto, dado.

In Italia il mercato del gioco ha raggiunto dimensioni molto importanti e sta vivendo una crescita continua ed ininterrotta. Rispetto all'anno 2000 la raccolta complessiva, che

misura l'ampiezza del mercato, è aumentata del 479%, passando, in termini reali, da 19 miliardi a 110 miliardi di euro nel 2019.

Prima di proseguire, è bene dare una serie di definizioni per poter comprendere meglio i dati che verranno presentati (ADM, 2018):

- **“Raccolta”**: è l'ammontare complessivo delle puntate effettuate dalla collettività dei giocatori;
- **“Spesa”**: corrisponde all'effettiva perdita dei giocatori. È dato dalla differenza tra “Raccolta” e “Vincite”. Infine, corrisponde al “Ricavo” della filiera (al lordo delle somme destinate all'Erario);
- **“Erario”**: costituisce l'ammontare totale dell'imposizione fiscale e del differenziale residuale tra Raccolta, Aggi e Vincite dei giochi che entra nelle casse pubbliche;
- **“Vincite”**: è il totale delle somme vinte dai giocatori;

Come indicato in [Tabella 1](#), il *payout*, ovvero la somma distribuita ai giocatori sottoforma di vincite, ha raggiunto l'82.3% dell'intera raccolta nel 2019 arrivando a 91 miliardi di euro. Il restante 17.7% rappresenta la perdita sopportata dai giocatori, attestandosi a 19.5 miliardi nel 2019. Di questi, 8.9 miliardi o il 45.6%, indicano il ricavo per l'intera filiera, mentre i restanti 10.6 miliardi che corrispondono al 54.4% della spesa, indicano il gettito per le casse dello Stato.

Tabella 1 - Dinamiche del settore (miliardi di euro)

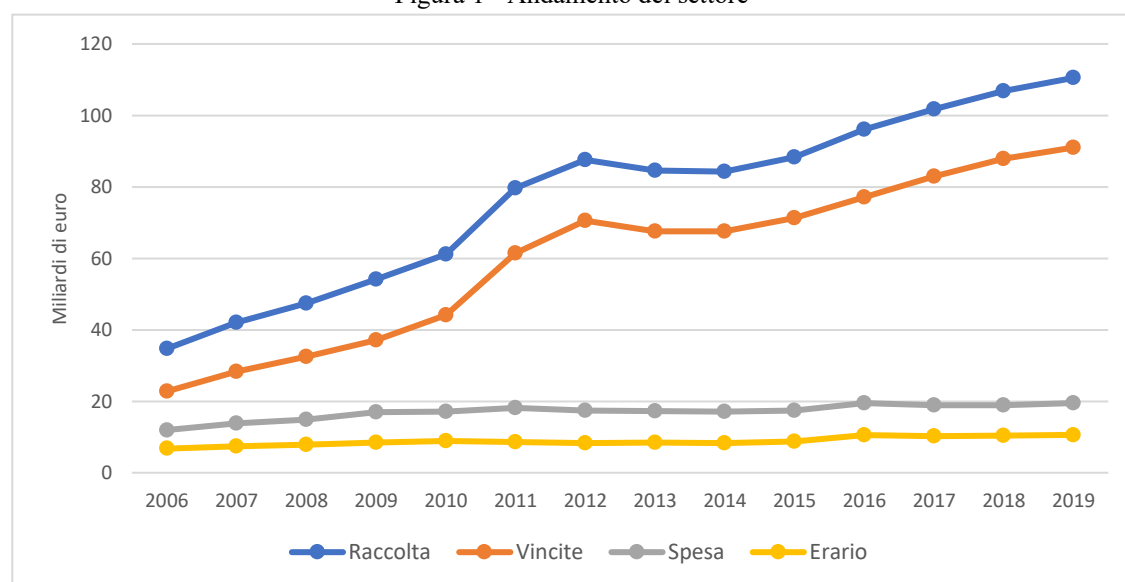
Anno	Raccolta	Vincite	Spesa	Erario
2006	34,7	22,8	12,0	6,7
2007	42,0	28,2	13,8	7,4
2008	47,3	32,4	14,9	7,9
2009	54,1	37,2	16,9	8,4
2010	61,1	44,1	17,0	8,9
2011	79,6	61,5	18,1	8,6
2012	87,6	70,5	17,4	8,3
2013	84,6	67,6	17,3	8,5
2014	84,3	67,6	17,0	8,3
2015	88,3	71,3	17,4	8,8
2016	96,1	77,1	19,5	10,5
2017	101,8	82,9	18,9	10,3
2018	106,8	87,8	18,9	10,4
2019	110,5	91,0	19,5	10,6

Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM

Tutti i valori mostrano un trend pressoché crescente, ad eccezione del periodo di crisi che ha investito l'Italia nel biennio 2012/2013 ([Figura 1](#)). Nel dettaglio, la raccolta cresce con una media annua del 9.64% dal 2006, passando da 34.7 a 110.5 miliardi di euro nel

2019, con un picco del 30.21% nel 2011. Le vincite, invece, incrementano annualmente del 11.75%. In 13 anni, sono stati vinti 68.2 miliardi di euro in più contro una perdita per i giocatori aumentata solamente di circa 7 miliardi e mezzo. In particolare, le vincite hanno subito un rialzo del 299% contro il 62.5% della spesa. Il gettito per lo Stato, rispetto al 2006, è aumentato del 58.2%, con una media annua del 3.72%. Anche il guadagno per la filiera, calcolato come differenza fra spesa ed erario, è aumentato, passando da 5.2 miliardi di euro nel 2006 a 8.9 miliardi nel 2019. Una variazione del 71.2%.

Figura 1 - Andamento del settore



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM

Una particolarità è però degna di nota: all'aumento della raccolta corrisponde un aumento delle vincite, con spesa ed erario che rimangono quasi invariati in valore assoluto. Nel 2006 le vincite distribuite assorbivano il 65.6% della raccolta, con il rimanente 34.4% rappresentante la spesa dei giocatori. Nel 2019 vincite e spesa sono arrivate a rappresentare rispettivamente l'82.3% e il 17.7% della raccolta. Ciò è spiegato dal fatto che le percentuali di *payout*, definite dalla legge, sono maggiori nei giochi di nuova generazione, in particolare sulle *videolottery* introdotte a partire dal 2010, la cui percentuale di *payout* è fissata ad almeno l'83% delle somme giocate.

## 1.2 Cenni storici e tipologie di gioco

L'esistenza del gioco d'azzardo ha origini antichissime, basti pensare che i primi dadi a 6 facce ritrovati in Cina sono databili al 2000 a.C. I primi esemplari, tuttavia, erano dei

piccoli ossicini di pecora o montone composti da 4 facce facilmente distinguibili: gli *astragali*. Inizialmente venivano utilizzati per prevedere il futuro ed erano considerati magici, tanto che erano spesso posizionati nelle tombe dei defunti.<sup>1</sup>

I giocatori più assidui del passato furono senza dubbio gli antichi romani, i quali scommettevano praticamente su tutto: dai semplici giochi con i dadi alle scommesse sulle corse dei cavalli e sui combattimenti dei gladiatori. In particolare, amavano farlo bevendo vino e consumando pasti nelle locande ed osterie, inducendo tali luoghi a trasformarsi in poco tempo in vere e proprie case da gioco, le cosiddette *tabernae lusoriae* (Tucci, 2015). Ma la prima casa da gioco riconosciuta a livello mondiale arrivò solo nel 1638 a Venezia, lungo il Canal Grande nacque la *Cà Vendramin*. L'ingresso era permesso a pochi eletti ed era obbligatorio l'utilizzo di una maschera per mantenere l'anonimato. Tuttavia, venne chiusa dalle autorità nel 1774 per mantenere il buon nome alla città.

Il primo Casinò italiano ad aprire le porte a tutti fu il *Casinò di Sanremo*, fondato nel 1905. Tuttavia, rispetto all'Europa, l'Italia non era ancora pronta ad accogliere questo mercato, al punto che i primi croupier dovettero arrivare dall'Olanda. Nel 1921 aprì a Saint Vincent il *Casinò de la Vallée*, che solo dopo la Seconda guerra mondiale iniziò a crescere e svilupparsi tanto da essere attualmente uno dei più importanti casinò d'Europa. Il *Casinò di Venezia*, definito il più antico al mondo avendo aperto nel 1638, riaprì le proprie sale negli anni 50 del '900 e, nel 1999, alla sede di *Cà Vendramin* venne affiancata un'ulteriore struttura al *Cà Noghera* dove si contano più di 600 slot machines e diverse tipologie di giochi da tavolo, sia americani che francesi. Inoltre, a *Cà Vendramin* vengono svolti regolarmente i più importanti tornei internazionali di poker. L'ultimo casinò d'Italia in ordine cronologico ed il primo in Europa per dimensione è il *Casinò Campione d'Italia*, situato nell'omonimo enclave italiano all'interno del territorio svizzero. Definitivamente aperto nel 1933, nel 2007 venne inaugurato il nuovo palazzo nelle vicinanze della prima sede. Tuttavia, fu dichiarato fallito il 27 luglio 2018. Si estendeva lungo 9 piani con una superficie di 55.000 metri quadri.<sup>2</sup> Sull'argomento è intervenuto recentemente il sottosegretario all'Economia Pier Paolo Barretta assicurando che “il dossier di Campione è sul tavolo del Governo e ci stiamo lavorando ... il messaggio che voglio mandare è che il casinò riaprirà”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Anon., 2002, Focus.

<sup>2</sup> Vedi *casino.it*, Storia dei Casinò in Italia.

<sup>3</sup> Anon., *Il Giorno Como*, 26 giugno 2020.

Oltre ai casinò, nei primi decenni della Repubblica la domanda di gioco si concentrava nelle lotterie e nei pronostici ippici e sportivi. Il gioco del Lotto, tuttavia, è presente in Italia da molto più tempo, essendo entrato ufficialmente a far parte delle entrate previste nel bilancio statale già nel 1863. La prima lotteria italiana si ebbe invece nel 1932 ed era abbinata ad una gara automobilistica: *La lotteria di Tripoli*. Seguirono nel 1946 la lotteria della *Solidarietà Nazionale* e dal 1957 l'annuale *Lotteria Italia*. Dal 1988 la gestione delle lotterie tradizionali è stata affidata all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), assorbita nel 2012<sup>4</sup> dall'Agenzia delle dogane che divenne così l'attuale Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM). Ad affiancare le lotterie tradizionali, nel 1994 furono introdotte le cosiddette lotterie istantanee per mano dell'allora presidente del Consiglio Carlo Azeglio Ciampi. Col nome comune di “*gratta e vinci*”, da quel momento gli italiani potevano tentare la fortuna in ogni momento, senza aspettare le consuete estrazioni del Lotto. Come se non bastasse, il 30 novembre 2006 vennero lanciati i gratta e vinci online, rendendo ancor più istantanea questa tipologia di lotterie, permettendo a chiunque, in ogni momento ed in ogni luogo, di tentare la fortuna con un semplice (forse troppo) click.<sup>5</sup>

La lotteria dei record è sicuramente rappresentata dal SuperEnalotto, la cui prima estrazione avvenne il 3 dicembre 1997. Fa parte dei cosiddetti giochi numerici a totalizzatore nazionale. Creato dalla SISAL per sostituire l'ormai in declino Enalotto, ottenne subito un enorme successo. Nei primi due mesi le vendite aumentarono del 1000%, con 50 milioni di giocate per estrazione per provare a vincere il jackpot di 12 miliardi di lire. Questa incredibile popolarità è attribuibile sicuramente al semplice funzionamento del gioco: vanno scelti sei numeri da 1 a 90 che dovranno corrispondere ad altrettanti numeri estratti dalle ruote di Bari, Firenze, Milano, Napoli, Palermo e Roma, con l'aggiunta di un numero Jolly estratto dalla ruota di Venezia. Il primo jackpot venne vinto soltanto un mese e mezzo dopo la nascita del gioco, il 17 gennaio 1998, garantendo al vincitore di Poncarale (BS) una somma di 11.8 miliardi di lire. Ma il jackpot più alto di sempre venne vinto il 13 agosto 2019 dopo più di un anno senza alcun vincitore. La somma, pari a 209.1 milioni di euro, è stata vinta presso il bar Marino di via Cavour 46 a Lodi, in Lombardia ed il fortunato aveva speso solamente 2 euro per una

---

<sup>4</sup> Dl. 27 giugno 2012, n.87.

<sup>5</sup> Vedi Gratta e vinci, quando la fortuna è istantanea, *lottomatica.it*.

schedina *quick pick* con numeri casuali. Questa vincita detiene il record di jackpot più alto mai assegnato con una lotteria in Europa ed è anche il più alto premio ottenuto con una singola giocata.<sup>6</sup>

Le scommesse sportive, in particolare quelle calcistiche, vennero regolamentate il 2 giugno 1998 con il Decreto Ministeriale n. 174 in occasione dei Mondiali di Francia '98. Per poter giocare era necessario recarsi presso le agenzie abilitate e non era possibile puntare online. La situazione cambiò il 31 maggio 2002 quando il Decreto Direttoriale n. 128 permise agli operatori di scommesse, o *bookmakers*, di raccogliere puntate per via telefonica ma soprattutto telematica. Questi dovevano ottenere la licenza AAMS per operare legalmente, rispettando una serie di requisiti col fine di garantire il loro corretto operato e la tutela dei giocatori. Nel 2018 l'importo scommesso sfiora gli 11 miliardi, di cui il 59% deriva dal comparto online, ben 6.4 miliardi di euro ([Figura 2](#)). Con queste nuove modalità di gioco, l'ormai ultracinquantenne Totocalcio subì un inevitabile declino. Creato nel 1946 grazie ad un'idea del giornalista sportivo Massimo Della Pergola, consisteva nell'indovinare il risultato di dodici competizioni calcistiche, con la famosa modalità "1X2": 1 se si voleva puntare sulla vittoria per la squadra di casa, X sul pareggio, 2 sulla vittoria della squadra ospite. Dal 1950 venne aggiunta un'ulteriore competizione e, per parecchi anni, fare "Tredici" era il sogno di molti italiani. Dal 2003 si punta invece su 14 partite. Con un funzionamento simile, il Totip era un'ulteriore tipologia di scommesse sportive riguardante però le corse dei cavalli. Introdotto nel maggio del '48, ebbe fin da subito un'accoglienza più che positiva, raccogliendo circa 100mila giocate al suo debutto. Funzionava con una modalità simile all'"1X2" del Totocalcio e lo scopo era individuare i primi due cavalli a tagliare il traguardo. In particolare, i cavalli partecipanti venivano suddivisi in tre gruppi contraddistinti dai simboli 1, X e 2 ed il giocatore doveva indovinare il gruppo di appartenenza del primo e del secondo arrivato. Il Totip andò in pensione il 30 giugno 2007, ormai soppiantato dalle nuove tipologie di giochi. Durante la sua esistenza, segnò una raccolta complessiva pari a 2.8 miliardi di euro, di cui 984 milioni distribuiti sottoforma di vincite e 750 milioni versati nelle casse dello Stato.<sup>7</sup> Attualmente è ancora possibile scommettere sulle corse di cavalli attraverso l'Ippica Nazionale, l'Ippica Internazionale e il v7. Tuttavia, l'apporto

---

<sup>6</sup> Vedi Storia del SuperEnalotto, [superenalotto.net](http://superenalotto.net).

<sup>7</sup> Vedi Totip, una storia lunga quasi 60 anni, *Corse cavalli*.

che questi giochi danno al mercato del gioco legale in Italia è marginale, rappresentando lo 0.5% della raccolta nel 2018 ([Figura 2](#)).

Nel gennaio del 2000 furono pubblicate in Gazzetta Ufficiale le modalità per la partecipazione al pubblico per l'affidamento in concessione della gestione del gioco del Bingo.<sup>8</sup> Erano 800 le aperture previste dal Governo D'Alema in 2 anni e le domande furono ben 1300. Tuttavia, passata l'enfasi iniziale, molte sale aperte in luoghi poco popolati o difficilmente raggiungibili chiusero. Si passò infatti a 310 concessioni attive nel 2004, scese poi a 212 nel 2008 per arrivare infine a 200 sale di Bingo aperte nel 2018. Nonostante la presenza di sale virtuali in molti casinò online e la crescente offerta di app per smartphone, il comparto telematico di questo gioco non riveste un ruolo chiave: nel 2018, sul totale raccolto di 1.6 miliardi di euro, solamente il 7.8% deriva dal gioco a distanza, pari a 128 milioni di euro ([Figura 2](#)). La causa è principalmente attribuibile al fatto che le sale da Bingo sono percepite anche come luogo di incontro e socializzazione, elemento che manca nel gioco online.

La legge Finanziaria del 2003<sup>9</sup> approvata durante il Governo Berlusconi aprì le porte del gioco legale alle slot machine, già presenti da anni in Italia ma mai regolamentate fino ad allora. Chiamate tecnicamente *AWP*<sup>10</sup> o *New Slot*, sono disciplinate nell'art. 110, comma 6, lettera a) del T.U.L.P.S.<sup>11</sup> in cui ne vengono specificate le caratteristiche: insieme all'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, consentendo al giocatore di scegliere la propria strategia; il costo della partita non può essere superiore ad 1 euro e l'apparecchio deve essere collegato alla rete telematica AAMS; la vincita, di massimo 100 euro, deve essere distribuita subito dopo la conclusione della partita ed in monete; su un massimo di 140mila partite, le vincite distribuite non devono essere inferiori al 65% delle somme giocate<sup>12</sup>; gli apparecchi non possono riprodurre il gioco del poker o, anche in parte, le sue regole fondamentali. Le *New Slot* ebbero fin da subito un enorme successo, segnando una raccolta in crescita a tassi di tre cifre per i due anni successivi alla loro introduzione, e a doppia cifra fino al 2010, anno in cui si raggiunse il picco di 30.7 miliardi di euro, rappresentanti il 50% dell'intera raccolta di quell'anno.

---

<sup>8</sup> Decreto 31 gennaio 2000, n. 29.

<sup>9</sup> L. 27 dicembre 2002, n. 289.

<sup>10</sup> Amusement with prize.

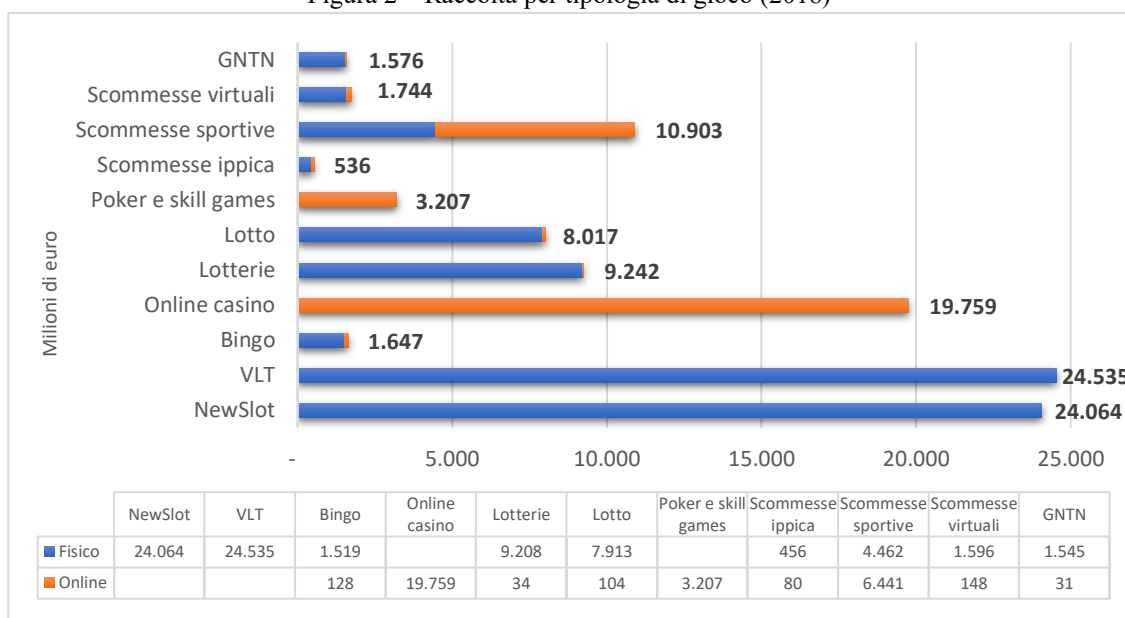
<sup>11</sup> Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

<sup>12</sup> Percentuale ridotta con la L. 27 dicembre 2019, n. 160, art.1, comma 732.

Nel 2018 si arriva invece a poco più di 24 miliardi di euro, il 22.5% dell'intera raccolta ([Figura 2](#)).

Ad affiancare le *New Slot* arrivarono nel 2010 le *VLT* o *videolottery*, disciplinate dalla lettera b) del suddetto art. 110, comma 6 del T.U.L.P.S. Esteriormente simili agli apparecchi già esistenti, se ne differenziano sotto diversi aspetti legati soprattutto all'utilizzo di una tecnologia maggiormente avanzata che consente migliori performance, più sicurezza per tracciabilità dei flussi, nonché un'offerta multipla di gioco e possibilità di vincite più elevate. La puntata massima è di 10 euro a partita e la vincita massima 5.000 euro, escludendo eventuali jackpot di sala o di rete che possono arrivare, come nel caso del *Mega Jackpot* della rete *BetterSlot*, a 500.000 euro. Il *payout* minimo è l'83% delle somme giocate. La raccolta si attesta a 24.5 miliardi di euro nel 2018 ([Figura 2](#)), superando per la prima volta le *NewSlot* con un numero molto minore di apparecchi attivi, 56.967 *VLT* contro 263.322 *NewSlot*.

Figura 2 – Raccolta per tipologia di gioco (2018)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM

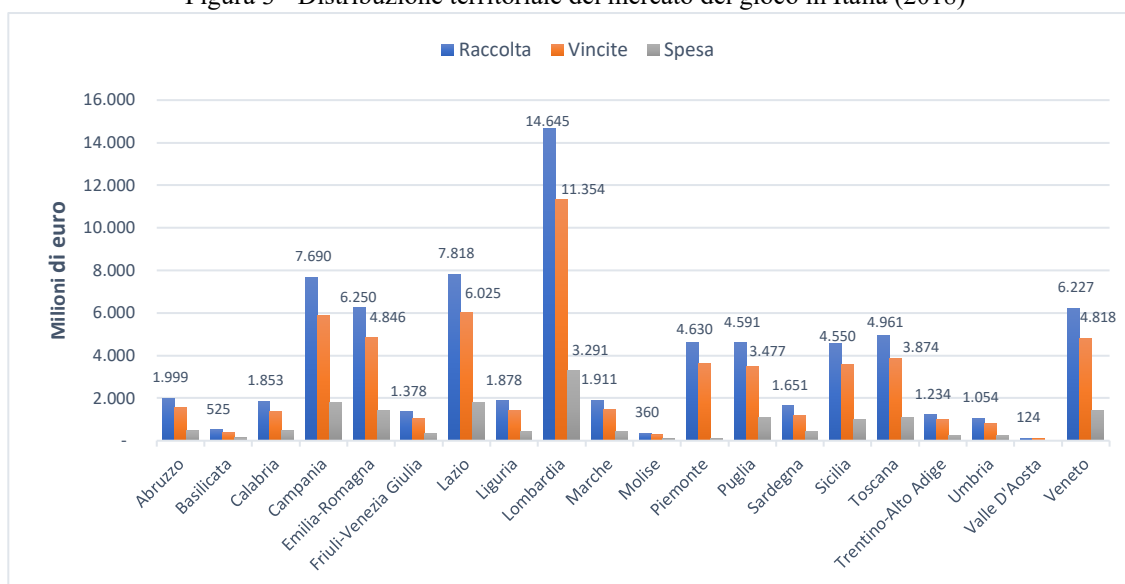
### 1.3 Distribuzione geografica

Nel 2018 l'importo giocato sulla rete fisica è risultato pari a 75.3 miliardi di euro, corrispondenti al 70.5% dell'intera raccolta. Il comparto online, in crescita del 16.7% rispetto al 2017, ha registrato una raccolta di 31.4 miliardi di euro.

Come illustrato in [Figura 3](#), la regione che detiene il primato della raccolta su rete fisica è la Lombardia, assorbendone il 19.4%. Seguita da Lazio e Campania, rappresentanti

rispettivamente il 10.4% e il 10.2%, e da Emilia-Romagna e Veneto, entrambe con l'8.3%. In 5 regioni si gioca il 56.6% dell'intera raccolta su rete fisica, ovvero 42.6 miliardi di euro. La regione con il *payout* maggiore, calcolato come rapporto tra vincite e raccolta, è il Trentino-Alto Adige, distribuendo sottoforma di vincite il 79,2% della sua raccolta. All'opposto, quella con il *payout* più basso è invece la Sardegna, segnando una percentuale pari al 72.9% ([Tabella 2](#)).

Figura 3 - Distribuzione territoriale del mercato del gioco in Italia (2018)



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM

Rapportando i valori della raccolta e della spesa con la popolazione maggiorenne residente in ogni regione si ottengono due indicatori che, per quanto approssimativi, aiutano a comprendere l'intensità dell'attività di gioco in ogni regione: raccolta pro capite e spesa pro capite ([Tabella 2](#)). L'Abruzzo occupa il primo posto sia per quanto riguarda la raccolta pro capite, con 1792 euro, sia per quanto riguarda la spesa pro capite, arrivando a 410 euro. La regione con la raccolta pro capite più bassa è invece la Basilicata con 1089 euro, circa il 65% in meno dell'Abruzzo, mentre la Sicilia presenta la minore spesa pro capite, pari a 236 euro.

Tabella 2 – Distribuzione territoriale di payout e raccolta, spesa pro capite (2018 – valori in euro)

Regione	Payout	Raccolta pro capite	Spesa pro capite
<b>Abruzzo</b>	77,1%	<b>1.792,93</b>	<b>410,79</b>
<b>Basilicata</b>	75,0%	<b>1.089,80</b>	271,93
<b>Calabria</b>	75,0%	1.132,28	282,92
<b>Campania</b>	76,4%	1.612,24	380,52
<b>Emilia-Romagna</b>	77,5%	1.668,72	374,86
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	75,6%	1.330,28	324,36
<b>Lazio</b>	77,1%	1.582,34	363,10
<b>Liguria</b>	76,7%	1.398,05	325,32
<b>Lombardia</b>	77,5%	1.749,92	393,24
<b>Marche</b>	76,6%	1.476,63	345,40
<b>Molise</b>	75,6%	1.359,25	332,26
<b>Piemonte</b>	77,9%	1.247,46	275,63
<b>Puglia</b>	75,7%	1.357,88	329,49
<b>Sardegna</b>	<b>72,9%</b>	1.164,57	315,30
<b>Sicilia</b>	78,3%	1.091,67	<b>236,57</b>
<b>Toscana</b>	78,1%	1.564,40	342,77
<b>Trentino-Alto Adige</b>	<b>79,2%</b>	1.415,35	294,77
<b>Umbria</b>	76,1%	1.406,06	336,17
<b>Valle D'Aosta</b>	74,2%	1.171,81	292,95
<b>Veneto</b>	77,4%	1.517,03	343,26
<b>Italia</b>	76,5%	1.406,43	316,19

Fonte: elaborazioni su dati Istat e dell'ADM

## 1.4 La regolamentazione

La regolamentazione del gioco d'azzardo in Italia trova come principale giustificazione e obiettivo la lotta al mondo illegale del gioco, col fine ultimo di far emergere entrate erariali da destinare alla pubblica utilità. Attualmente, l'offerta italiana del gioco legale è una delle più complete a livello internazionale, sia per quanto riguarda la rete fisica, sia per il gioco a distanza. Questo ha sicuramente permesso di spostare la domanda verso i canali regolamentati, essendo più sicuri, competitivi, controllati e con tassi di *payout* definiti dalla legge (ACADI, 2019).

Dall'articolo 718 del Codice penale, che esprime il divieto "generale" di gioco d'azzardo, si deriva la cosiddetta riserva statale, la quale permette l'esercizio di tale attività esclusivamente allo Stato, all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) e a enti come il CONI e l'Unire.<sup>13</sup> È poi lasciata a questi soggetti riservatari la decisione riguardante l'organizzazione e la gestione dei giochi, potendo affidare le concessioni a

<sup>13</sup> Unione nazionale incremento razze equine.

terzi oppure occupandosene in proprio. Tuttavia, è la legge a stabilire il numero di concessionari ai quali può essere affidata l'organizzazione dell'attività, rendendo possibile la distinzione tra giochi offerti da un solo concessionario e giochi offerti invece da una pluralità di operatori autorizzati. È per questo motivo che, ad esempio, l'esercizio del SuperEnalotto è riservato a Sisal mentre altri giochi come le scommesse sportive e il Bingo possono essere gestiti da più soggetti previa ottenimento della concessione/autorizzazione (Gastaldi, 2018). Nel 2018 queste ultime ammontano a 551 unità. Il fondamento della riserva statale è da ritrovarsi sull'evidente dimostrazione che una attività meramente repressiva, per avere successo, richiederebbe sforzi ingenti e probabilmente di difficile attuazione, data l'estesa domanda di gioco d'azzardo nel territorio italiano (ACADI, 2019). Così, dal 1998, ha inizio una graduale liberalizzazione del settore, regolamentando sempre più segmenti di mercato e sottraendoli, di fatto, alla criminalità organizzata.

Il 1998 è l'anno che segna l'arrivo legale in Italia delle scommesse sportive con il Decreto Ministeriale n. 174 e, dal 2002 tramite il Decreto Direttoriale n. 128, divenne possibile scommettere telefonicamente e attraverso internet. Proprio attraverso quest'ultimo canale e nonostante l'ordinamento italiano non lo permettesse, molti *bookmakers* stranieri iniziarono ad accettare puntate da giocatori residenti in Italia, alimentando un flusso di scommesse che di fatto aggiravano il regime concessorio italiano. Le cause sono da ritrovarsi in due ragioni principali: l'offerta di giochi era più ampia e varia mentre il carico fiscale era invece minore, permettendo agli operatori esteri di offrire quote (*pay-offs*) più alte. Inoltre, ci fu l'intervento della Commissione Europea che, a garanzia dei principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi sanciti dal TFUE<sup>14</sup>, chiese l'apertura del mercato agli operatori stranieri. Dal 2006 si assistette così ad una graduale apertura del mercato italiano, portando la legislazione nazionale a adeguarsi alle richieste dell'Unione. Lo stesso anno vide l'emanazione del cosiddetto decreto Bersani (DL n. 223/2006) il quale prevedeva una riduzione graduale delle imposte col fine di contrastare la diffusione del gioco illegale, l'introduzione nel mercato italiano di giochi già presenti in quello internazionale<sup>15</sup>, il potenziamento della rete di raccolta per una

---

<sup>14</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, artt. da 49 a 55 e da 56 a 62.

<sup>15</sup> La principale tipologia introdotta fu il *Betting Exchange*, il quale permetteva agli utenti di interagire scambiandosi proposte di scommesse fatte tra utenti e i giochi di abilità. L'esempio più diffuso è il *poker online*.

distribuzione capillare dei centri scommesse e l'apertura dei *corner* (angoli) nei bar e tabaccai. Questi ultimi ottennero un considerevole successo, con oltre 12mila angoli aperti attraverso le prime procedure di concessione. Sulla scia del decreto Bersani, la L. 184/2008 ha autorizzato le *VLT*, introdotte ufficialmente con il decreto Abruzzo (Dl. 39/2009). Attraverso quest'ultimo, allo scopo di contrasto del gioco illegale venne formalmente aggiunta dal legislatore l'ulteriore finalità di incrementare le entrate fiscali, necessarie in quel momento più che mai all'indomani di una tragedia di entità nazionale: il terremoto dell'Aquila del 6 aprile 2009. Lo stesso decreto rese legali il poker, la roulette, i cash games e i casinò online (Gastaldi, 2018. Pagliani, 2018).

La Legge Comunitaria per il 2008 (L. 88/2009), al fine di contrastare la propagazione del gioco illegale, è intervenuta prevedendo 200 nuove concessioni riguardanti i giochi a distanza (*online*). In particolare, i nuovi concessionari sono tenuti a operare attraverso il sistema centrale dell'AAMS, mentre il giocatore deve stipulare con il concessionario un apposito contratto di "conto di gioco".

Con l'articolo 24 del Dl. n.98 del 2011 viene istituito il Bingo a distanza e regolamentato il "*poker sportivo*", ossia tornei non a distanza di poker. Il Dl. n.138 dello stesso anno, che ha conferito all'AAMS il compito di emanare disposizioni in materia di giochi pubblici al fine di assicurare maggiori entrate, ha sancito l'arrivo della cosiddetta "tassa sulla fortuna": un prelievo del 6% sulle vincite eccedenti l'importo di 500 euro. Attualmente, dal marzo 2020, la percentuale è arrivata al 20% e la si applica anche sulle vincite superiori i 200 euro alle *NewSlot*.

La legge di Stabilità per il 2016 ha previsto la riduzione del 30% delle *NewSlot* a decorrere dal 2017 e ha stabilito che, nell'ambito della Conferenza Unificata fra Stato, Regioni e Province, fossero ridefinite le caratteristiche e la distribuzione dei punti vendita al fine di garantire migliori livelli di sicurezza nella prevenzione di fenomeni di ludopatia e una maggior tutela dei minori, prevedendo una presenza ridotta, ma capillare dell'offerta pubblica di gioco. Successivamente, nel luglio 2017, un decreto dell'ADM ha portato la percentuale di riduzione delle *NewSlot* al 35% e nel settembre dello stesso anno la Conferenza Unificata terminò i lavori, arrivando ad un accordo che stabilì la riduzione e certificazione dei punti vendita del gioco insieme alla loro distribuzione territoriale, tenendo conto degli investimenti esistenti (Gastaldi, 2018. ACADI, 2019).

## Capitolo 2

### Aspetti fiscali

Rappresentando una percentuale non trascurabile delle entrate tributarie complessive, la tassazione del gioco d'azzardo continua ad essere un argomento chiave per lo Stato, il quale ha l'opportunità di autofinanziarsi con un prelievo fiscale "volontario". Tuttavia, il modello italiano di tassazione del gioco d'azzardo si presenta molto vario ed articolato, prevedendo modalità di imposizione e aliquote diverse per ogni tipologia di gioco. Nel corso degli anni l'entità della pressione fiscale è andata aumentando, da una parte per cercare di prevenire fenomeni di gioco d'azzardo patologico andando a scoraggiare il possibile giocatore, dall'altra per la necessità sempre maggiore di reperire risorse finanziarie.

#### 2.1 Modalità di tassazione

L'attuale quadro tributario in vigore nel settore del gioco in Italia prevede la distinzione tra entrate di natura tributaria, sottoforma di imposte, ed entrate di natura extra-tributaria rappresentate invece da un prelievo erariale. Per quanto riguarda le diverse forme di tassazione, ai giochi offerti da un solo concessionario, come ad esempio il SuperEnalotto, si applica un modello ad utile o prelievo erariale unico (Preu): in questo caso l'incasso per lo Stato è costituito dall'ammontare delle somme giocate, detratti gli aggi per i concessionari e i rivenditori insieme alle vincite. Ciò che resta (appunto l'utile) viene destinato all'Erario. Inoltre, tutte le vincite superiori a 500 euro nelle lotterie nazionali e istantanee e nei giochi numerici a totalizzatore sono sottoposte alla "tassa sulla fortuna", corrispondente al 20%<sup>16</sup> dell'importo eccedente i 500 euro. La stessa percentuale viene poi applicata agli importi eccedenti i 200 euro per le vincite effettuate sulle *NewSlot* e *VLT*. Per i giochi offerti da più concessionari, invece, questi ultimi non hanno diritto ad aggi calcolati sul volume di gioco effettuato. Il loro profitto è dato dalla differenza tra i

---

<sup>16</sup> Percentuale aumentata (dal 12%) con la L. 27 dicembre 2019, n. 160. L'aumento non riguarda i giochi del Lotto e 10eLotto la cui percentuale rimane rispettivamente dell'8% e 11%.

ricavi e i costi (comprese le vincite), con pieno rischio d'impresa a proprio carico. Lo Stato incassa un prelievo che può essere commisurato al margine (differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte), oppure alla raccolta. Hanno invece diritto ad aggi tutti i giochi a totalizzatore con l'esclusione dell'ippica d'agenzia (ADM, 2018). La [Tabella 3](#) riassume quanto detto finora.

Tabella 3 – Modalità di tassazione

Gioco	Tassazione	Base imponibile
Apparecchi	Prelievo erariale unico (imposta)	Somme giocate
Scommesse sportive	Imposta unica	Margine
Scommesse ippiche	Imposta unica + prelievo erariale	Somme giocate
Gioco on line	Imposta unica	Margine
Bingo di sala (fisico)	Prelievo erariale	Somme giocate
Bingo online	Imposta unica	Margine
Lotto	Utile erariale	-
Gratta&Vinci	Utile erariale	-
Enalotto	Prelievo erariale	Somme giocate

Fonte: ADM, Libro Blu 2018

Più dettagliatamente, la [Tabella 4](#) mostra le aliquote applicate alle varie tipologie di gioco e le percentuali di *payout* stabilite dalla legge. In particolare, negli ultimi anni sono stati molti gli interventi normativi volti ad aumentare la pressione fiscale sugli apparecchi comma 6a e 6b (*NewSlot* e *VLT*). Nel corso del 2018 il cosiddetto Decreto Dignità<sup>17</sup> ha aumentato il prelievo erariale sia per le *NewSlot* che per le *VLT* dello 0.25%, portando la tassazione rispettivamente al 19.25% e al 6.25%. Successivamente la legge di Stabilità per il 2019<sup>18</sup> ha aumentato ulteriormente la misura del prelievo erariale, portandolo al 20.6% per le *NewSlot* e al 7.5% per le *VLT*. Infine, il Dl. n. 124 del 26 ottobre 2019 all'art. 26, stabilisce che a decorrere dal 10 febbraio 2020, il Preu verrà fissato al 23% per quanto riguarda le *NewSlot* e al 9% per le *VLT*. Per avere un termine di confronto, alla loro introduzione nel 2004 le *AWP* erano tassate con una percentuale del 13.5%<sup>19</sup> delle somme giocate mentre le *VLT*, nel 2010, subivano un prelievo erariale unico del 2%.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Dl. n. 87/2018, art. 9 comma 6.

<sup>18</sup> L. n. 145/2018.

<sup>19</sup> DECRETO 8 aprile 2004.

<sup>20</sup> DECRETO 6 agosto 2009, art.4.

Tabella 4 – La tassazione dei giochi in Italia ed il relativo payout

Gioco	Tassazione	Payout %
AWP	23% delle somme <u>giocate</u>	65 Minimo
VLT	9% delle somme <u>giocate</u>	83 Minimo
SCOMMESSE SPORTIVE fisiche	18% del <u>margin</u> e	-
SCOMMESSE SPORTIVE online	22% del <u>margin</u> e	-
BINGO di sala (fisico)	11% delle somme <u>giocate</u>	70 Minimo
BINGO online	20% del <u>margin</u> e	70
GIOCHI DA CASINÒ, DI CARTE e DI SORTE online	20% del <u>margin</u> e	80/90 Minimo
LOTTO - 10eLOTTO MILLIONDAY	Giocato meno Vincite meno 8% rivenditori meno 6% (oltre Iva 22%) concessionario: circa 14,7%	Circa 70
GRATTA&VINCI	Giocato meno Vincite meno 8% rivenditori meno 3,9% concessionario: circa 13,1% (minimo)	75 Massimo
ENALOTTO	28,27% delle somme <u>giocate</u>	60
WIN FOR LIFE	23,27% delle somme <u>giocate</u>	65
EURO JACKPOT	38,27% della <u>raccolta</u>	50

Fonte: ADM, Libro Blu 2018 integrato con il DL. n.124/2019, art. 26

Analizzando l’apporto dei singoli giochi al gettito complessivo derivante dal mercato dei giochi legali in Italia ([Tabella 5](#)), si può subito notare come il maggior contributo lo diano le *NewSlot*, con più di 4 miliardi e mezzo di euro nel 2018, il 44.27% del gettito totale. Considerando solamente gli apparecchi comma 6, quindi *AWP* e *VLT*, il prelievo fiscale supera di poco i 6 miliardi di euro, rappresentando il 58.66% del totale. I giochi tradizionali, quindi Lotto, lotterie, i giochi numerici a totalizzatore ed il Bingo, generano un introito per lo Stato minore rispetto ai giochi di nuova generazione, ma comunque di tutto rispetto, specialmente se si considera la loro presenza più longeva nel mercato. Nel 2018 hanno generato un incasso per l’Erario di circa 3 miliardi di euro, corrispondenti al 29.64% del totale. Il comparto delle scommesse, invece, riveste un ruolo marginale nella formazione del gettito, rappresentandone solamente il 3.58% o 372 milioni di euro.

Una particolarità è invece rappresentata dal prelievo sui conti dormienti e della quota aggiuntiva prevista dall’art. 1, comma 649, L. n. 190/2014, che pesa per ben 657 milioni sull’importo totale destinato all’Erario. L’appena citata legge, all’art.1 comma 649 stabilisce che: “i concessionari [...] in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro [...] ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili.”. A questi 500 milioni di euro previsti dalla legge vanno poi aggiunti i prelievi dai conti di gioco dormienti, secondo quanto stabilito dalla Legge n.88 del 7 luglio 2009 all’art. 24,

comma 19, lettera l) che prevede la “devoluzione all'erario dell'intero saldo del conto di gioco decorsi tre anni dalla data della sua ultima movimentazione”.

Tabella 5 – Gettito derivante dai giochi nel 2018 (milioni di euro)

Gioco	2018	%
AWP	4.593	44,27%
Comma 7	11	0,11%
VLT	1.493	14,39%
Betting Exchange	2	0,02%
Bingo	190	1,83%
Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa	172	1,66%
Lotto	1.135	10,94%
Lotterie	1.311	12,64%
Giochi numerici a totalizzatore	439	4,23%
Scommesse ippiche	22	0,21%
Scommesse sportive	297	2,86%
Scommesse virtuali	53	0,51%
Prelievo sui conti dormienti e quota aggiuntiva ex. art.1 comma 649, L. n. 190/2014	657	6,33%
<b>Totale</b>	<b>10.375</b>	<b>100,00%</b>

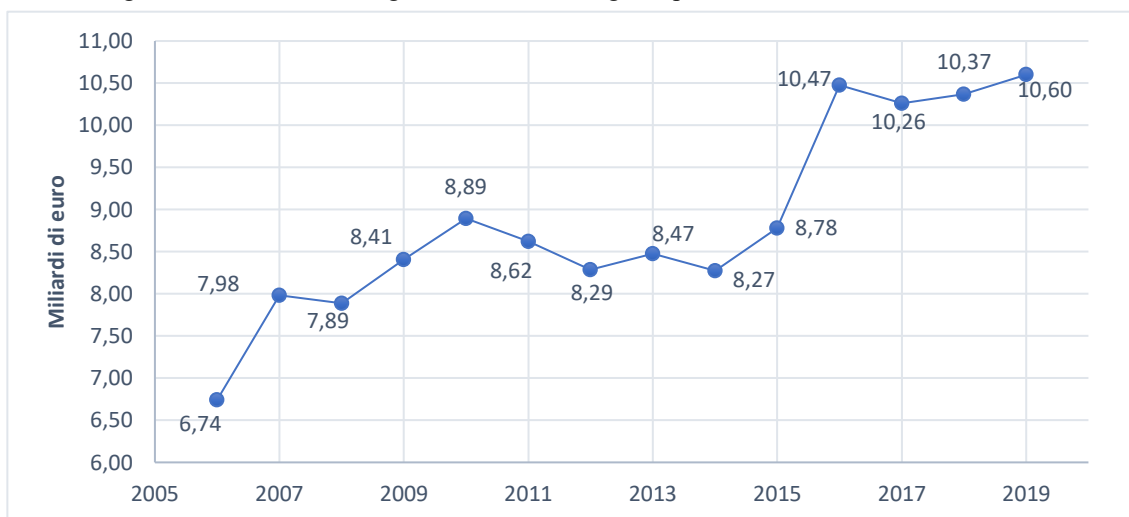
Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM

## 2.2 Entità e andamento del gettito

Come illustrato in [Figura 4](#), la quale presenta l'andamento del gettito dal 2006 al 2019, durante l'ultimo anno il prelievo fiscale sul gioco pubblico ha fruttato allo Stato italiano 10.6 miliardi di euro, rappresentando il 2.25% delle entrate tributarie complessive. Rispetto all'anno precedente, vi è stato un aumento di circa 200 milioni di euro mentre, rispetto al 2006, l'aumento è stato di 3.84 miliardi di euro, una variazione percentuale del 57.3%. In media, negli ultimi 13 anni, il gettito è aumentato annualmente del 3.78%, con un picco del 19.33% raggiunto nel 2016 dovuto principalmente all'incremento della raccolta (+8.9% rispetto al 2015) e alla revisione delle aliquote di tassazione verso l'alto come previsto dalla Legge n. 208 del 28 dicembre 2015.

Nonostante le recessioni economiche che hanno colpito l'Italia, gli introiti derivanti dal gioco legale non ne hanno risentito più di tanto. Nel 2008, per esempio, sono calati solamente di circa un punto percentuale, per poi recuperare l'anno dopo segnando un aumento del 6.6%. Nel quinquennio 2010-2015, la perdita media annua è stata del 0.17%, largamente recuperata negli anni successivi.

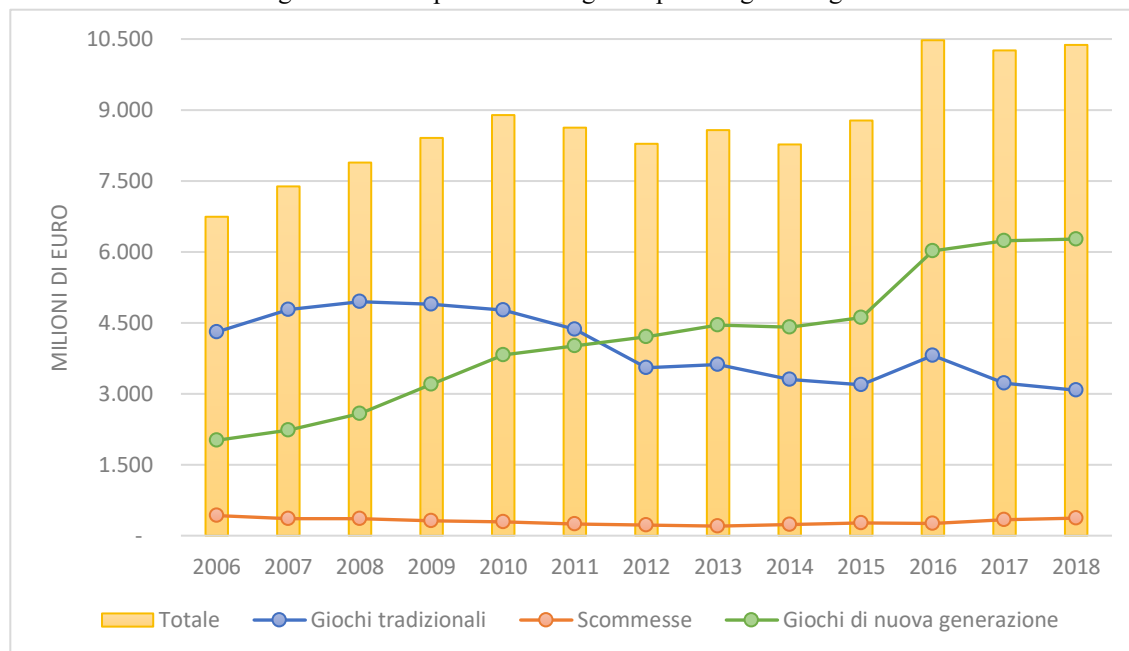
Figura 4 – Andamento del gettito derivante dal gioco pubblico in Italia dal 2006 al 2019



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM

È poi di particolare interesse analizzare come le diverse categorie di giochi contribuiscano, anno dopo anno, alla formazione del gettito complessivo (Figura 5). Nei “Giochi tradizionali” vi rientrano il Lotto e le lotterie, i giochi numerici a totalizzatore ed il Bingo. I “Giochi di nuova generazione”, invece, sono composti dagli apparecchi comma 6 e 7 e da tutti i giochi a distanza.

Figura 5 – Scomposizione del gettito per categoria di gioco



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM

Dalla Figura 5 si può subito notare il trend costantemente positivo del gettito derivante dai giochi di nuova generazione, trainato in particolare dalle AWP che, nel periodo osservato, ne rappresentano l'81.84%. Quest'ultimo, in particolare, cresce con una media annuale del 10.31% con il valore più alto raggiunto nel 2016: una variazione del 30.55%

rispetto all'anno prima, spiegata, come già illustrato, dall'incremento del Preu sulle *NewSlot*. I giochi tradizionali, al contrario, stanno vivendo un lento e moderato declino, perdendo mediamente il 2.25% annuo dal 2006. Il valore peggiore, con una variazione negativa del 18.62%, lo si ha nel 2012, anno in cui si ha il sorpasso dei giochi di nuova generazione. In quell'anno, infatti, le *videolottery* segnano un incremento in termini di gettito del 191% a discapito del Lotto che invece lascia il 34.7%. Le scommesse, analogamente ai giochi tradizionali, vedono la loro quota ridursi anno dopo anno fino al 2013, arrivando a raccogliere un gettito di soli 202 milioni di euro, il 2.35% del totale di quell'anno. Successivamente, però, le cose iniziano a cambiare arrivando nel 2018 a segnare 372 milioni di euro di introiti per lo Stato, aumentando il loro contributo fino al 3.6%. Più nel dettaglio, sono le scommesse sportive a guidare questa crescita, con una variazione del 114.7% rispetto al 2013. Le scommesse ippiche, invece, stanno subendo un declino continuo. Se nel 2006 rappresentavano il 2.1% dell'intero gettito annuale, nel 2018 questa percentuale è diminuita drasticamente, arrivando allo 0.2%.

### 2.3 Analisi del gettito complessivo

Come accennato nel paragrafo precedente, nel 2019 il prelievo fiscale sul gioco pubblico ha permesso allo Stato italiano di incassare 10.6 miliardi di euro, il 2.25% delle entrate tributarie complessive. La [Figura 6](#) presenta la variazione del gettito derivante dal mercato del gioco legale e quella dell'intero ammontare delle entrate erariali. La [Tabella 6](#) mostra invece quanto esse contribuiscano alla formazione del totale.

Tabella 6 – Andamento della percentuale occupata dai giochi nel totale delle entrate tributarie

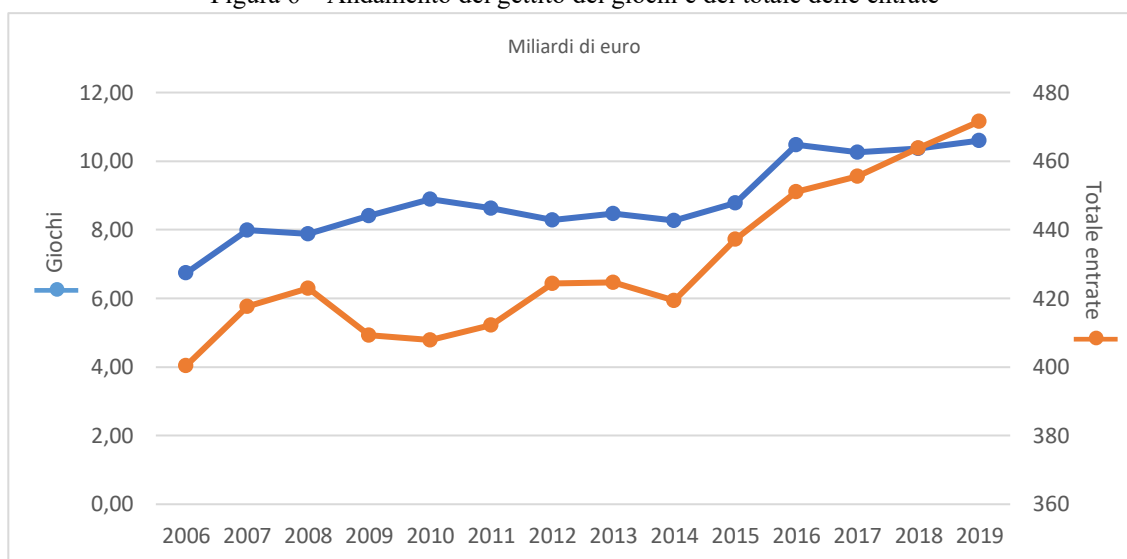
Anno	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
% su tot. Entrate	1,68%	1,91%	1,86%	2,05%	2,18%	2,09%	1,95%	2,00%	1,97%	2,01%	2,32%	2,25%	2,24%	2,25%

Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM e del MEF

A partire dal 2006, anno in cui le entrate tributarie derivanti dai giochi rappresentavano l'1.68% del totale, si è registrato un progressivo aumento di questa percentuale, la quale ha raggiunto il suo valore massimo nel 2016, arrivando al 2.32% con 10.47 miliardi di euro. Negli ultimi 4 anni, comunque, ha registrato una media del 2.26%. Nell'intero periodo considerato, l'incasso per lo stato generato dal mercato del gioco legale è aumentato con una media annuale del 3.79%, contro l'1.29% registrato dalle entrate complessive. In termini assoluti nel 2019, solamente considerando i 10.6 miliardi raccolti

tramite il monopolio sui giochi si riuscirebbe a coprire l'intero budget per la giustizia (poco più di 8 miliardi e mezzo) o quello per l'istruzione universitaria (circa 8 miliardi) oppure quello dedicato alla ricerca ed innovazione, riuscendo addirittura a triplicarlo (circa 3.3 miliardi di euro) (MEF, 2019).

Figura 6 – Andamento del gettito dei giochi e del totale delle entrate



Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM e del MEF

## 2.4 Il gioco illegale ed irregolare

La prima concreta azione di contrasto all'offerta illegale ed irregolare di giochi con vincite in denaro avviene nel 1998 tramite la regolamentazione delle scommesse sportive. Per la prima volta si è iniziato ad estendere il perimetro storico dei giochi gestiti dallo Stato a nuovi prodotti di intrattenimento, già presenti ed affermati nel mercato non regolamentato (ACADI, 2019).

Attualmente, l'attività di controllo spetta all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ed è rivolta all'individuazione di tutte le forme di irregolarità presenti nelle modalità di offerta autorizzata insieme al contrasto dell'offerta di gioco illegale, tramite verifiche capillari e pesanti sanzioni. In particolare, i comparti in cui può avvenire l'illecito sono essenzialmente:

- il gioco fisico/on line, mediante i cosiddetti "Totem";
- il gioco on line effettuato mediante i *CTD* (Centri Trasmissione Dati) o i *PDR* (punti di ricarica);
- l'alterazione degli apparecchi da divertimento (*slot*).

Queste tipologie di gioco possono essere alterate per aggirare disposizioni e vincoli stabiliti nel sistema concessorio, al fine di evitare il pagamento delle imposte o per occultare ai giocatori le eventuali vincite. Attualmente, i controlli svolti dall'ADM possono essere suddivisi in quattro categorie (ADM, Libro Blu 2018):

- **sui concessionari**, attraverso la verifica della permanenza dei requisiti soggettivi delle società e delle persone che rivestono ruoli decisionali all'interno delle stesse. I requisiti sono richiesti per l'assegnazione e il mantenimento delle concessioni (onorabilità, solidità finanziaria, etc.), nonché per tutti gli adempimenti necessari alla gestione del gioco (es: versamenti di imposte o altre entrate erariali, regolare pagamento delle vincite, rispetto dei regolamenti dei giochi, obblighi di investimento, conformità a normative antiriciclaggio, iscrizione ad albi, vigilanza sulla filiera, etc.);
- **sugli esercizi di gioco**, tramite accertamenti condotti dal personale ADM sul territorio. Sono in costante incremento: nel 2018 l'attività di verifica ha riguardato più di 38.000 esercizi, un aumento del 67.5% rispetto ai 23.000 esercizi controllati nel 2013;
- **sul web**, consistono nelle verifiche sui siti Internet e nell'inibizione di quelli privi delle autorizzazioni previste;
- **sulle apparecchiature o piattaforme di gioco** col supporto di Sogei (partner tecnologico ADM). Si tratta di controlli tecnici sugli apparecchi da gioco e sulle piattaforme software di gestione delle reti e di erogazione del gioco, di cui si avvalgono i concessionari. Il monitoraggio riguarda la conformità alle regole di costruzione e alle norme primarie o secondarie di settore emanate dall'Agenzia, oltretutto la sicurezza, la regolare erogazione delle vincite e la corretta determinazione dei flussi erariali. Questo tipo di controlli presentano un elevatissimo grado di complessità tecnologica, richiedendo un costante aggiornamento del personale assegnato a queste funzioni.

Nella [Tabella 7](#) è riassunta l'attività di controllo ed i relativi risultati ottenuti nel periodo dal 2013 al 2018.

Tabella 7 – Attività di contrasto al gioco illegale ed irregolare

	Controlli					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Esercizi controllati	23.132	27.428	35.015	33.578	35.166	38.745
Imposta Accertata (euro)	22.364.070	27.160.083	22.610.759	22.064.194	31.649.907	97.796.389
Importo sanzioni tributarie (euro)	28.119.516	16.677.323	18.767.279	30.313.740	44.689.473	73.821.874
Importo Sanzioni Amministrative (euro)	20.840.073	22.706.690	19.817.101	26.659.154	20.650.324	18.613.680

Fonte: ADM, Libro Blu 2018

Nell'ultimo anno, a fronte del numero di esercizi controllati aumentato solamente del 10.2% rispetto al 2017, vi è stato un aumento vertiginoso pari al 209% relativo all'imposta accertata. Le sanzioni tributarie, di conseguenza, hanno a loro volta registrato un notevole aumento pari al 65.2%. Scendendo nel dettaglio, la [Tabella 8](#) ne mostra la ripartizione per tipologia di gioco.

Tabella 8 – Imposta accertata per settore (euro)

Settore	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Scommesse	5.665.121	9.052.255	17.976.707	14.230.979	12.888.611	21.442.008	88.504.866
AWP	36.956.663	13.311.816	9.183.376	8.379.780	9.175.583	10.207.899	9.291.523
Totale	42.621.784	22.364.071	27.160.083	22.610.759	22.064.194	31.649.907	97.796.389

Fonte: elaborazioni su dati dell'ADM

Come è agevole osservare, quasi la totalità dell'imposta accertata deriva dal settore scommesse, con il 90.5% pari ad 88 milioni e mezzo di euro. La restante parte, pari a poco più di nove milioni di euro deriva invece da irregolarità riscontrate nel settore AWP. Rispetto al 2017 l'imposta evasa nel settore scommesse è aumentata del 312.7%. Una variazione incredibile che tuttavia sembra piccola in confronto a quella registrata rispetto al 2012: a soli 6 anni di distanza l'imposta accertata è cresciuta del 1462%! Per approfondire ulteriormente la questione, la [Tabella 9](#) ne mostra la ripartizione per regione. Tra tutte, spiccano sicuramente la Calabria ed il Lazio, rispettivamente al primo ed al secondo posto, che insieme formano l'87.9% dell'imposta accertata totale. Il Lazio raggiunge quasi 38 milioni e mezzo di euro a fronte di 836 atti di accertamento, con una media di 46mila euro ad atto. La Calabria, con i suoi 39 milioni e 400mila euro di imposta accertata e soli 58 atti ricevuti, ottiene una media di 679.341 euro per atto di accertamento, quasi quindici volte il valore ottenuto dal Lazio. È poi presente un'ulteriore particolarità riguardante queste due regioni. A fronte di un'imposta accertata molto simile l'importo delle sanzioni tributarie è incredibilmente più alto nel Lazio piuttosto che in Calabria,

indicando una correlazione con il numero di atti di accertamento piuttosto che con l'ammontare dell'imposta accertata. Tuttavia, anche seguendo questa strada, la sanzione media inflitta per atto di accertamento resta comunque molto differente tra le due regioni, con 16.063 euro in Calabria e 51.267 euro nel Lazio.

Tabella 9 – Ripartizione per regione riguardante il settore scommesse

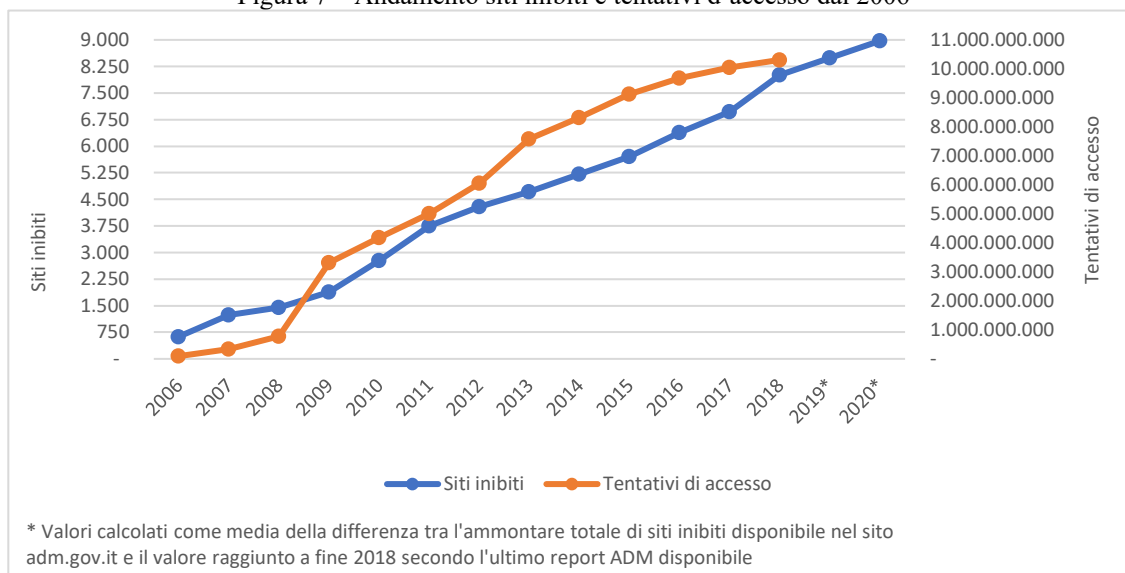
Ufficio dei Monopoli	Imposta Accertata	Numero Atti Accertamento	Importo Sanzioni Amministrative	Importo Sanzioni Tributarie
ABRUZZO	254.191	28	0	322.423
CALABRIA	39.401.819	58	59.000	931.654
CAMPANIA	23.998	4	57.333	28.797
EMILIA ROMAGNA	440.710	38	56.516	538.948
FRIULI VENEZIA GIULIA	386.182	19	0	394.707
LAZIO	38.459.163	836	159.000	42.859.808
LIGURIA	994.436	8	0	60.767
LOMBARDIA	1.777.546	46	70.008	2.252.727
MARCHE	64.037	7	5.000	76.845
PIEMONTE E VALLE D'AOSTA	113.979	8	6.814	136.774
PUGLIA, BASILICATA E MOLISE	363.375	35	1.000	436.050
SARDEGNA	200.926	34	118.409	241.566
SICILIA	4.431.995	349	471.388	4.446.385
TOSCANA	1.006.538	68	41.350	1.085.799
UMBRIA	86.540	10	0	103.848
VENETO E TRENINO ALTO ADIGE	499.430	3	0	599.317
<b>Totale</b>	<b>88.504.866</b>	<b>1.551</b>	<b>1.045.818</b>	<b>54.516.416</b>

Fonte: ADM, Libro Blu 2018

Come spiegato precedentemente, il controllo dell'ADM riguarda anche il gioco a distanza, con l'inibizione dei siti internet attivi nel mercato del gioco d'azzardo che non possiedono le autorizzazioni necessarie per operare legalmente in Italia.<sup>21</sup> L'elenco, in continuo aggiornamento, è disponibile online sul sito dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ed è consultabile da chiunque. Ad oggi, con l'ultima revisione pubblicata il 30 luglio 2020, i siti inibiti sono 8973 ed i tentativi di accesso bloccati hanno superato nel 2018 quota 10 miliardi (Figura 7). Nel 2006, invece, questi numeri erano decisamente minori, rispettivamente 628 siti con circa 95 milioni di accessi fermati.

<sup>21</sup> L. n. 88/2009, art. 24, comma 15.

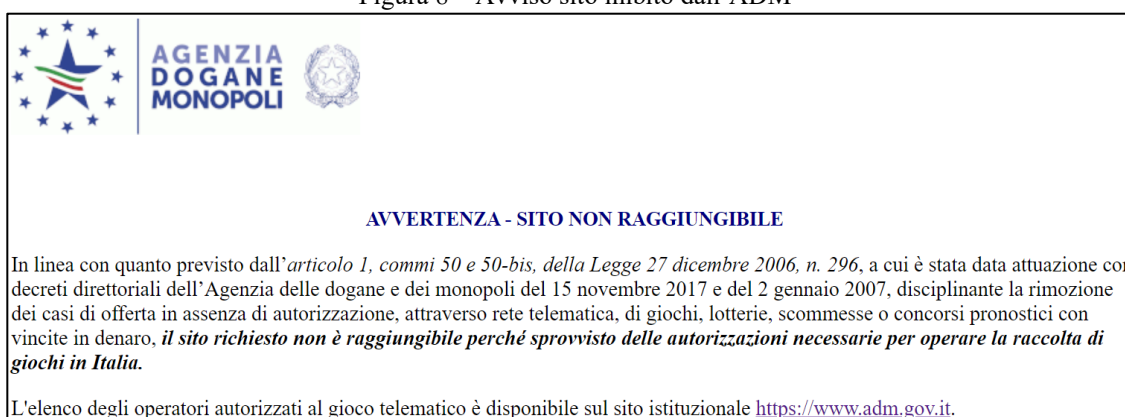
Figura 7 – Andamento siti inibiti e tentativi d’accesso dal 2006



Fonte: elaborazioni su dati dell’ADM

La [Figura 8](#) rappresenta l’avviso visualizzato quando si prova a connettersi ad uno qualunque tra i siti bloccati.

Figura 8 – Avviso sito inibito dall’ADM



Fonte: ADM

## Capitolo 3

### Il GAP: gioco d'azzardo patologico

Il gioco è un fenomeno strettamente connaturato all'uomo e coinvolge nelle sue diverse forme un numero molto elevato di persone. Tuttavia, con riferimento al gioco d'azzardo bisogna distinguere il gioco di tipo ricreativo dal gioco patologico, caratterizzato dall'insorgere di disturbi della personalità e da caratteristiche di dipendenza. A riguardo, si possono distinguere quattro diverse tipologie di giocatore. Il "giocatore sociale" è un soggetto per il quale il gioco rimane solo ed esclusivamente uno svago e un divertimento, in cui investire con coscienza parte del proprio tempo e del proprio denaro. Il "giocatore patologico", invece, si caratterizza per il bisogno costante di provare la sensazione di eccitamento derivante dal gioco, dalla sensazione di astinenza caratterizzata da nervosismo, ansia e perdita del controllo, con la presunta capacità di poter smettere senza però riuscirci. Tra le due figure si trova poi quella del "giocatore a rischio", suddivisa ulteriormente secondo la gravità del suddetto rischio: basso oppure moderato (ACADI, 2019).

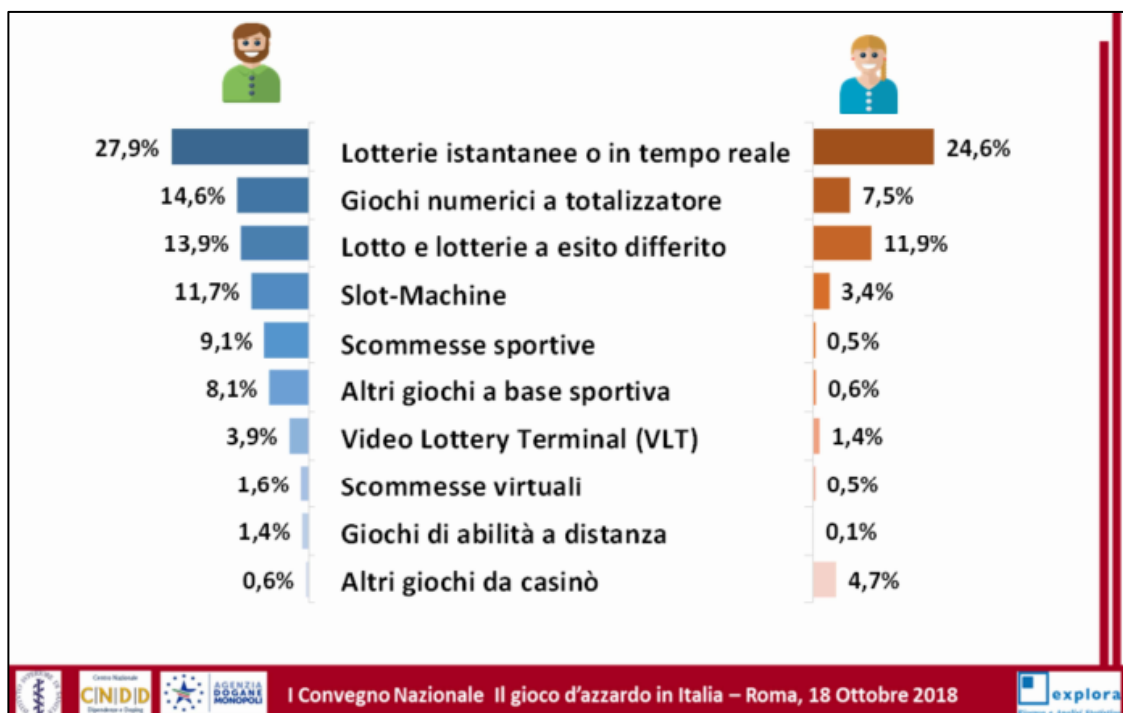
#### 3.1 Descrizione e dimensioni del fenomeno

L'Enciclopedia Treccani propone la seguente definizione del termine ludopatia: *"Disturbo del comportamento caratterizzato dal desiderio compulsivo di tentare la fortuna al gioco e che sta registrando un forte aumento nella popolazione; è detto anche gioco d'azzardo patologico o malattia da gioco d'azzardo"*. Il soggetto affetto da disturbo da gioco d'azzardo presenta una continua necessità di vivere le emozioni legate al gioco e alla scommessa, manifestando una vera e propria dipendenza. Nei casi più gravi, può mostrare i sintomi tipici delle crisi di astinenza che colpiscono i tossicodipendenti e, come per tutte le forme di dipendenza, può avere gravi ripercussioni sulla vita sociale e lavorativa. Chi ne è affetto, infatti, oltre a contrarre spesso debiti, dedica sempre più tempo al gioco, trascurando gli altri aspetti della propria vita.

L'Istituto Superiore di Sanità (ISS) ha svolto uno studio sul fenomeno del GAP i cui risultati sono stati presentati nel mese di ottobre 2018. La ricerca, presentata al I Convegno Nazionale: «Il gioco d'azzardo in Italia», è stata effettuata dal Centro Nazionale Dipendenze e Doping dell'ISS e ha avuto ad oggetto da un lato, l'elaborazione di una stima indicativa del fenomeno del gioco d'azzardo sul territorio nazionale, dall'altro, la descrizione delle principali caratteristiche del giocatore d'azzardo (ACADI, 2019). I risultati indicano una percentuale di giocatori pari al 36.4% sul totale della popolazione adulta, ossia oltre 18 milioni di soggetti. Di questi, il 57.2% sono di genere maschile, il 42.8% di genere femminile. Ancora, la maggioranza di giocatori la si ritrova nella fascia d'età 40-64 anni (41%). Analizzando poi la distribuzione nel territorio, il gioco d'azzardo ha coinvolto maggiormente i residenti del centro Italia: il 42.7% di essi ha giocato almeno una volta negli ultimi 12 mesi. Segue poi il nord-ovest, con una percentuale di 39.3% e le isole, segnando un 35.8%. Dallo studio è inoltre emersa una netta preferenza del canale fisico, il quale ricopre ben il 94.5% del gioco effettuato.

Come indica la [Figura 9](#), i giochi preferiti dagli italiani sono le lotterie istantanee, ossia i Gratta&Vinci, praticati dal 27.9% degli uomini e dal 24.6% delle donne.

Figura 9 – Giocatori d'azzardo per tipologia di gioco e genere



Fonte: I Convegno Nazionale: «Il gioco d'azzardo in Italia», 18 ottobre 2018

Seguono con percentuali simili tra genere i giochi numerici a totalizzatore (SuperEnalotto), il Lotto e le lotterie. A partire dalle “Slot-Machine” (NewSlot), invece,

si osservano notevoli differenze tra uomini e donne, evidenziando una prevalenza del genere maschile nelle *NewSlot*, nelle scommesse e nelle *videolottery* ed una prevalenza del genere femminile nei giochi da casinò.

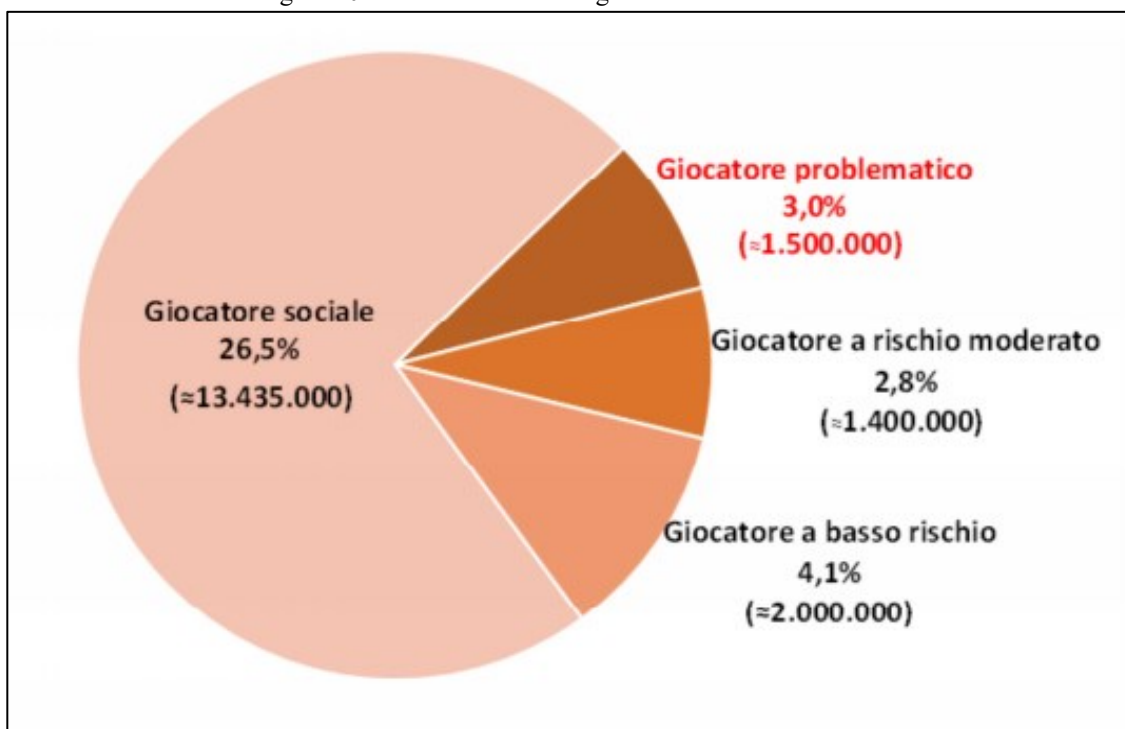
I risultati presentati hanno evidenziato tra l'altro che la popolazione dei giocatori italiana è composta in prevalenza da giocatori occasionali (max 1-2 volte al mese) e da giocatori semi-occasionali (almeno 1 volta a settimana). Tra gli uomini rientra in queste categorie il 77.3% dei giocatori mentre tale valore, per le donne, si attesta all'80.7%. La percentuale per coloro che giocano 5 o più volte a settimana è del 5% per entrambi i sessi (ACADI, 2019).

Per individuare i diversi comportamenti di gioco e le eventuali difficoltà ad essi legate, è stato utilizzato il Problem Gambling Severity Index (PGSI), versione ridotta del Canadian Problem Gambling Index (CGPI), che consente di descrivere quattro profili di giocatore:

- Giocatore senza problemi di gioco (giocatore sociale);
- Giocatore a basso rischio;
- Giocatore a rischio moderato;
- Giocatore problematico.

Il “giocatore sociale” considera il gioco come un momento ricreativo in cui adottare un comportamento appunto sociale, a volte anche competitivo, riuscendo in ogni caso a controllare sé stesso e l'ammontare giocato (punteggio PGSI=0). Il “giocatore a basso rischio” è un soggetto che saltuariamente ed in maniera non reiterata assume degli atteggiamenti da giocatore problematico (punteggio PGSI=1-2). Il “giocatore a rischio moderato”, invece, presenta per la maggior parte del tempo dei comportamenti tipici di giocatori problematici (punteggio PGSI=3-7). Infine, il “giocatore problematico” assume un atteggiamento di gioco che crea conseguenze negative per sé e per la sua rete sociale al punto che potrebbe aver perso il controllo del suo comportamento (punteggio PGSI 8+). La [Figura 10](#) presenta i risultati della ricerca.

Figura 10 – Classificazione dei giocatori d'azzardo in Italia

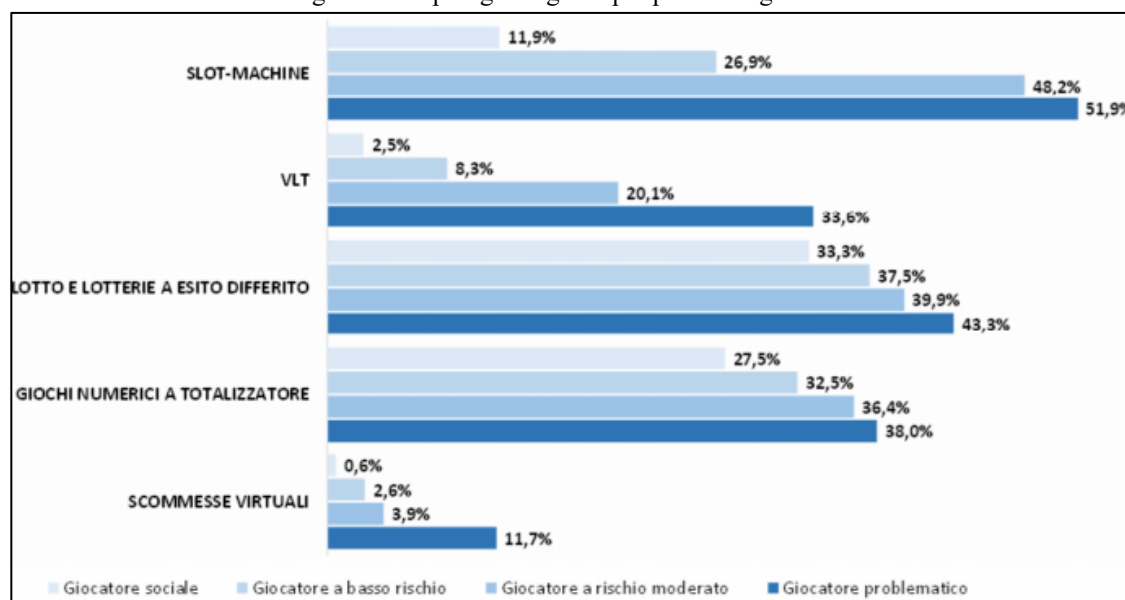


Fonte: I Convegno Nazionale: «Il gioco d'azzardo in Italia», 18 ottobre 2018

Ben il 3% della popolazione adulta esibisce i tratti del “giocatore problematico” con la percentuale più elevata ottenuta nelle isole, dove il 5.8% dei residenti ne presenta le caratteristiche. Nell’area meridionale del nostro paese (escluse le isole) la percentuale scende a 4.6%, ma il valore minore lo ottiene il nord-est con uno 0.8%.

La [Figura 11](#) mostra la suddivisione dei vari profili di giocatori per le diverse tipologie di gioco.

Figura 11- Tipologia di gioco per profilo di giocatore



Fonte: I Convegno Nazionale: «Il gioco d'azzardo in Italia», 18 ottobre 2018

Come è agevole osservare, si assiste ad un incremento dei valori percentuali al progredire delle difficoltà legate al comportamento di gioco. La situazione più evidente la si può osservare in corrispondenza delle VLT, nelle quali si passa dal 2.5% dei giocatori sociali all'8.3% dei giocatori a basso rischio, al 20.1% dei giocatori a rischio moderato fino al 33.6% dei giocatori problematici.

Un ulteriore studio condotto sull'argomento è l'IPSAD (Italian Population Survey on Alcohol and other Drugs), condotto dall'Istituto di fisiologia clinica del Consiglio Nazionale delle ricerche (IFC-CNR). Dall'ultima rilevazione, che considera il biennio 2017-2018, per il gioco con vincita in denaro emerge che il 63.7% dei giocatori fra 15 e i 64 anni spende mediamente meno di 10 euro al mese, ma tra le persone con profilo problematico il 48.1% riferisce una spesa inferiore ai 50 euro, il 37% fra i 50 e i 200 euro, il 14.9% spende più di 200 euro al mese. Inoltre, quasi cento mila persone hanno chiesto denaro in prestito in modo illecito. Restando sull'argomento, il 4.9% dei giocatori nella fascia 15-64 anni dichiara di aver praticato giochi illegali o non autorizzati e la percentuale sale al 7.2% considerando la fascia 15-34 anni (ACADI, 2019).

### **3.2 Gaming o gioco d'azzardo?**

A livello globale, il mondo del gaming rappresenta una realtà consolidata che, secondo alcune stime (Webb, 2019), potrebbe spingere il fatturato della relativa industria a circa 200 miliardi di dollari entro il 2022 ed è capace, ormai da diversi anni, di plasmare nuove figure lavorative che prendono il nome di "streamer". Questi soggetti, proprio come in una professione classica, impiegano il loro tempo per guadagnare denaro in cambio di una prestazione. La differenza, e l'elemento caratterizzante di questo tipo di lavoro, è rappresentata dal fatto che la suddetta prestazione riguarda letteralmente il giocare ai videogiochi. Lo fanno in diretta, utilizzando piattaforme ad-hoc come *Twitch.tv* (di proprietà di Amazon) ed i loro spettatori possono donare quantità a piacere di denaro e abbonarsi ad un costo mensile di cinque euro per ottenere diversi vantaggi stabiliti dallo streamer. Per avere un'idea della dimensione di questo fenomeno, uno degli streamer più famosi, Tyler "Ninja" Belvins, ha dichiarato di aver guadagnato più di 500.000 dollari al mese solamente dagli abbonamenti al suo canale *Twitch*.

Ma cosa c'entra tutto questo con il gioco d'azzardo? Semplice, il mondo del gaming sta sempre più andando nella direzione del gambling, con la presenza sempre più intensa di titoli videoludici inerenti e la conseguente pubblicità di essi nei siti di streaming come *Twitch.tv*. Sono infatti presenti nel sito diverse categorie con cui filtrare i contenuti live disponibili e, tra tutte, spiccano le sezioni "Slots", "Poker" e "Virtual Casinò". Tra queste, la categoria con più spettatori è solitamente la prima, con circa 20 mila spettatori unici connessi in simultanea. Venti mila persone, quindi, che guardano come fosse una trasmissione televisiva uno streamer che si diletta nel gioco d'azzardo. E lo pagano, inoltre, per farlo.

Tuttavia, questo preoccupante e crescente fenomeno dilaga anche grazie alla presenza "velata" di elementi inerenti al gioco d'azzardo nella maggior parte dei videogames più popolari. In particolare, molto frequente è la possibilità di vincere delle ricompense casuali aprendo delle casse, o "*loot-boxes*", a fronte di un pagamento sottoforma di crediti di gioco, ottenibili giocando oppure acquistabili tramite denaro. Riprendendo l'articolo 721 del Codice penale: "*sono giuochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria*". Manca, quindi, il fine di lucro (a meno che non si tratti di streaming), ma l'elemento aleatorio è sicuramente presente.

Ancor più preoccupante, poi, è la crescente presenza sul mercato di giochi da casinò "simulati". Lo scopo di questi titoli è, appunto, il simulare uno o più giochi da casinò, replicandone le regole, il funzionamento, i premi e così via. *Zynga Poker*, ad esempio, è una delle applicazioni più popolari riguardanti il *Texas hold 'em* simulato, la versione più popolare del poker. Una volta scelto il tavolo in cui "sedersi" ed il relativo *buy-in*, si gioca online contro altre persone proprio come nella realtà, con la sola differenza di utilizzare denaro virtuale. Ed è qui che sta l'inghippo: una volta finito, a seguito di una perdita, per poter continuare a giocare o si aspetta il cosiddetto "bonus giornaliero di accesso" consistente in un ammontare (basso) di denaro virtuale assegnato giornalmente e gratuitamente, oppure si acquistano, con denaro reale, dei pacchetti contenenti diverse quantità di valuta virtuale. Si parte da 18 milioni di dollari virtuali a fronte di un pagamento di 1.09 euro, per arrivare ai 15 miliardi contenuti nel pacchetto più costoso: ben 109.99 euro. In conclusione, spendendo del denaro reale, si può incorrere

nell'eventualità di vincere denaro virtuale che, come riportato nei termini di servizio su Zynga.com: “[...] non costituisce un saldo reale né rispecchia alcun valore prepagato”.

### 3.3 L'intervento dello Stato e le politiche di gioco responsabile

Con lo scopo di contrastare il fenomeno del gioco patologico, negli ultimi anni sono stati attuati molteplici interventi normativi e attività operative in ambito socio-sanitario volte alla prevenzione e gestione del GAP. In particolare, si possono individuare tre principali ambiti di azione (ACADI, 2019):

- **l’emanazione di norme specifiche** volte al contrasto del gioco minorile e alla limitazione (poi divieto) della comunicazione in materia di gioco con vincita in denaro. Un primo intervento è stato realizzato con il DL n. 158 del 2012 denominato “Decreto Balduzzi”. Tale decreto ha previsto specifiche misure volte alla regolazione dei messaggi pubblicitari riguardanti il gioco d’azzardo. Successivamente la Legge di Stabilità del 2016 ha introdotto ulteriori limitazioni alla pubblicità con l’introduzione delle fasce orarie, affidandone il controllo all’AGCOM.<sup>22</sup> Da ultimo è intervenuto sul tema della pubblicità il cosiddetto Decreto Dignità che ha rafforzato le precedenti restrizioni ed ha esteso il divieto a *“qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, comunque effettuata e 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”*.<sup>23</sup> A livello territoriale, inoltre, alcune Regioni sono intervenute nella definizione di proprie norme restrittive dell’offerta di gioco e talvolta anche della sua comunicazione;
- **la gestione sanitaria del GAP attraverso i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).** A partire dal marzo 2017<sup>24</sup> la patologia del gioco d’azzardo è stata inserita tra i Livelli Essenziali di Assistenza. Inoltre, con Decreto del Ministro della salute del 20 maggio 2015 è stato istituito presso il Ministero della salute l’*“Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d’azzardo e il fenomeno della dipendenza grave”* con il

---

<sup>22</sup> L. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 939.

<sup>23</sup> DL 12 luglio 2018, n. 87, art. 9, comma 1.

<sup>24</sup> DPCM. 12 gennaio 2017.

compito di monitorare la dipendenza dal gioco d'azzardo, di definire linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione nonché valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del già menzionato fenomeno;

- **lo stanziamento di fondi per la cura del GAP.** La legge n. 190 del 2014 ha disposto la destinazione, nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e a decorrere dall'anno 2015, di una quota pari a 50 milioni di euro annui per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità. I 50 milioni sono distribuiti annualmente alle diverse Regioni a fronte della presentazione di un piano contenente specifiche attività per la prevenzione e la cura del GAP approvato dall'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo.

In tale contesto, anche i concessionari hanno avviato una molteplicità di azioni indirizzate alla promozione del Gioco Responsabile. Queste attività si sostanziano nelle politiche e nelle pratiche definite per prevenire e ridurre i problemi legati al gioco d'azzardo patologico, sviluppare modelli di gioco sostenibile secondo le singole condizioni dei consumatori e adottare i presidi richiesti dalla legge. L'insieme delle politiche e delle pratiche declina in diverse modalità di intervento, elaborate per promuovere la protezione del consumatore ed informare e educare le comunità ed i giocatori. In conclusione, le misure adottate dai concessionari riguardano: la realizzazione di studi e ricerche indipendenti finalizzate ad analizzare i giocatori ed i rischi del gioco; la protezione dei minori, attraverso il controllo degli accessi; la sicurezza del gioco e dei relativi ambienti; la formazione dei dipendenti e degli addetti alla rete di distribuzione del gioco; l'informazione e la sensibilizzazione del giocatore verso il rischio di dipendenza; l'assistenza al giocatore in caso di difficoltà attraverso servizi specializzati (ACADI, 2019).

Per entrare più nel dettaglio, negli ultimi anni i concessionari hanno promosso specifiche ricerche, su richiesta di ADM ed approvate da un apposito comitato scientifico sui temi del gioco legale e sugli strumenti per la prevenzione del GAP e del gioco minorile. I concessionari *Admiral Gaming Network*, *Gamenet*, *HBG Connex SpA* e *NTS Network* hanno sviluppato un progetto congiunto dal titolo «Analisi comparata e multidisciplinare del mercato legale, illegale e delle misure di prevenzione dei fenomeni di dipendenza

degli apparecchi da intrattenimento». L'obiettivo del progetto è quello di arricchire ulteriormente l'articolato patrimonio informativo già a disposizione di ADM sui temi del gioco, con particolare riferimento agli apparecchi da intrattenimento. *Lottomatica* e *Snaitech* hanno promosso la realizzazione di un'indagine sociologica sulla domanda di gioco con vincita in denaro in Italia, con particolare riferimento alla sua differenziazione territoriale. La ricerca, condotta dall'Università degli Studi di Genova e Sapienza Università di Roma, in collaborazione con l'Istituto di Ricerca Doxa, ha come obiettivo la raccolta di dati sulla domanda di gioco da una prospettiva sociologica, così da fornire alle istituzioni elementi utili a identificare una possibile evoluzione dell'offerta. *Snaitech* ha poi promosso il progetto "Analisi delle caratteristiche bio-fisiologiche e comportamentali dell'interazione tra giocatore e piattaforma di gioco (online e offline)" affidato ad un team interdisciplinare del Politecnico di Milano denominato Pheel Lab (Psychology Emotion Experience). Lo scopo è quello di identificare i segnalatori comportamentali che contraddistinguono le condotte dei soggetti tendenti al GAP applicando un combinato di tecniche di rilevazione biometriche ed etnografiche allo studio del gioco sia online, sia fisico, con particolare attenzione alle slot machine. È previsto il contributo metodologico della Società Italiana Psichiatria. *Cirsa* ha infine avviato un progetto dal titolo "Consumo responsabile nel comparto dei giochi con ADI: strumenti ed ipotesi evolutive del modello italiano di regolazione" volto ad analizzare gli interventi di politica pubblica maggiormente efficaci nella prevenzione delle dipendenze nel consumo di giochi con apparecchi da intrattenimento (ACADI, 2019).

## Considerazioni finali

Attraverso questo lavoro abbiamo innanzitutto tentato di illustrare la dimensione assunta dal fenomeno del gioco d'azzardo in Italia, per poi presentare, da un lato gli interventi di regolamentazione adottati nel nostro Paese e, dall'altro il contributo derivante dalla tassazione del gioco alla formazione delle entrate erariali.

In estrema sintesi, lo Stato negli ultimi due decenni ha agito sul fronte della regolamentazione di un settore nel quale la presenza della criminalità organizzata era intensa, ma sempre con un occhio puntato al gettito. Così facendo, ha contribuito alla diffusione di giochi che hanno finito per generare rilevanti costi sociali.

In conclusione, dalle decisioni assunte dai vari governi che si sono succeduti, pare di poter ricavare che i 10.6 miliardi di euro di gettito siano ritenuti sufficienti a giustificare i disagi sociali e le esternalità negative generate da un mercato che ha ormai superato i 110 miliardi di euro. Tuttavia, crediamo non sia questo il caso, e l'auspicio è che le iniziative già intraprese per promuovere un Gioco Responsabile, possano essere intensificate negli anni a venire.

## Riferimenti bibliografici

FRANCESCA GASTALDI, 2018. *La fiscalità nel settore dei giochi* [online]. Disponibile su: <[https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/05/Focus\\_6\\_2018.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/05/Focus_6_2018.pdf)> [Data di accesso: 03/08/2020]

ACADI, 2019. *Primo Rapporto sul Gioco Pubblico 28 novembre 2019* [online]. Disponibile su: <<https://www.confcommercio.it/documents/20126/180251/Rapporto+ACADI+sul+Gioco+Pubblico+%28documento+integrale%29.pdf/07f50a96-bf32-082f-3a2d-90a26cd4eaec?version=1.0&t=1574934445335>> [Data di accesso: 03/08/2020]

ADM, 2018. *LIBRO BLU 2018 ORGANIZZAZIONE, STATISTICHE, ATTIVITÀ* [online]. Disponibile su: <[https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/536133/LibroBlu\\_2018\\_Web.pdf/71883245-0320-4a6a-9c1f-be196ed4439f](https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/536133/LibroBlu_2018_Web.pdf/71883245-0320-4a6a-9c1f-be196ed4439f)> [Data di accesso: 03/08/2020]

FERDINANDO PINTO, 2017. Il contributo dell'autonomia comunale alla prevenzione e al contrasto del gioco d'azzardo patologico. *Amministrativamente* [online], fascicolo n. 9-10/2017. Disponibile su: <<http://amministrativamente.com/index.php/formez/article/viewFile/12898/11666>> [Data di accesso: 03/08/2020].

GANDOLFO, A., DE BONIS, V., 2013. Il modello italiano di tassazione del gioco d'azzardo: linee guida di politica fiscale per lo “sviluppo sostenibile” di un mercato importante e controverso. *Discussion Papers Collana di E-papers del Dipartimento di Economia e Management – Università di Pisa* [online]. Disponibile su: <<https://www.ec.unipi.it/documents/Ricerca/papers/2013-173.pdf>> [Data di accesso: 03/08/2020].

TUCCI ALESSANDRA FIORINO, 2015. Il gioco d'azzardo nell'Antica Roma. *Amanti della Storia* [online]. Disponibile su: <<https://amantidellastoria.wordpress.com/2015/10/30/il-gioco-dazzardo-nellantica-roma/#:~:text=Locande%20ed%20osterie%20rappresentano%20i,e%20proprie%20case%20da%20gioco.>> [Data di accesso: 09/08/2020].

ANON., 2002. Quando e perché sono nati i dadi da gioco? *Focus* [online]. Disponibile su: <<https://www.focus.it/cultura/storia/quando-e-perche-sono-nati-i-dadi-da-gioco>> [Data di accesso: 09/08/2020].

ANON., Storia dei Casinò in Italia. *casino.it* [online]. Disponibile su: <<https://www.casino.it/guida/storia-casino-italiani/>> [Data di accesso: 09/08/2020].

ANON., Campione d'Italia, il sottosegretario: "Il casinò riaprirà". *Il Giorno* [online]. Disponibile su: <<https://www.ilgiorno.it/como/cronaca/campione-casino-riapertura-1.5261239>> [Data di accesso: 10/08/2020].

ANON., Gratta e vinci, quando la fortuna è istantanea. *Lottomatica.it* [online]. Disponibile su: <<https://www.lottomatica.it/lotterie/news-eventi/gratta-e-vinci-origini>> [Data di accesso: 16/08/2020].

ANON., Storia del SuperEnalotto. *SuperEnalotto.net* [online]. Disponibile su: <<https://www.superenalotto.net/storia>> [Data di accesso: 16/08/2020].

ANON., La storia delle scommesse calcistiche in Italia. *sitiscommesse.com* [online]. Disponibile su: <<https://www.sitiscommesse.com/calcio/storia/>> [Data di accesso: 16/08/2020].

ANON., Totip, una storia lunga quasi 60 anni. *Corse Cavalli* [online]. Disponibile su: <<http://www.corse-cavalli.com/totip-una-storia-lunga-quasi-60-anni/>> [Data di accesso: 16/08/2020].

ANON., La storia del Bingo: dalle origini al gioco online. *Lottomatica.it* [online]. Disponibile su: <<https://www.lottomatica.it/bingo/news-eventi/storia-bingo>> [Data di accesso: 16/08/2020].

PAGLIANI, S., 2018. *Il gioco d'azzardo in Italia: profili economico-sociali, regolatori e tributari*. Tesi di laurea, Università di Padova, Facoltà di Economia.

ANON., Temi dell'attività Parlamentare. *Parlamento Italiano* [online]. Disponibile su: <<https://leg16.camera.it/522?tema=62&Giochi>> [Data di accesso: 18/08/2020].

REDAZIONE ECONOMIA, La tassa sulla fortuna: colpiti giochi e lotterie. *corriere.it* [online]. Disponibile su: < [ANON., Tassa sulla fortuna al 20% dal 1° marzo 2020, \*statistiche-lotto.it\* \[online\]. Disponibile su: < \[ANON., Manovra. Aumento PREU su slot e Vlt. Ecco come verrà applicato dal 2020, \\*jamma.it\\* \\[online\\]. Disponibile su: < \\[Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019. Il budget in breve, \\\*Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato\\\* \\\[online\\\]. Disponibile su: < \\\[PACIFICI ROBERTA, 2018. I Convegno Nazionale: «Il gioco d'azzardo in Italia», \\\\*Centro Nazionale Dipendenze e Doping\\\\* \\\\[online\\\\]. Disponibile su: < \\\\[TRECCANI, 2013. Lessico del XXI Secolo, \\\\\*ludopatia\\\\\* \\\\\[online\\\\\]. Disponibile su: < \\\\\[ISTITUTO DI FISILOGIA CLINICA DEL CNR \\\\\\(Ifc-Cnr\\\\\\), 2018. L'azzardo è sempre più adulto, \\\\\\*cnr.it\\\\\\* \\\\\\[online\\\\\\]. Disponibile su: < \\\\\\[MINISTERO DELLA SALUTE, 2015. Firmato il decreto che istituisce Osservatorio per il contrasto delle ludopatie, \\\\\\\*salute.gov.it\\\\\\\* \\\\\\\[online\\\\\\\]. Disponibile su: < \\\\\\\[ZYNGA, 2020. Termini di servizio, \\\\\\\\*zynga.com\\\\\\\\* \\\\\\\\[online\\\\\\\\]. Disponibile su: < \\\\\\\\[WEBB, K., 2019. The \\\\\\\\\\$120 billion gaming industry is going through more change than it ever has before, and everyone is trying to cash in. \\\\\\\\\*Business Insider\\\\\\\\\* \\\\\\\\\[online\\\\\\\\\]. Disponibile su: < \\\\\\\\\[37\\\\\\\\\]\\\\\\\\\(https://www.businessinsider.com/video-game-industry-120-billion-future-innovation-2019-9?IR=T> \\\\\\\\\[Data di accesso: 25/08/2020\\\\\\\\\]</p></div><div data-bbox=\\\\\\\\\)\\\\\\\\]\\\\\\\\(https://www.zynga.com/it/legal/terms-of-service> \\\\\\\\[Data di accesso: 25/08/2020\\\\\\\\]</p></div><div data-bbox=\\\\\\\\)\\\\\\\]\\\\\\\(http://www.salute.gov.it/portale/news/p3\\\\\\\_2\\\\\\\_4\\\\\\\_1\\\\\\\_1.jsp?lingua=italiano&menu=salasta\\\\\\\_mpa&p=comunicatistampa&id=4574> \\\\\\\[Data di accesso: 25/08/2020\\\\\\\].</p></div><div data-bbox=\\\\\\\)\\\\\\]\\\\\\(https://www.cnr.it/it/comunicato-stampa/8089/l-azzardo-e-sempre-piu-adulto> \\\\\\[Data di accesso: 25/08/2020\\\\\\].</p></div><div data-bbox=\\\\\\)\\\\\]\\\\\(http://www.treccani.it/enciclopedia/ludopatia\\\\\_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/> \\\\\[Data di accesso: 24/08/2020\\\\\].</p></div><div data-bbox=\\\\\)\\\\]\\\\(https://ofad.iss.it/wp-content/uploads/2018/09/Il-gioco-dazzardo-in-Italia\\\\_Risultati\\\\_Adulti.pdf> \\\\[Data di accesso: 24/08/2020\\\\].</p></div><div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(http://www.rgs.mef.gov.it/\\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio\\\_di\\\_previsione/Budget\\\_in\\\_breve/2019-BudgetINBreve.pdf> \\\[Data di accesso: 22/08/2020\\\].</p></div><div data-bbox=\\\)\\]\\(https://www.jamma.tv/adi/manovra-aumento-preu-su-slot-e-vlt-ecco-come-verra-applicato-dal-2020-177651#:~:text=Attualmente%20l'aliquota%20del%20Preu,%2C75%25%20e%208%25\\).> \\[Data di accesso: 19/08/2020\\].</p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://www.statistiche-lotto.it/tassa-sulla-fortuna-20-x-100/> \[Data di accesso: 19/08/2020\].</p></div><div data-bbox=\)](https://www.corriere.it/economia/tasse/cards/manovra-nuove-tasse-bonus-casa-sconti-la-famiglia-ecco-cosa-cambia-2020/tassa-fortuna-colpiti-giochi-lotterie.shtml#:~:text=Con%20il%20mese%20di%20marzo,200%20euro%20alle%20n ew%20slot.> [Data di accesso: 18/08/2020].</p></div><div data-bbox=)