



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M. FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E COMMERCIO**

**TESI DI LAUREA**

**Il gioco d'azzardo in Italia:  
profili economico-sociali, regolatori e tributari**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. Cesare Dosi**

**LAUREANDO: Stefano Pagliani**

**MATRICOLA N. 435298**

**ANNO ACCADEMICO 2017 - 2018**

Ai miei genitori,  
che mi hanno spinto a non mollare.

A mio cugino Alessandro,  
per avermi ispirato e trasmesso la passione per le scommesse sportive,  
vinte (poche) e perse (tante).

A Mirka, il mio piccolo grande amore.  
Senza di te sono un furgoncino dei gelati in una strada deserta.

*Homer:* Vedi, Lisa... Boe, l'amico di papà, ha promesso di dargli 50 dollari se i Dolphin vincevano la partita.

*Lisa:* Vuoi dire che hai scommesso?

*Homer:* Be', non la chiamerei proprio una scommessa...  
è una cosettina che fanno i papà per rendere il football più eccitante.

*Lisa:* Cosa potrebbe essere più eccitante del barbaro balletto del football professionale?

*Homer:* Be', sai... a te piace il gelato, vero?

*Lisa:* Mh-mh.

*Homer:* E non ti piace ancora di più il gelato quando è ricoperto con cioccolato caldo?  
E una montagna di panna montata?  
E nocciole tritate e... una spolverata di quella roba tipo biscotti sbriciolati?  
Mmm... roba tipo biscotti sbriciolati...

*Lisa:* Allora il gioco d'azzardo rende ciò che è buono ancora più buono?

*Homer:* Proprio così!

*"I Simpson" - Episodio 3x14: "Lisa l'indovina"*

I cavalli non scommettono sugli uomini (e neanche io).

*Charles Bukowski, "Horses Don't Bet on People and Neither Do I" (1984)*

Un uomo deve fare almeno una scommessa al giorno,  
altrimenti potrebbe andare in giro fortunato e non venire mai a saperlo.

*Jim Jones*

## Indice

Introduzione.....	6
Capitolo 1: Il gioco d'azzardo .....	9
1.1 Definizione del fenomeno e criticità .....	9
1.2 Cenni storici. Le tipologie di giochi .....	14
1.3 Dimensione economico-sociale del fenomeno in Italia.....	22
1.4 Il gioco d'azzardo patologico (GAP): analisi costi-benefici del <i>gambling</i> e politiche pubbliche di contrasto. L'esperienza italiana .....	36
Capitolo 2: La regolamentazione del gioco d'azzardo in Italia.....	47
2.1 La regolamentazione generale del settore.....	47
2.1.1 La riserva statale.....	47
2.1.2 L'offerta di gioco lecito tra concessioni e case da gioco pubbliche autorizzate ...	48
2.1.3 Le disposizioni civilistiche.....	49
2.1.4 Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) (R.D. 773/1931) ....	51
2.1.5 Pubblicità e gioco d'azzardo patologico .....	51
2.1.6 Altre disposizioni importanti per l'evoluzione del settore dei giochi.....	56
2.2 Aspetti civilistico-bilancistici .....	57
2.2.1 Scommesse .....	57
2.2.2 AWP.....	63
2.2.3 VLT.....	66
2.3 Aspetti penali .....	68

Capitolo 3: La tassazione del gioco d'azzardo in Italia .....	74
3.1 La tassazione dei giochi.....	74
3.1.1 Considerazioni preliminari.....	74
3.1.2 L'attuale disciplina tributaria .....	75
3.1.3 Le finalità della tassazione .....	80
3.2 Criticità relative alla tassazione dei giochi online.....	82
3.2.1 La questione dei bookmaker stranieri tra ordinamento italiano e principi comunitari .....	82
3.2.2 Accertamento fiscale del bookmaker estero .....	84
3.2.3 Accertamento fiscale dello scommettitore .....	86
3.2.4 Gioco online e imposta sui redditi delle persone fisiche .....	86
3.2.5 Web tax .....	88
3.3 Analisi del gettito fiscale complessivo .....	89
3.4 Il gettito per comparto di gioco .....	93
3.5 Il gioco illegale.....	99
Considerazioni finali.....	106
Riferimenti bibliografici.....	109

## Introduzione

*Signor Conte, io non scherzo. Non scherzo mai. Io gioco. Sì, er gioco è una cosa serissima. Perché chi scherza lo fa pe divertisse, ma chi gioca punta, s'illude, s'inventa un lieto fine. Che non arriva mai.*

Gigi Proietti, alias Bruno “Mandrake” Fioretti, in *Febbre da cavallo - La mandrakata*

Il mondo dei giochi e delle scommesse è entrato prepotentemente nella vita quotidiana dei cittadini, siano essi ricchi o poveri, lavoratori o disoccupati, giovani o meno giovani, maschi o femmine, residenti in città o in provincia. In realtà il gioco, e la connessa speranza di vincita, si è sempre ritagliato un ruolo importante nell’immaginario collettivo. “Il nostro, diceva Flaiano, è un paese di giocatori di Totocalcio”, ci ricordava Enzo Biagi, e il sottoscritto ben si ricorda, anche con un velo di nostalgia, le file al tabaccaio sotto casa negli anni ’80 per giocare la schedina del Totocalcio o del Totip o i numeri al lotto (magari dati da parenti defunti in sogno). E non mancano certo riferimenti cinematografici, più o meno colti, italiani e internazionali, al mondo delle lotterie, delle scommesse sportive, del poker o del gioco d’azzardo: dalle partite a poker dei western all’italiana a film cult della commedia degli anni ’70 e ’80, come *Febbre da cavallo*, in cui un Proietti e un Montesano in gran forma sarebbero capaci, pur in un contesto di leggerezza e divertimento, di qualsiasi bassezza o espediente pur di soddisfare la loro dipendenza da scommesse ippiche; dall’irlandese *Svegliati Ned* (in cui due anziani coinvolgono un intero paesello in una truffa ai danni del funzionario giunto a verificare l’identità del vincitore, morto per l’emozione con il biglietto vincente ancora tra le mani) a *Il cacciatore* (entrato nella storia per la famosa scena della roulette russa, con i carcerieri Viet Cong che scommettono sulle vite dei protagonisti).

A chi si accontenta di un approccio superficiale il termine “gioco” richiama qualcosa di effimero, frivolo, fanciullesco, privo di conseguenze per la vita reale (Caillois, 2000); per altri è una perdita di tempo o di denaro. In realtà il gioco è una cosa seria, a volte tremendamente o tragicamente seria. “Un buon inglese non scherza mai quando si tratta di una cosa seria come una scommessa”, scriveva Jules Verne nel suo *Il giro del mondo in 80 giorni*.

Il gioco puro e semplice di per sé è un’attività che non produce alcunché, non crea beni né opere ma solo sano divertimento; esso spesso si basa sul piacere e sulla soddisfazione di superare ostacoli, creati a misura del giocatore e da lui accettati, contrapponendosi alla serietà e alle difficoltà spesso soverchianti degli obblighi e delle necessità della vita reale. Ma si può dire lo stesso dei giochi, delle lotterie e delle scommesse a base di denaro? Perché, da una parte, se è vero che questi ultimi non producono nuova ricchezza, di sicuro la spostano (Caillois, 2000), rischiando di aumentare le disuguaglianze sociali e di creare nuove esigenze

di redistribuzione del reddito; dall'altra, la possibilità di perdere somme di denaro consistenti può seriamente compromettere quella serenità che dovrebbe derivare dal gioco stesso e peggiorare le condizioni di vita anziché migliorarle.

E allora, ci si può chiedere, di fronte a tali rischi economici e sociali e al fatto che “una fetta di pane e burro in più o in meno nello stomaco di un fantino può decidere della gara e delle scommesse, quindi della fortuna e della sfortuna, della felicità e dell'infelicità di migliaia di persone” (F. Nietzsche, *Umano, troppo umano*), perché gli individui non rifuggono da giochi, lotterie e scommesse ma li abbracciano sempre più? E perché, paradossalmente, la “febbre del gioco” è più diffusa nei ceti meno abbienti della popolazione? Forse questo è uno dei casi in cui la spiegazione più semplice è anche quella più corretta: il denaro vinto è molto più dolce del denaro guadagnato. Senza necessariamente sposare la visione pessimistica di Dostoevskij nel suo *Il giocatore* (“Dappertutto gli uomini non fanno altro che togliersi o vincersi qualcosa a vicenda”), si può certamente dire che è connaturato nell'essere umano l'affidare alla sorte (che si tratti di un gioco o di una divergenza di opinioni) il conseguimento di un guadagno o di una perdita (Valsecchi, 1985). Altrettanto umano è l'eccitamento che deriva dalla possibilità di vincere alla lotteria, al Lotto o al Superenalotto, nonostante la bassissima probabilità di riuscita, e dal gioco d'azzardo: un misto di avidità, passione, libertà e voglia di vivere, desiderio di prevaricazione e/o riscatto sociale, fortuna e abilità, brama incontrollata di “ottenere qualcosa senza dare nulla”.

La Relazione al Regio Decreto 29 giugno 1865 n. 2400 così recitava: “Nulla è più contrario alla educazione civile di un popolo, che la credenza di poter migliorare la propria sorte con altri mezzi che il lavoro e l'economia, e di poter fare assegnamento sopra giuochi di fortuna”. In sostanza, citando Dan Bennett, comico e giocoliere americano ma con un dottorato in Matematica, “Uno dei modi più sani di scommettere è con una vanga e un pacchetto di semi per l'orto”. Dal 1865 di acqua ne è passata sotto i ponti. Di recente, lo Stato ha intrapreso la strada dell'estrema legalizzazione del settore, essenzialmente per due ragioni:

- 1) tutela dell'ordine pubblico e del buon costume (che potrebbero essere compromessi dalla pericolosità sociale insita nel gioco), lotta alla criminalità organizzata, tutela dei consumatori e tutela dei minori (v. art. 24 co. 11 Legge comunitaria 2008 n. 88/2009);
- 2) quella del gioco è la terza “industria” del paese per volume d'affari, un comparto in piena salute e ricco di attrattive per i giocatori e di soddisfazioni economiche per operatori e fisco, oltre che un settore sempre più rilevante dal punto di vista occupazionale, fonte di lavoro da salvaguardare e se possibile accrescere.

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad ingenti investimenti in marketing e continue innovazioni sia nelle formule di gioco, per compensare il calo di quelle più “mature”

(un esempio lampante è il Totocalcio, soppiantato nei gusti dei giocatori dalle scommesse sportive sia *online* che *offline*), sia nelle tecnologie (in particolare, il crescente utilizzo delle applicazioni e la connessa possibilità di giocare facilmente in mobilità con accesso in qualsiasi momento e ovunque ci si trovi) (Baldari, Argentino e Di Blasio, 2012).

Il legislatore segue tale evoluzione economica e tecnologica con estrema attenzione: diritto e fisco si pongono l'obiettivo di ricondurre la disorganicità e l'irrazionalità che caratterizzano il mondo dei giochi nei binari dell'ordine e della razionalità attraverso un'intensa regolamentazione del settore. L'offerta del gioco lecito è disciplinata e sottoposta ad un elevato numero di vincoli e disposizioni normative, sia regolative che fiscali, in un contesto di continuo aumento, evoluzione e aggiornamento, sia al fine di proteggere i giocatori (disincentivando la raccolta su siti non autorizzati; fornendo garanzie su meccanismi di gioco, infrastrutture e apparecchiature offerte dagli operatori; combattendo la criminalità organizzata) sia al fine di raccogliere un gettito erariale il più possibile congruo (ibidem).

Impossibile, a questo proposito, non rilevare l'evidente contraddizione tra:

- da una parte, riconoscere la natura patologica della dipendenza da gioco d'azzardo e la necessità di adottare politiche che mirino a contrastarne o disincentivarne la diffusione e ridurre i costi sociali da esso derivanti;
- dall'altra, legittimare implicitamente tale dipendenza, attraverso la nozione di "gioco lecito" (v. art. 110 TULPS), pur continuando il Codice Penale a considerare il gioco d'azzardo un illecito (art. 718 e ss.); promuovere insistentemente il gioco e nell'ambito del gioco "legale" (in contrapposizione con quello illegale perché non amministrato dallo Stato) parlare di "gioco responsabile" (in contrasto evidente con un fenomeno che ben poco o nulla ha di razionale); raccogliere un gettito erariale tanto più consistente quanto maggiori sono il "consumo" di giochi e scommesse e la salute economica degli operatori del settore; consentire il finanziamento di settori economici in difficoltà o *non profit* attraverso gli elevati introiti derivanti dal gioco (La Rosa, 2016).

Insomma, l'ordinamento, almeno in parte, si è piegato a ragioni "antigiuridiche" e ingiuste.

In questo lavoro tratteremo del gioco d'azzardo sotto molteplici aspetti: economici, sociali, normativi, giuridici e fiscali. Nel Capitolo 1, dopo averne delineato le caratteristiche distintive, ci occuperemo del gioco d'azzardo in Italia e, attraverso l'analisi dei dati, del suo impatto economico-sociale, con particolare riguardo al gioco patologico. Nel Capitolo 2 approfondiremo il tema del gioco d'azzardo sotto il profilo normativo, trattandone gli aspetti regolativi, civilistico-bilancistici e penali. Nel Capitolo 3, infine, ci soffermeremo sugli aspetti fiscali e sulle entrate pubbliche derivanti dal gioco d'azzardo, rivolgendo uno sguardo anche al gioco illegale, causa di mancato gettito per l'erario.

## Capitolo 1: Il gioco d'azzardo

### 1.1 Definizione del fenomeno e criticità

Nel 1958 Roger Caillois, ispirandosi all'*Homo Ludens* di Johan Huizinga del 1939, il primo classico contemporaneo sul gioco, definisce il gioco in tutte le sue forme un'attività:

- a) *libera*: il giocatore non può essere obbligato a giocare senza che immediatamente il gioco perda la sua natura di attraente e gioioso divertimento;
- b) *separata*: circoscritta entro precisi limiti di tempo e di spazio, a volte fissati in anticipo;
- c) *incerta*: il suo svolgimento non può essere predeterminato né il risultato acquisito preliminarmente;
- d) *improduttiva*: non crea né beni né ricchezza, ma semmai uno spostamento di proprietà all'interno della cerchia dei giocatori tale da riportare ad una situazione identica a quella dell'inizio della partita;
- e) *regolata*: è un allontanarsi dalla vita ordinaria (reale), regolata da leggi ordinarie, per entrare in una sfera temporanea di attività con finalità proprie, sottoposte a norme e convenzioni ferree e inviolabili per volontà stessa dei partecipanti, che instaurano temporaneamente una legislazione nuova, la sola a contare;
- f) *fittizia*: accompagnata dalla consapevolezza specifica di una diversa realtà o di una totale irrealtà nei confronti della vita normale.

Tuttavia, se Huizinga, nell'affermare l'universalità del gioco e la sua presenza costante nella vita dell'uomo e nelle manifestazioni essenziali di ogni cultura (arte, filosofia, diritto...), ha finito per trascurare le differenze insite nei diversi giochi, arrivando quindi a considerare il nascondino, gli scacchi e il poker il frutto della stessa pulsione istintuale (Pollastri, 2013), Caillois (2000), invece, concentra l'attenzione sulla relazione tra gioco ed essere umano, procedendo ad una semplice ma esaustiva classificazione dei giochi, riconducendoli tutti, nelle loro forme più disparate, a quattro categorie fondamentali, non esclusive ma conciliabili, che corrispondono ognuna ad un bisogno psicologico del giocatore (Marino, 2016):

- a) *agon* (competizione): accomuna tutte quelle attività ludiche in cui i giocatori sfruttano le proprie abilità fisiche e mentali con il solo scopo di prevalere gli uni sugli altri (l'esempio tipico sono le competizioni sportive);
- b) *alea* (caso): caratterizza i giochi in cui le eventuali capacità dei giocatori non hanno alcun ruolo e l'esito dipende da elementi esterni indipendenti dalla volontà dei giocatori, i quali scientemente si abbandonano al volere del fato (l'esempio tipico è la gran parte dei giochi d'azzardo e le lotterie). *Agon* e *alea*, pur trovandosi ad estremi opposti della classificazione, sono tra loro assolutamente conciliabili, come accade nei giochi in cui è

necessaria una sapiente miscela di abilità e fortuna, giochi come il poker in cui anzi il giocatore impara a limitare la componente casuale (distribuzione delle carte) utilizzando al meglio le proprie risorse e capacità;

- c) *mimicry* (maschera): è il desiderio, il bisogno o la necessità di fingersi un'altra persona, di simulare comportamenti di vario genere a seconda delle esigenze ludiche del momento (esempi tipici spaziano dal classico “guardie e ladri” dei bambini ai giochi di ruolo degli adulti, fino al comportamento adottato al tavolo da gioco dai giocatori di poker);
- d) *ilinx* (vertigine): è la sensazione di ebbrezza, di alienazione o di stordimento che si prova quando si è soggetti a forze sulle quali non si ha il controllo, e il gioco crea un senso di vertigine che ha la funzione di stordire i sensi e sovrastare la ragione (esempi tipici sono alcune attrazioni dei luna park e gli sport estremi, come anche il gioco d'azzardo).

A seconda dello specifico gioco, questi quattro elementi si possono idealmente collocare su un *continuum* che ha per estremi opposti la *paidia* (assenza di confini e regole, gioco libero e improvvisato) e il *ludus* (rispetto delle regole, calcolo meticoloso delle probabilità) (Pollastri, 2013): ad esempio, l'*agon* tenderà alla *paidia* nelle corse disordinate dei bambini e al *ludus* negli scacchi o nel calcio; l'*alea* sarà vicina alla *paidia* nelle conte dei bambini e al *ludus* nelle lotterie.

Non tutti i giochi, tuttavia, contengono tutti e quattro gli elementi, né li contengono nella stessa quantità: le competizioni sportive contengono certamente più *agon* della roulette o del bingo, così come un gioco di ruolo contiene più *mimicry* di un solitario. Anzi, nella roulette, ad esempio, o nelle slot machine o nei “gratta e vinci” manca completamente l'*agon*, limitandosi il giocatore a un ruolo passivo, incapace di incidere sull'esito del gioco, e trasformandosi così da protagonista a spettatore. Proprio quando sussiste un profondo squilibrio tra gli elementi del gioco è maggiore il rischio che questo possa degenerare e allontanarsi progressivamente da quella realtà fittizia che lo caratterizza per invadere pericolosamente il mondo reale. L'*agon*, ad esempio, può trasformarsi in antagonismo sociale; l'*alea* può andare oltre il puro divertimento e trasformarsi in credenza cieca nel fato e in superstizione; la *mimicry* può trasformarsi in alienazione, psicosi e sdoppiamento della personalità; l'*ilinx* può degenerare in dipendenze.

Il gioco d'azzardo (*gambling*) è forse l'esempio più lampante di gioco che rischia di cessare di essere un'attività separata e di venire corrotto nella sua stessa natura di gioco dalla sua contaminazione con la vita normale, con tutte le conseguenze economico-sociali che tratteremo più avanti. Diventa importante, quindi, circoscrivere il fenomeno del gioco d'azzardo e delinearne le caratteristiche distintive.

L'art. 721 del Codice Penale definisce “giuochi d'azzardo” quelli nei quali ricorre il fine

di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria. Per stabilire, pertanto, se un gioco presenti o meno il carattere dell'azzardo è necessario riscontrare due elementi:

- l'elemento *soggettivo*, costituito dallo *scopo di lucro*: questo sussiste ogniqualvolta i giocatori si propongano di conseguire utilità economicamente valutabili (come recita espressamente anche la tabella dei giochi proibiti, predisposta e approvata dal Questore e vidimata dal Comune di Padova, da esporre ai sensi dell'art. 110 co. 1 del T.U.L.P.S. in tutte le sale da biliardo o da gioco e negli altri esercizi, compresi i circoli privati, autorizzati alla pratica del gioco o all'installazione di apparecchi da gioco);
- l'elemento *oggettivo*, costituito dall'*aleatorietà*: possono definirsi aleatori tutti i giochi il cui esito dipenda esclusivamente, o quasi, dal caso, non residuando alcuno spazio, se non molto ridotto, per l'abilità del giocatore.

Si può facilmente intuire come il confine tra semplice gioco e gioco d'azzardo appaia labile e soggettivo.

In primo luogo, il valore intrinseco della posta è proporzionale all'interesse dei giocatori a vincerla: quando l'interesse per la posta supera quello per l'aspetto ludico, l'elemento originario del gioco costituito dal puro divertimento e dalla coltivazione dell'intelletto viene meno, si gioca esclusivamente per vincere e l'appagamento del giocatore è strettamente collegato alla possibilità o probabilità di aggiudicarsi la posta. Diventa subito chiaro, dunque, come qualsiasi gioco presenti una componente di "azzardo" che può essere potenziata o depotenziata in base al fattore di rischio che i giocatori decidono di assumere. In sostanza, più la posta è importante più l'universo del gioco si confonde con quello serio, in pratica con la vita reale (Mehl, 1990):

- quanto alta deve essere la posta per poter dire che si sta giocando d'azzardo? A parte i casi estremi facilmente riconoscibili, qual è il confine tra una semplice partita a carte tra amici o parenti e una bisca clandestina?
- l'entità della posta in gioco (e quindi il fine di lucro) va valutata in termini assoluti oppure relativi, in relazione alle circostanze del caso, al contesto specifico in cui si svolge il gioco, alla capacità reddituale e patrimoniale dei giocatori, ecc.?

In secondo luogo, se è facile classificare come gioco d'azzardo il Lotto o la Roulette (totalmente aleatori), non è altrettanto semplice far rientrare nella stessa categoria il gioco delle tre carte (in cui certo si ravvisa il fine di lucro ma non si può dire altrettanto della totale o quasi totale aleatorietà della vincita, poiché è evidente che è determinata non già dall'alea ma quasi esclusivamente dall'abilità e dalla destrezza di chi esegue il gioco) o il Poker dal vivo (in special modo nella versione Texas Hold'em).

A proposito di quest'ultimo, emblematicamente ambigua e velata dal compromesso appare la scelta del legislatore italiano, il quale con l'art. 1 co. 93 L. 296/2006 (Finanziaria 2007) ha stabilito che "i giochi di carte di qualsiasi tipo, qualora siano organizzati sotto forma di torneo e nel caso in cui la posta di gioco sia costituita esclusivamente dalla sola quota di iscrizione, sono considerati giochi di abilità"; la Corte Suprema di Cassazione, inoltre, ha più volte stabilito (2011, 2013, 2015) che il Texas Hold'em, in quanto si tratta di un gioco in cui l'abilità prevale sull'alea, non è da considerarsi un gioco d'azzardo se viene giocato in modalità *torneo* (c.d. *poker sportivo*) a determinate condizioni (quota di iscrizione fissa di importo contenuto per tutti i giocatori; dotazione iniziale di chips uguale per tutti i partecipanti; ai giocatori non deve essere permesso di rientrare in gioco acquistando altri gettoni; il premio finale deve essere noto prima dell'inizio del torneo), mentre in modalità *cash game* (in cui la posta acquistata dal giocatore ha controvalore in denaro, quindi al tavolo vengono giocati direttamente i soldi, seppur sotto la forma di fiches) rimane vietato (ma solo ed esclusivamente nei circoli, mentre è permesso nei casinò e nei siti online di Poker Texas Hold'em certificati da AAMS).

Dunque, quanto più il confine tra gioco e gioco d'azzardo è labile e quanto maggiore è l'offerta di gioco d'azzardo (esponenzialmente aumentata con l'avvento di internet e delle più moderne tecnologie), tanto più si avvertirà la necessità di un intervento di regolamentazione: anche senza tener conto dell'accresciuta moderna sensibilità verso la ludopatia e la tutela della persona, si può senz'altro dire che il gioco d'azzardo viene da sempre contrastato, non solo perché il tempo ad esso dedicato è (ritenuto) improduttivo e di conseguenza non porta benefici alla collettività, ma anche perché l'abuso, personale e/o collettivo, può incidere direttamente e negativamente sulla vita delle comunità e minare il loro tessuto sociale (storicamente associato al gioco d'azzardo è, ad esempio, l'abuso di alcool e droghe).

Poiché il fenomeno dell'azzardo ha un'origine antichissima e la sua diffusione è globale, si può senz'altro affermare che si tratta di un'attività a cui l'uomo sembra naturalmente portato e che quindi ogni forma di sterile demonizzazione e di cieco proibizionismo, senza tra l'altro una lungimirante prevenzione, è antistorica, illogica e comunque destinata a fallire miseramente e ad alimentare l'illegalità: un fallimento non dissimile da quello del proibizionismo americano degli anni '20, sfociato nell'epoca d'oro dei gangster. A questo proposito, illuminante e analogicamente applicabile anche al gioco d'azzardo è il concetto espresso riguardo alle politiche repressive adottate contro le droghe leggere nella relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia del 2014: "[...] senza alcun pregiudizio ideologico, proibizionista o anti-proibizionista che sia, si ha il dovere di evidenziare a chi di dovere che, oggettivamente, e nonostante il massimo sforzo profuso dal

sistema nel contrasto alla diffusione dei cannabinoidi, si deve registrare il totale fallimento dell'azione repressiva", o più correttamente "degli effetti di quest'ultima sulla diffusione dello stupefacente in questione" (pag. 354).

Sul tema del gioco d'azzardo, da diversi anni l'Italia ha intrapreso un percorso inverso a quello tradizionale dell'opposizione intransigente: il gioco d'azzardo non viene più contrastato in toto, ma si tenta piuttosto di valorizzare la differenza tra gioco lecito e illecito, promuovendo il gioco lecito, spesso anche in modo martellante. Emblematiche sono alcune forme poco o per nulla trasparenti di pubblicità, anche pubbliche, come il recente "Ti piace vincere facile" che promuoveva i Gratta e Vinci; pericolosi per i soggetti più deboli sono anche gli effetti autoassolutori di messaggi come "Con le videolottery (VLT) si finanzia la ricostruzione post terremoto", come stabilito dal Decreto Abruzzo (D.L. 39/2009) a seguito del sisma che colpì L'Aquila (eticamente ancora più discutibile se poi a fronte di un aumento vertiginoso delle giocate e dei conseguenti costi sociali non corrisponde alcun finanziamento per la ricostruzione) (Beccaria e Liuzzi, 2012), o "In pochi lo sanno, ma giocare al Lotto vuol dire sostenere il patrimonio culturale italiano", come tuttora recita il sito del Ministero dei Beni Culturali.

Anche a seguito di questa inversione di tendenza, in Italia il gioco d'azzardo è diventato una vera e propria emergenza sociale: secondo i dati forniti dal Ministero della Salute, nel 2012 la stima dei giocatori "problematici" (a rischio) variava dall'1,3% al 3,8% della popolazione (da circa 780.000 a circa 2.280.000 italiani), mentre la stima dei giocatori "patologici" (in condizione di dipendenza) variava dallo 0,5% al 2,2% (da circa 300.000 a circa 1.320.000 italiani) (Cavataio, 2016). È lecito ritenere che queste cifre debbano essere aggiornate al rialzo, a causa dell'enorme pubblicità degli ultimi anni e della sempre maggiore diffusione di smartphone, tablet e applicazioni specifiche che accrescono notevolmente le opportunità di gioco. Se a questo aggiungiamo che l'Italia stampa 1/5 dei Gratta e Vinci di tutto il mondo e ha il record di apparecchi elettronici da gioco (in base ai dati AAMS del 2016 si parla di circa 407.000 Newslot installate in circa 85.000 esercizi, a cui si aggiungono circa 54.000 VLT installate in quasi 5.000 sale da gioco), il quadro si fa piuttosto preoccupante.

A tutti questi aspetti si aggiunge la complessità legata al mondo delle scommesse e dei giochi d'azzardo illegali, il quale, a fronte di circa 10,5 miliardi di euro di entrate erariali nel 2016 provenienti dal gioco lecito (AAMS), fattura in Italia non meno di 23 miliardi di euro (stime Eurispes), pari a più del 13% dell'intero fatturato dell'economia criminale (Provenzano e Berritella, 2016), e offre alla criminalità organizzata la possibilità di riciclare enormi quantità di denaro. In mancanza di una legislazione unitaria a livello internazionale e comunitario, tale problema viene fronteggiato da Guardia di Finanza e Polizia Postale con

mezzi troppo spesso inefficaci (come oscuramento e sanzioni amministrative) (Nigro, 2015).

Diventa chiaro a questo punto come il gioco d'azzardo abbia un perverso effetto domino: da una parte, con il progressivo aumento della sua tassazione e degli introiti erariali da esso derivanti, è un toccasana per i conti pubblici italiani in perenne difficoltà, ma dall'altra aggrava diverse dinamiche sociali, rendendo sempre più difficile (se non irrealistico) ricondurlo a livelli ragionevoli e socialmente e eticamente accettabili. Lo sfruttamento economico del gioco d'azzardo finisce per legare inesorabilmente al gioco sia i giocatori che lo Stato: da un lato, tale dipendenza favorisce un'offerta sempre più varia e capillare di opportunità di gioco e, dall'altro, causa un aumento di spesa in ambito sanitario e l'instaurazione di fondi specificatamente rivolti a contrastare gli effetti del gioco d'azzardo o supportare a livello individuale il cittadino in difficoltà. Un po' come spegnere il fuoco soffiando sulla brace (Alfiero, 2015).

Riassumendo, il settore del gioco d'azzardo e delle scommesse richiede come pochi altri un approccio multidisciplinare, in quanto coinvolge svariati aspetti del vivere civile, a volte in contrasto: innanzitutto aspetti fiscali, fondamentali per le casse dello Stato; in secondo luogo, aspetti sociali, relativi principalmente al gioco d'azzardo patologico; in terzo luogo, aspetti inerenti i rapporti tra gioco d'azzardo e territorio e quindi tra Stato e autonomie locali, al fine del raggiungimento di un'intesa che assicuri un'offerta di gioco nel complesso eticamente e territorialmente sostenibile; infine, aspetti legislativi e di sicurezza pubblica legati alla normativa antiriciclaggio e ad interferenze e relazioni con il mondo della criminalità organizzata, soprattutto se di stampo mafioso (Vaccari, 2017).

## **1.2 Cenni storici. Le tipologie di giochi**

La parola *azzardo* deriva dal francese *hasard* ("caso"), che a sua volta deriva dall'arabo *az-zahr* ("dado").

In Italia i giochi vantano una tradizione più che centenaria, risalente a ben prima degli interventi regolatori statali datati più di un secolo e mezzo fa. Già in epoca settecentesca lo Stato Pontificio tentò invano di arginare l'imperversare del gioco a Roma. Il primo gioco a godere di riconoscimento legale a livello nazionale fu il Lotto, già ampiamente diffuso nel territorio italiano e nella cultura popolare, nel 1863, subito dopo l'unificazione del Regno d'Italia. Bisognerà attendere quasi 70 anni per assistere alla nascita nel 1932 della prima lotteria nazionale, la "Lotteria di Tripoli", abbinata ad una gara automobilistica, e la metà del secolo per assistere ad un primo ampliamento significativo dell'offerta con l'istituzione del Totocalcio nel 1946, del Totip nel 1948 e della Tris nel 1958, anch'essi giochi legati ad eventi sportivi, calcistici o ippici (Pandimiglio e Spallone).

Solo nella seconda metà degli anni '90, a causa della perdita di attrattività delle vecchie formule, della flessione della raccolta e del relativo gettito fiscale, avvenne una seconda significativa fase di rinnovo e ampliamento dell'offerta, secondo più direttrici tra loro eterogenee. Le innovazioni più importanti sono state senz'altro: nel 1994 il lancio delle prime lotterie istantanee ("Gratta e Vinci"); sempre nel 1994 l'affiancamento al Totocalcio del Totogol e negli anni successivi del Totosei e del Totobingol (questi ultimi due soppressi nel 2003); nel 1997 la trasformazione dell'Enalotto in Superenalotto; nel 1998 l'innovazione forse più significativa, ossia l'introduzione delle scommesse sportive a quota fissa, che diedero anche la possibilità ai giocatori di scommettere su più eventi sportivi non connessi tra loro, seguite da altri giochi minori come Formula 101, legato ai risultati dei Gran Premi automobilistici (gioco anch'esso soppresso qualche anno dopo) (Barbera e Berardi, 2007).

Nella prima metà degli anni 2000, dopo l'introduzione del Bingo nel 2001 e un ulteriore ampliamento dell'offerta di giochi e scommesse, si assistette ad un'ultima fondamentale innovazione, ossia il riconoscimento legale delle Slot Machine: gli apparecchi di intrattenimento con vincita in denaro escono dalla clandestinità e conseguono da subito un enorme successo, trascinando l'intero settore dei giochi a livelli di raccolta mai visti prima. Affiancate nel 2010 dalle Videolottery (VLT), insieme a queste ultime le Slot Machine e le New Slot (AWP) finiscono per costituire nel 2016 più del 50% della raccolta totale del settore (più di 49 miliardi di euro su una raccolta totale di quasi 96 miliardi di euro) (AAMS).

Nonostante tale evidente eterogeneità dell'offerta, si tratta tuttavia di prodotti sì differenziati e dotati di specificità ma appartenenti tutti ad un unico mercato integrato, in cui i giochi sono variazioni dello stesso servizio e considerati pertanto sostituibili tra loro: l'introduzione di nuovi giochi, infatti, o di nuove modalità di gioco (come quella *online*), non sempre ma molto spesso ha come effetto non solo l'aumento della raccolta complessiva, conseguenza dell'ampliamento dell'offerta, ma anche la contemporanea, almeno nel breve periodo, diminuzione della domanda di altri giochi e sostituzione delle entrate fatte registrare da questi ultimi (AGCM, 2002 e 2003). Anche dal lato dell'offerta sussiste tale sostituibilità tra i giochi: non certo rari, infatti, sono i casi di marcato trade-off tra giochi o addirittura di vere e proprie cannibalizzazioni (Barbera e Berardi, 2007).

L'attuale offerta di giochi in Italia comprende (Sabatino, 2016; AAMS):

- *giochi numerici a quota fissa*: il moltiplicatore della quota è fissato a priori (inversamente proporzionale alla probabilità che si verifichi l'evento favorevole al giocatore), pertanto la vincita del giocatore è definita contestualmente all'importo delle giocate; rientra in questa categoria il gioco del Lotto, le cui estrazioni hanno attualmente una cadenza trisettimanale e il cui modello di gestione è monoconcessionario, in quanto l'intera

organizzazione del gioco è affidata e assicurata da Lottomatica in collaborazione con AAMS, grazie ad una rete di vendita di circa 34.000 ricevitorie (AAMS, 2016);

- *giochi numerici a totalizzatore*: l'ammontare della vincita non è nota al giocatore al momento della giocata, ma è definito solo a posteriori sulla base dell'ammontare complessivo del montepremi raccolto e del numero delle giocate vincenti; rientrano in questa categoria Superenalotto (con il suo gioco complementare e opzionale Superstar) e Win for Life; anche in questo caso il sistema di gestione è monoconcessionario, in quanto l'intera organizzazione del gioco è affidata e assicurata da Sisal, grazie anche in questo caso ad una rete di circa 34.000 punti vendita (AAMS, 2016);
- *apparecchi da intrattenimento*: categoria che include i giochi nei quali l'utente interagisce con una macchina; particolare importanza (sia per la loro diffusione e l'ammontare della raccolta sia per i risvolti economici, sociali e fiscali) assumono gli apparecchi che restituiscono vincite in denaro, ossia *Newslot (AWP)* e *Videolottery (VLT)*, che si differenziano sotto vari aspetti:
  - i) le Newslot hanno una scheda di gioco singola e indipendente caricata al loro interno, mentre le Videolottery sono dei veri e propri terminali (multi-gioco, a differenza delle Newslot) connessi ad un sistema di gioco centrale nazionale e privi di scheda di gioco al loro interno (il gioco e l'esito della giocata si sviluppa sul sistema centrale e successivamente viene visualizzato sullo schermo della VLT);
  - ii) per quanto riguarda il calcolo del *payout* (ossia quanto la macchinetta deve pagare in vincite rispetto a quanto su di essa viene speso), nel caso delle Newslot viene effettuato su una sola macchinetta ed è pari almeno al 70% (74% fino al 2015) su un numero massimo di 140.000 partite, mentre nel caso delle Videolottery è cumulativo (viene cioè effettuato su una rete di macchinette, nazionale e gestita da un terminale centralizzato), è pari almeno all'85% per ogni sistema di gioco e per ogni gioco sul medesimo installato, ed è monitorato ogni sei mesi oppure ogni 5.000.000 di partite;
  - iii) con le Newslot la vincita massima è di 100 € senza Jackpot, mentre con le Videolottery la vincita massima è di 5.000 € con Jackpot che arriva fino a 500.000 €;
  - iv) nelle Newslot è possibile giocare esclusivamente con monete, mentre le Videolottery accettano anche banconote; le Newslot pagano le vincite in contanti attraverso una fessura posta sotto il cabinet, mentre le Videolottery in caso di vincita rilasciano un ticket che può essere convertito alla cassa in denaro o in altre giocate (le VLT pertanto non erogano soldi);
  - v) le Newslot si trovano un po' ovunque (nei bar, nei circoli, nei tabacchini, nei ristoranti...), mentre i luoghi in cui è possibile giocare alle Videolottery sono limitati

(possono essere installate esclusivamente nelle sale bingo, nelle agenzie di scommesse sportive, nelle agenzie di scommesse ippiche, nei negozi di gioco ippici e sportivi, nelle sale giochi e nelle sale dedicate: art. 9 co. 1 Decreto Ministero Economia e Finanze 22 Gennaio 2010); il numero di apparecchi VLT consentito varia da 30 a 150 a seconda della superficie della sala (co. 2); le VLT sono fornite da pochi concessionari e i controlli che il Monopolio di Stato esercita sui concessionari sono molto rigidi; tra i requisiti dei centri preposti all'installazione di VLT si annoverano ingresso consentito solo ai maggiorenni, impianto di videosorveglianza a circuito chiuso, licenza di pubblica sicurezza e omologazione AAMS;

- vi) per quanto riguarda i fornitori, le aziende che producono la scheda di gioco singola per le Newslot sono numerose e diffuse in ogni parte del Paese, mentre per le Videolottery i concessionari che superano i rigidi controlli dell'AAMS sono in numero limitato e per lo più aziende internazionali specializzate, già produttrici di VLT in altri paesi;
- vii) ogni Newslot presenta un'unica scheda che consente di giocare esclusivamente ad un singolo gioco (sono pochissime le schede multi-gioco in circolazione), mentre ciascuna Videolottery può offrire diversi giochi, presenti contemporaneamente sulla stessa macchinetta.

Il sistema di gestione è pluriconcessionario (12 concessioni nel 2016), con AAMS che funge da garante della legalità e della sicurezza; nel 2016 in Italia si contavano circa 407.000 Newslot e 54.000 VLT e la rete di vendita era composta da circa 85.000 esercizi con Newslot (nella maggior parte dei quali gli apparecchi rappresentano un'attività aggiuntiva a quella principale, come nel caso di tabaccai, bar e alberghi) e 5.000 sale VLT (AAMS, 2016);

- *lotterie e lotterie istantanee*: l'utente partecipa all'estrazione dei premi tramite l'acquisto di un biglietto; possono essere *differite*, nel caso in cui l'estrazione sia fissata nel tempo e in genere collegata ad eventi storici o artistici (es. Lotteria Italia), o *istantanee*, nel caso in cui la verifica della combinazione vincente da parte del giocatore sia immediata (es. Gratta e Vinci), ma in entrambi i casi l'entità della vincita è conosciuta al momento della giocata; con l'introduzione delle lotterie istantanee nel 1994, si è assistito ad un'evoluzione dei modelli di offerta del gioco d'azzardo, evoluzione che ha saputo cogliere in anticipo fattori emergenti di incentivazione al gioco, ossia il desiderio del giocatore di sentirsi protagonista esclusivo del proprio rapporto con la fortuna e la possibilità (non più di vincere somme consistenti con giocate di entità contenuta, ma) di poter controllare immediatamente l'esito della giocata, riscuotere in tempo reale la

vincita, ancorché ridotta, ed eventualmente reinvestirla in una nuova giocata (Imbucci, 1997); anche in questo caso il concessionario è unico, in quanto la gestione del gioco è svolta da Lotterie Nazionali S.r.l. (partecipata al 64% da Lottomatica), grazie ad una rete di quasi 63.000 punti vendita (AAMS, 2016); a partire dal mese di dicembre 2006 AAMS ha introdotto le lotterie istantanee con partecipazione a distanza (cosiddette lotterie *telematiche*);

- *giochi a base sportiva*: il giocatore vince grazie all'abilità nel prevedere l'esito di alcuni eventi, per lo più sportivi; questa categoria comprende:
  - i) *concorsi a pronostici* (come Totocalcio e Totogol): il montepremi è ripartito tra i giocatori che hanno pronosticato correttamente l'evento o la combinazione di eventi oggetto della scommessa;
  - ii) *scommesse a totalizzatore* (scommesse multiple come Big Match per gli eventi calcistici e Big Race per le corse automobilistiche e motociclistiche): il montepremi è ripartito tra i giocatori che hanno pronosticato correttamente l'evento o la combinazione di eventi oggetto della scommessa;
  - iii) *scommesse a quota fissa* (singole o multiple) su singoli eventi sportivi e non: in caso di vincita, gli scommettitori riscuotono una somma pari all'importo della puntata moltiplicato per la quota stabilita al momento in cui è stata effettuata la scommessa; tale quota è un valore soggettivo che il concessionario assegna ad un determinato evento (tramite elaborazioni statistiche, conoscenze, informazioni, ecc.) ed esprime la probabilità che tale evento si verifichi (tanto è minore la quota proposta su un evento, tanto è maggiore la probabilità che questo evento si verifichi). Al riguardo è interessante accennare brevemente al meccanismo di creazione delle quote da parte del concessionario (bookmaker), e per farlo ricorriamo ad un esempio calcistico e alle quote associate al risultato finale di un immaginario derby Milan-Inter:

	1	X	2
Milan-Inter	2,20	3,60	2,70

Per ottenere la probabilità in percentuale, si deve dividere 100 per ogni quota (es.  $100/2,20 = 45,5$ ), ottenendo:

	1	X	2
Milan-Inter	45,5	27,8	37,0

La somma dei tre quozienti non fa 100, ma sempre un valore più grande, che viene chiamato *lavagna* (o *allibramento*) e che rappresenta il margine di intermediazione

teorico che ogni bookmaker trattiene nella formulazione delle quote (nel nostro caso, la lavagna è 110,3). Ciò significa che le quote “eque” (più alte), calcolate al netto della lavagna e rappresentanti le reali probabilità associate alla vittoria del Milan, al pareggio e alla vittoria dell’Inter, si ottengono dividendo la lavagna per i tre quozienti ottenuti:

	1	X	2
Milan-Inter	2,42	3,97	2,98

e le relative reali probabilità in percentuale (con somma 100) saranno:

	1	X	2
Milan-Inter	41,3	25,2	33,5

Il *payout* teorico associato all’evento (ossia ciò che otterrebbe in vincite lo scommettitore che puntasse su tutti gli esiti possibili dell’incontro, proporzionalmente alle quote stabilite dal bookmaker) sarebbe il 90,66% (100/lavagna);

iv) *scommesse virtuali* (ossia scommesse effettuate su eventi simulati al computer il cui esito è visualizzato tramite una grafica animata o per mezzo di un evento reale precedentemente registrato).

Per questa tipologia di gioco il sistema di gestione è pluriconcessionario (nel 2016 si contavano 247 concessioni per i giochi a base sportiva e ippica), con una rete di vendita di più di 9.000 punti vendita per i concorsi a pronostici e circa 6.000 tra punti, negozi e agenzie di gioco sportivo (AAMS, 2016); un ruolo di rilevanza sempre crescente ha assunto negli ultimi anni la possibilità di gioco a distanza tramite internet, e in particolar modo in mobilità tramite dispositivi mobili come smartphone e tablet;

- *giochi a base ippica*: il giocatore vince grazie all’abilità nel prevedere l’esito di corse ippiche; la raccolta viene effettuata presso ippodromi, punti vendita, agenzie e negozi di gioco ippico; come per i giochi a base sportiva, il sistema di gestione è pluriconcessionario con una rete di circa 3.400 punti vendita e negozi di gioco ippico (AAMS, 2016); anche per i giochi a base ippica, rilevante è l’apporto del gioco a distanza, soprattutto dopo la crisi che ha investito (e tuttora investe) il mondo dell’ippica;
- *bingo*: gioco numerico in cui la vincita dipende dal numero di cartelle giocate e dal numero di cartelle vincenti, pertanto non è nota al momento della giocata; il controllo del gioco è riservato allo Stato, che lo esercita tramite AAMS, la quale affida l’esercizio del gioco in concessione ai privati; come riportato sul sito dell’AAMS, “la normativa italiana

intende conferire al gioco del Bingo il carattere di intrattenimento, socializzazione e impiego piacevole del tempo libero, differenziandolo in maniera sostanziale da altri giochi, basati prevalentemente su comportamenti individuali e sulla distanza, sia fisica che temporale, tra il momento del gioco e quello della vincita”; la rete di vendita è composta da ben 206 sale Bingo (AAMS, 2016);

- *giochi di abilità (skill games) a distanza*: legalizzati dal Decreto Bersani n. 223 del 2006, sono giochi che prevedono una vincita in denaro il cui esito dipende, oltre che da elementi di carattere aleatorio, anche e soprattutto dall’abilità del giocatore (la norma non specifica alcun elenco dettagliato di giochi e ne offre solo una definizione piuttosto generica, ma in via interpretativa si può ragionevolmente sostenere che tra gli *skill games* rientrano, tra gli altri, la Dama, gli Scacchi, il Bridge e soprattutto il Poker, in particolare nella sua variante Texas Hold’em); per essere definito uno *skill game* e autorizzato da AAMS un gioco deve essere svolto nella formula del solitario o del torneo (quindi non del *cash game*), con un *buy-in* massimo (somma di denaro da pagare per prendere parte ad un torneo) di 100 euro; gli *skill games* si sono affermati grazie ai recenti progressi tecnologici nei settori dell’informatica e delle telecomunicazioni e possono essere praticati solo su siti online gestiti da soggetti concessionari autorizzati da AAMS, che devono predisporre una rete per il collegamento al sistema informatico di AAMS e permettono di giocare con denaro reale in assoluta legalità e sicurezza utilizzando canali telematici anziché la tradizionale rete di distribuzione fisica costituita da ricevitorie, sale gioco, ecc.; anche in questo caso il sistema di gestione è pluriconcessionario;
- *casinò*: in deroga alle disposizioni del codice penale, sono presenti sul territorio italiano quattro casinò tradizionali, autorizzati ad offrire legalmente gioco d’azzardo e operanti grazie a leggi speciali, tutti localizzati nel nord Italia e tutti più o meno vicini al confine:
  - i) il Casinò di Venezia, che attualmente ha due sedi (una sul Canal Grande e una nei pressi dell’aeroporto);
  - ii) il Casinò di Campione d’Italia, nell’enclave italiana del Canton Ticino, in Svizzera;
  - iii) il Casinò di Sanremo, in Liguria;
  - iv) il Casinò de la Vallée di Saint-Vincent, in Valle d’Aosta;a cui si aggiunge il Casinò delle Terme di Bagni di Lucca, riaperto nel 2009, che opera come museo del gioco d’azzardo e come sala totalmente automatizzata (in quanto unica forma consentita dalle norme vigenti, che vietano l’apertura di nuovi casinò).  
A differenza di altri paesi europei ed extraeuropei, in Italia la gestione organizzata di case da gioco è vietata e punita dal codice penale (artt. 718 ss.). Tuttavia, il fatto che esistano diverse case da gioco in prossimità dei confini italiani (le più famose a Nova Gorica in

Slovenia e a Montecarlo nel Principato di Monaco, ma anche in Francia, Svizzera e Austria) e l'apertura delle frontiere permettono a chiunque voglia giocare di farlo con brevi spostamenti.

La decisione di consentire il gioco in strutture legalizzate è sempre stata spiegata dal legislatore con ragioni prevalentemente di tipo economico e politico. L'intento, infatti, era innanzitutto quello di bloccare il flusso di giocatori che si dirigevano all'estero per scommettere denaro, il che spiega anche perché le sale da gioco sono tutte localizzate in zone di frontiera, e in secondo luogo quello di consentire un maggiore sviluppo economico in zone considerate economicamente depresse. Ciò, tuttavia, non sembra sufficiente a spiegare la totale mancanza di casinò tradizionali nel sud Italia, storicamente bisognoso di prospettive di sviluppo economico (Panicucci). Per molto tempo si è discussa l'opportunità di aprire altri casinò in Italia (con il conseguente presumibile indotto economico, turistico e occupazionale), ma la diffusione delle slot nei pubblici esercizi, l'avvento delle moderne tecnologie e dei casinò online autorizzati da AAMS, la possibilità di giocare ovunque anche in mobilità e il conseguente calo degli introiti dei casinò tradizionali ha spento negli ultimi tempi la discussione. Solo di recente la lotta al gioco d'azzardo patologico (GAP) e il taglio di più di un terzo delle slot previsto dalla Legge di Stabilità del 2016 spingono molti a pensare che si debba richiedere il rilascio di nuove licenze, sia per non perdere ingenti entrate erariali sia per ragioni occupazionali e turistiche (Sorci, 2016).

L'offerta di gioco dei casinò (e ora anche dei casinò online) comprende in particolare Slot, VLT, giochi di carte organizzati in forma di torneo e in forma diversa dal torneo (multi-giocatore e contro il banco) e giochi di sorte a quota fissa. Importante (come è già stato sottolineato) è la distinzione tra *torneo* e *cash game*, in particolar modo nel gioco del poker: le differenze non riguardano la sostanza, e quindi il gioco e le sue regole, bensì la forma, cioè il modo in cui il gioco stesso è strutturato. Il *torneo* è ormai considerato uno sport a tutti gli effetti, che si fonda su strategia e abilità del giocatore, mentre il *cash game* (permesso appunto solo nei casinò tradizionali e in quelli online autorizzati) rientra nella categoria dei giochi d'azzardo e come tale non ha limiti di tempo, si basa su puntate con soldi veri e si conclude quando il giocatore non ha più voglia di giocare, vuole cambiare tavolo oppure ha prosciugato il suo conto gioco. La natura diversa di queste due modalità di gioco è stata alla base delle diverse scelte assunte dall'autorità italiana, che a partire dal 2006 ha concesso ai giocatori di partecipare a *tornei* online, mentre ha aspettato il 2011 prima di consentire il *cash game* online sul territorio nazionale.

### 1.3 Dimensione economico-sociale del fenomeno in Italia

In Italia l'industria dell'azzardo è una delle più fiorenti e tuttora in fortissima espansione, come si può dedurre dall'esame dei dati 2006-2016 resi disponibili dall'AAMS, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Tabella 1.1).

Andamento del gioco legale - Totale Italia (dati in milioni di euro)												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	
A	Raccolta	34.718	41.989	47.336	54.085	61.145	79.617	87.596	84.610	84.318	88.250	96.142
B	Vincite	22.768	28.232	32.430	37.174	44.102	61.487	70.544	67.627	67.597	71.260	77.051
C=A-B	Spesa	11.950	13.757	14.906	16.911	17.043	18.130	17.352	17.283	17.045	17.362	19.488
D	Erario	6.742	7.384	7.888	8.409	8.892	8.626	8.285	8.474	8.271	8.777	10.474
C-D	Fatturato	5.208	6.373	7.018	8.502	8.151	9.504	9.067	8.809	8.774	8.585	9.014

\*Gli importi relativi all'ultimo anno sono soggetti ad assestamento. I dati degli anni precedenti possono essere rettificati

Tabella 1.1. L'andamento del gioco legale in Italia (fonte: AAMS Libro Blu 2016)

Per interpretare tali dati introduciamo alcune nozioni utili legate al settore del gioco d'azzardo:

- *raccolta*: insieme delle puntate effettuate dalla collettività dei giocatori nell'anno solare su tutte le tipologie di gioco lecito;
- *vincite*: somme vinte dalla collettività dei giocatori;
- *payout*: rapporto tra somme vinte e somme puntate; per alcuni giochi è definibile a priori (es. AWP e VLT), per altri è determinabile solo ex post;
- *spesa*: perdita dei giocatori, ottenuta per differenza tra raccolta e vincite; in questa voce sono compresi la tassazione sulle vincite (importi compresi tra i 300 e i 400 milioni di euro per anno a partire dal 2012) e il prelievo dei conti dormienti (4 milioni di euro nel 2014, 2 milioni nel 2015 e nel 2016);
- *erario*: imposizione fiscale sui giochi, talvolta determinata come percentuale della raccolta e in altri casi del margine; in questa voce sono compresi, oltre alla tassazione sulle vincite e al prelievo dei conti dormienti, le somme versate dai concessionari (poco meno di 400 milioni) ai sensi dell'art. 2 L. 190/2014 in vigore per il solo 2015;
- *fatturato*: fatturato del settore legale (ricavi delle aziende che operano nel settore), ottenuto sottraendo alla spesa dei giocatori la quota trattenuta dall'Erario.

Già nel 2007 il gioco d'azzardo rappresentava la quinta "impresa" italiana (dopo Fiat, Telecom, Enel e l'immobiliare Ifim), con una raccolta pari a circa 42 miliardi di euro (circa il 2,6% del PIL). Negli anni della recente recessione il settore dell'azzardo non ha conosciuto alcuna flessione, anzi sembra che la crisi economica gli abbia fornito nuova linfa. Nel 2009 la raccolta ha raggiunto i 54 miliardi di euro, pari al 3,4% del PIL, che proprio in quell'anno

subisce un notevole crollo (5%). Nel 2010 si superano i 60 miliardi e il gioco d'azzardo sale la classifica delle potenze industriali del Paese, passando dal quinto al terzo posto, subito dopo Eni e Fiat, e il giro d'affari cresce fino a diventare sedici volte quello di Las Vegas, dando lavoro a 120.000 persone (Beccaria e Liuzzi, 2012). Ma l'anno d'oro (o horribilis, a seconda dei punti di vista) è il 2011, quando la raccolta arriva a sfiorare gli 80 miliardi di euro (4,8% del PIL), con un aumento percentuale del 30% rispetto all'anno precedente. Negli anni successivi la raccolta oscilla tra gli 84 e gli 88 miliardi, per poi registrare un ulteriore balzo in avanti nel 2016, raggiungendo il picco di 96 miliardi di euro, corrispondenti al 5,7% del PIL. In attesa dei dati del 2017, in base a stime recenti si può legittimamente presumere che si sia abbattuto il muro dei 100 miliardi (Grafico 1.1).

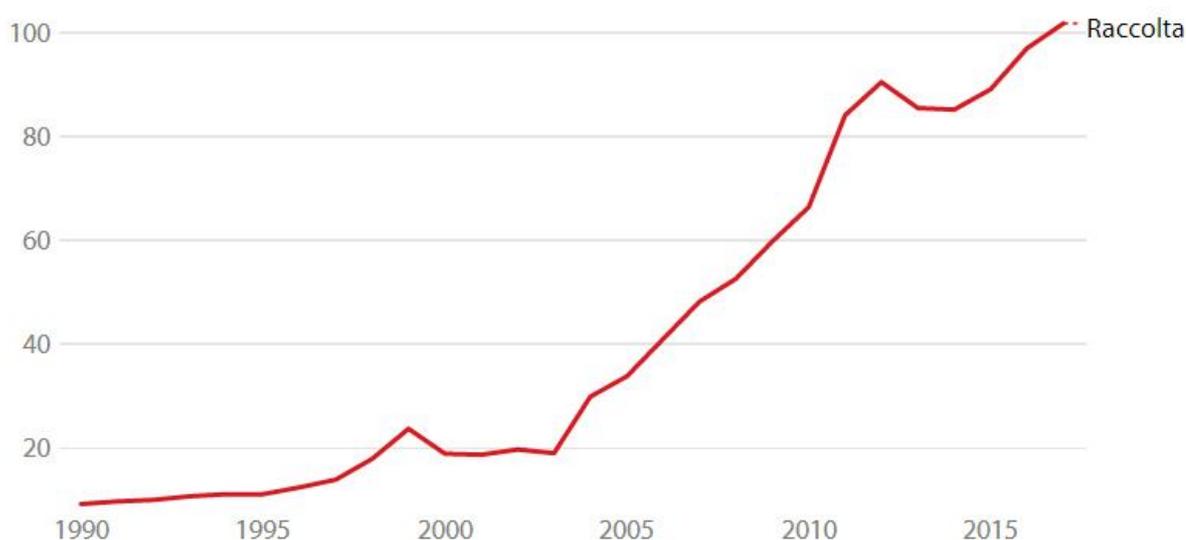


Grafico 1.1. L'andamento della raccolta da gioco legale in Italia (fonte: elaborazione Upb su dati AAMS)

Dal 2008 l'ammontare della raccolta è più che raddoppiato, dal 2006 quasi triplicato. A fare la parte del leone in questa scalata è soprattutto l'introduzione degli apparecchi da intrattenimento (Slot e, dal 2010, Videolottery), insieme al notevolissimo ampliamento delle tipologie di gioco e alla possibilità di giocare online. Osservando Tabella 1.2 e Grafico 1.2, balza subito agli occhi come la raccolta derivante da AWP e VLT (marginale l'apporto degli apparecchi con premi diversi dal denaro) costituisca più del 51% della raccolta totale del 2016 (e tale percentuale riguarda solo il canale distributivo fisico, e non anche quello online).

Altri dati interessanti sono l'ascesa delle scommesse sportive (anche grazie ad ampliamento ed eterogeneità dell'offerta e agli ingenti investimenti pubblicitari degli ultimi anni), il crollo delle scommesse ippiche (andato di pari passo con la crisi del settore) e la crescita dei giochi a distanza online (nella cui categoria l'AAMS ricomprende anche la quota di raccolta derivante dalle slot online).

Raccolta per categoria di gioco - Totale Italia (dati in milioni di euro)												
Categoria di gioco*		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Scommesse sportive		2.585	2.820	4.085	4.170	4.496	3.925	3.995	3.839	5.398	6.659	8.671
Scommesse ippiche		2.893	2.743	2.272	1.983	1.730	1.371	1.012	812	681	636	608
Giochi a distanza				242	2.348	3.146	8.418	13.972	13.280	12.381	13.771	16.946
Lotto		6.588	6.177	5.852	5.662	5.231	6.810	6.221	6.333	6.629	7.077	8.093
Giochi numerici a totalizzatore		2.000	1.940	2.509	3.776	3.524	2.396	1.779	1.376	1.188	1.055	1.580
Lotterie		3.962	7.951	9.274	9.434	9.368	10.151	9.764	9.612	9.442	9.063	8.981
Bingo		1.755	1.726	1.636	1.512	1.955	1.934	1.763	1.664	1.624	1.598	1.602
Apparecchi	AWP	14.935	18.632	21.466	25.200	30.777	29.729	27.412	25.428	25.396	25.963	26.324
	VLT					918	14.883	21.678	21.963	21.348	22.198	23.101
	Con premi ≠ €								303	231	230	236
	Totale Apparecchi	14.935	18.632	21.466	25.200	31.695	44.612	49.090	47.694	46.975	48.391	49.661
<b>TOTALE</b>		<b>34.718</b>	<b>41.989</b>	<b>47.336</b>	<b>54.085</b>	<b>61.145</b>	<b>79.617</b>	<b>87.596</b>	<b>84.610</b>	<b>84.318</b>	<b>88.250</b>	<b>96.142</b>

\* I dati per categoria di gioco riguardano nella generalità il complesso dell'offerta (sia fisica, sia *on line*). Di conseguenza, nella voce "giochi a distanza" è ricompresa la sola offerta peculiare del canale distributivo *on line*. Per gli apparecchi da divertimento, i dati riguardano la sola offerta fisica, mentre le slot *on line* sono ricomprese nei "giochi a distanza".

Tabella 1.2. Raccolta per categoria di gioco (fonte: AAMS Libro Blu 2016)

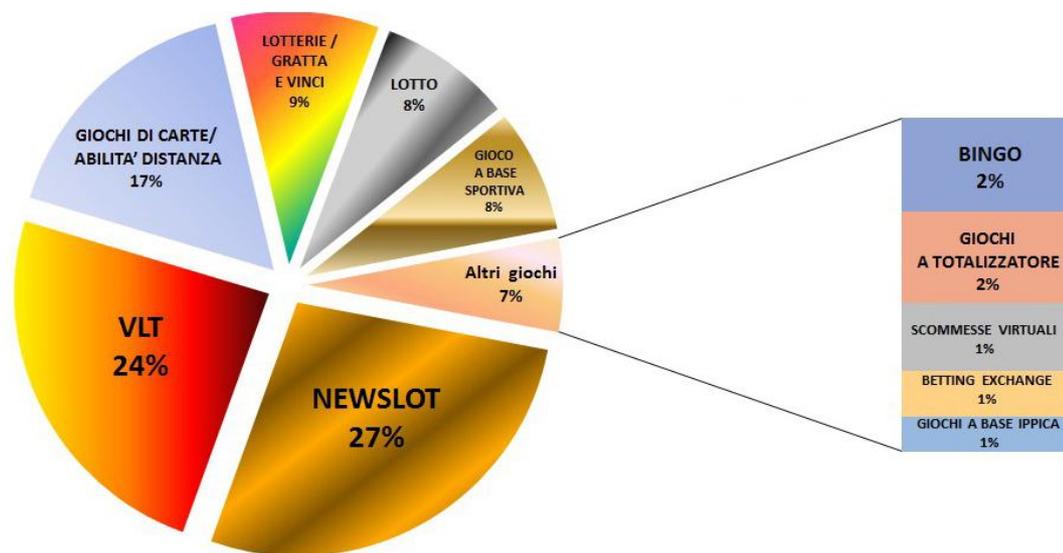


Grafico 1.2. Raccolta per categoria di gioco (fonte: elaborazione Avviso Pubblico dati raccolta 2016)

Il mercato mondiale del settore, a fine 2016, si è attestato su un valore di circa 400 miliardi di euro (fonte: ilSole24Ore), di cui i 96 miliardi italiani costituiscono quasi il 25%. Primi in Europa, terzi nel mondo. Una percentuale elevatissima, soprattutto per un paese in cui l'apertura dei casinò non è liberalizzata e il loro apporto sul totale è piuttosto modesto, a differenza di ciò che accade all'estero.

Il Grafico 1.3 illustra la filiera del settore del gioco d'azzardo in Italia nel 2016. La raccolta complessiva di 96 miliardi di euro si scompone in vincite per 77 miliardi (con un payout complessivo che, cresciuto dal 65,58% del 2006 al 77,23 del 2011, ormai dal 2012 si assesta intorno all'80%) e spesa (perdite) per 19,5 miliardi. Quest'ultima entra nelle casse delle oltre 6.000 aziende operanti nel settore sotto forma di ricavi per 9 miliardi (fatturato del settore, di cui la metà legato agli apparecchi da intrattenimento) e in quelle dell'Erario sotto forma di introiti fiscali per 10,5 miliardi.

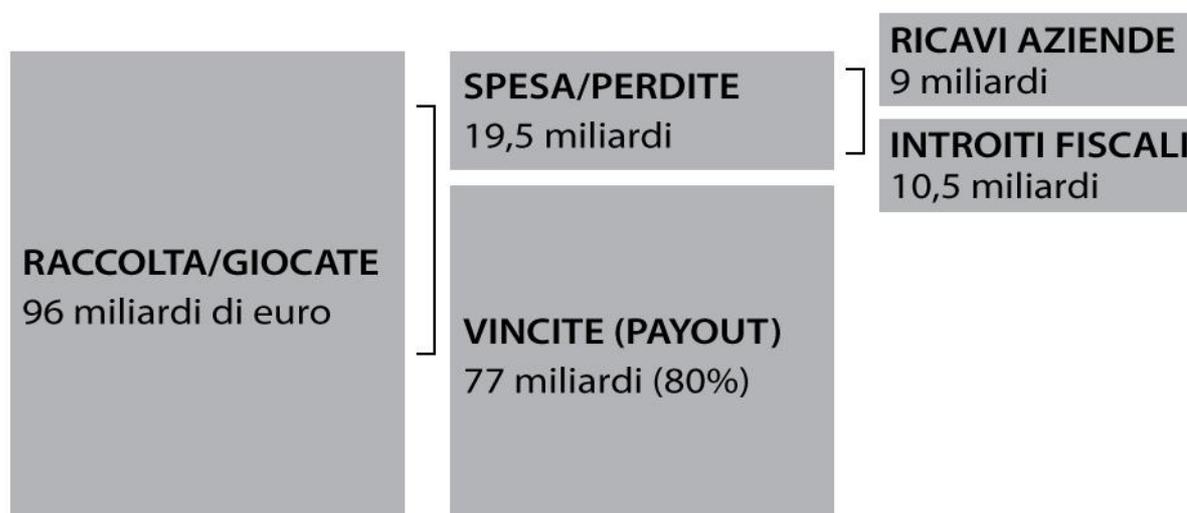


Grafico 1.3. La filiera del gioco d'azzardo nel 2016 (fonte: AAMS Libro Blu 2016)

La raccolta pro-capite (ossia quanto ogni italiano, neonati compresi, ha puntato sul gioco d'azzardo nel 2016) ammonta a 1.587 euro, pari a 132 euro al mese. Se si prendono in considerazione solo i contribuenti (intorno ai 40 milioni), la media sale a 2.357 euro, pari a 196 euro al mese. Circa l'11% del reddito medio mensile degli italiani viene "investito" nel gioco (Forleo e Migneco, 2017).

Per quanto riguarda la sola spesa, ossia le perdite nette della collettività dei giocatori su tutte le tipologie di gioco, non esiste in Europa un Paese che perda in azzardo quanto l'Italia: lo 0,85% del PIL nel 2015, più di Stati Uniti e Gran Bretagna, più del doppio della Francia e quasi il triplo della Germania (Tabella 1.3).

<b>STATO</b>	<b>Spesa Azzardo / PIL</b>
Italia	0,8502%
Stati Uniti	0,7786%
Gran Bretagna	0,7477%
Spagna	0,5406%
Francia	0,4046%
Germania	0,3092%

Tabella 1.3. Confronto spesa 2015 Europa-USA (fonte: Forleo e Migneco, 2017)

La spesa pro-capite nel 2016, calcolata sull'intera popolazione italiana, è di circa 325 euro, 478 se si prendono in considerazione solo i contribuenti (Forleo e Migneco, 2017). Secondo i dati AAMS, che tengono conto della sola popolazione adulta (l'unica, in teoria, autorizzata a giocare), la spesa pro-capite si attesta sui 385 euro (Tabella 1.4).

Spesa pro-capite - Totale Italia (dati in euro / numero di abitanti)											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Spesa pro-capite	248	285	306	345	347	368	351	348	337	342	385
Popolazione maggiorenne	48.135.168	48.271.301	48.644.498	48.948.648	49.125.682	49.321.210	49.396.435	49.662.299	50.624.663	50.699.447	50.657.518

Tabella 1.4. Spesa pro-capite calcolata sulla popolazione maggiorenne (fonte: AAMS Libro Blu 2016)

Secondo le stime pubblicate in un articolo dell'*Economist* del febbraio 2017 (Grafico 1.4), nel 2016 l'Italia si collocava al quarto posto nel mondo per spesa complessiva, dietro a Stati Uniti, Cina (compresi Macao e Hong Kong) e Giappone, e al nono posto per spesa pro-capite sulla popolazione adulta (e in quest'ultima classifica Cina e Giappone non sono neanche tra i primi quindici). Ma il dato eclatante è la quota di spesa pro-capite dedicata a Slot e Videolottery, dato che non comprende neanche i casinò tradizionali e online e per il quale l'Italia si colloca al secondo posto, dietro l'Australia che costituisce da anni un'anomalia fuori scala.

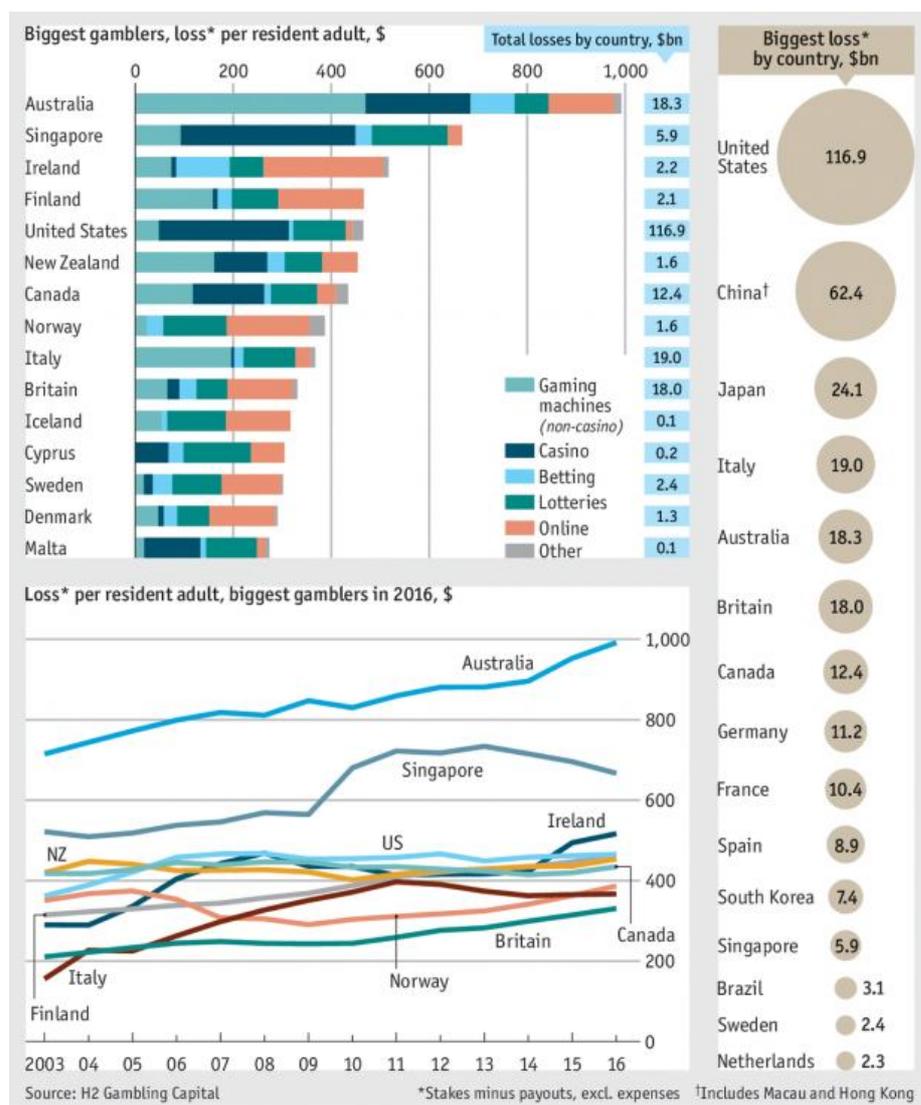


Grafico 1.4. Stime di spesa e spesa pro-capite 2016 (fonte: The Economist)

È lecito a questo punto chiedersi chi siano, principalmente, i giocatori d'azzardo e a che categorie appartengano. Al quesito ha tentato di rispondere Pacifico (2013). Il Grafico 1.5 indica la quota di spesa complessiva destinata al gioco d'azzardo per diverse tipologie familiari tra il 2008 e il 2011: sembrano soprattutto le famiglie di persone sole, e in particolare quelle anziane, ad aver speso relativamente di più nel gioco, mentre a spendere relativamente di meno sembrano essere le coppie con figli. Si nota facilmente un dato interessante: tra il 2008 e il 2009, le persone sole con meno di 35 anni e quelle con più di 65 anni hanno aumentato la componente di spesa legata al gioco, mentre le altre tipologie familiari l'hanno ridotta; alcune, tuttavia, l'hanno nuovamente aumentata in modo significativo tra il 2009 e il 2010 (in particolare, le coppie senza figli con capofamiglia con meno di 35 anni e le famiglie con un solo genitore).

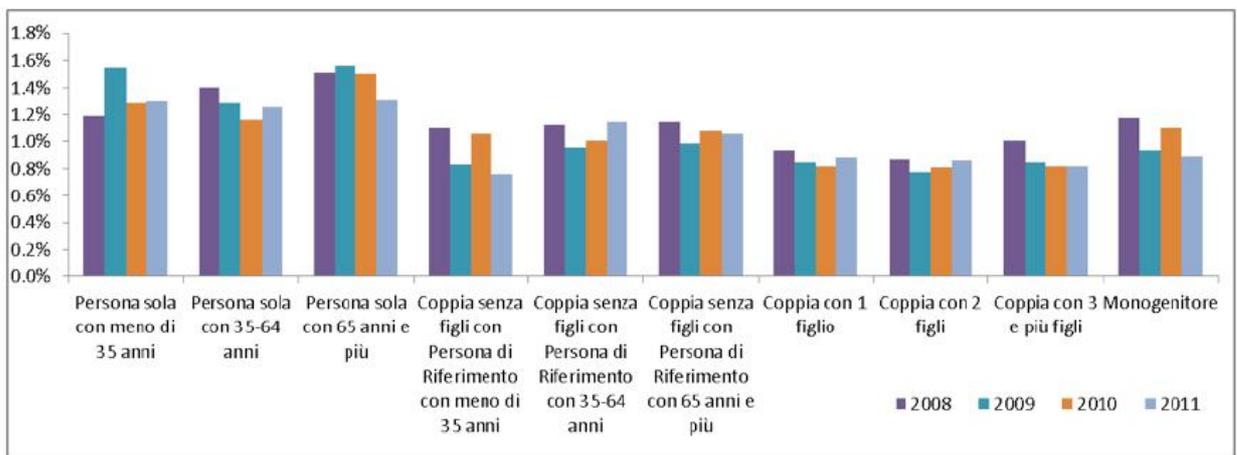
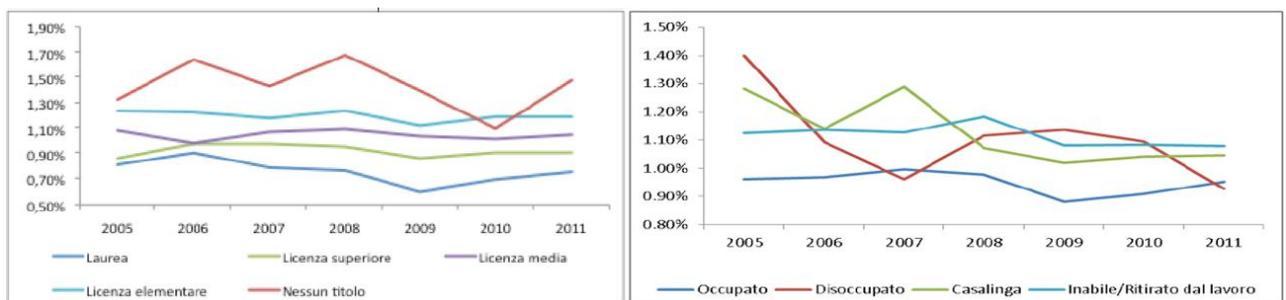


Grafico 1.5. Quota di spesa complessiva destinata al gioco d'azzardo per diverse tipologie familiari tra il 2008 e il 2011 (fonte: Indagine annuale Istat sui Consumi delle Famiglie italiane)

I Grafici 1.6 e 1.7 evidenziano invece come siano soprattutto le famiglie con capofamiglia relativamente poco istruito (senza titolo di studio o con licenza elementare) e non occupato (specialmente casalinghe e disoccupati) quelle che spendono nel gioco una quota maggiore dei loro consumi totali. Inoltre, le famiglie con capofamiglia disoccupato hanno significativamente aumentato la quota di spesa durante gli anni più difficili della crisi.



Grafici 1.6 e 1.7. Quota di spesa complessiva destinata al gioco per livello di istruzione e occupazione

È opportuno e interessante, inoltre, approfondire l'analisi dei dati:

- i) *a seconda del canale di distribuzione (fisico o telematico)*: la percentuale di raccolta maggiore rimane di gran lunga quella del canale fisico (78% del totale), ma il canale telematico è in netta ascesa (22% del totale), con un aumento percentuale tra il 2015 e il 2016 del 26%, dovuto alla crescita del gioco online legato alle slot machine e alle scommesse sportive (Tabella 1.5). Interessante, tuttavia, il confronto con i dati sulla spesa: quella del canale fisico è circa 1/4 della relativa raccolta, mentre quella del canale telematico è meno di 1/20, pertanto il payout (vincite) medio complessivo dei giochi online è decisamente più elevato, in quanto i costi complessivi da coprire sono molto inferiori;

Categoria di gioco	2013	2014	2015	2016	
Scommesse sportive	2.563	3.741	3.733	4.548	
Scommesse ippiche	751	624	572	538	
Lotto	6.317	6.601	7.036	8.036	
Giochi numerici a totalizzatore	1.367	1.180	1.047	1.564	
Lotterie	9.598	9.427	9.049	8.962	
Bingo	1.554	1.528	1.507	1.502	
Apparecchi	AWP	25.428	25.396	25.963	26.324
	VLT	21.963	21.348	22.198	23.101
	Con premi ≠ €	303	231	230	236
	Totale Apparecchi	47.694	46.975	48.391	49.661
<b>TOTALE</b>	<b>69.844</b>	<b>70.076</b>	<b>71.335</b>	<b>74.811</b>	

Categoria di gioco	2013	2014	2015	2016	
Giochi esclusivamente online	Giochi carte a torneo	852	734	728	794
	Poker cash	5.515	4.107	3.074	2.652
	Slot machines	2.673	3.428	4.937	7.106
	Giochi da casino (-Slot)	4.240	3.907	4.491	5.610
	Betting Exchange		205	541	784
Giochi esclusivamente online	13.280	12.381	13.771	16.946	
Scommesse sportive	1.276	1.657	2.926	4.123	
Scommesse ippiche	61	57	64	70	
Lotto	16	28	41	57	
Giochi numerici a totalizzatore	9	8	8	16	
Lotterie	14	15	14	19	
Bingo	110	96	91	100	
<b>TOTALE</b>	<b>14.766</b>	<b>14.242</b>	<b>16.915</b>	<b>21.331</b>	

Tabella 1.5. Raccolta per categoria di gioco su canale fisico e telematico (fonte: AAMS Libro Blu 2016)

- ii) *relativi alle fasce più giovani della popolazione*: i giovani rappresentano una categoria particolarmente a rischio per quanto riguarda il gioco d'azzardo. Secondo lo studio ESPAD Italia del 2015 (finalizzato al monitoraggio dei comportamenti a rischio nella popolazione italiana scolarizzata), che ha coinvolto un campione rappresentativo di circa 30.000 studenti italiani tra i 15 e i 19 anni afferenti tutto il territorio nazionale, sono circa un milione gli studenti che riferiscono di aver giocato somme di denaro almeno una volta nell'intero 2015. Dal 2014 al 2015 la percentuale è cresciuta dal 39% al 42%, con un 7% che riferisce di giocare 4 o più volte alla settimana. L'aumento è generalizzato per tutte le fasce d'età, in quasi tutte le aree geografiche e per entrambi i sessi: sebbene la percentuale più alta resti quella fra i ragazzi (51% dei maschi contro 32% delle femmine), l'incremento maggiore ha riguardato le ragazze tra i 16 e i 17 anni (dal 27% al 31%). In generale, il 38% dei minori scolarizzati (15-17 anni), circa 550.000 studenti, riferisce di aver giocato d'azzardo nel 2015 (+ 3% rispetto al 2014). La percentuale di ragazzi problematici si attesta sull'8% dei giocatori; identica la percentuale degli studenti giocatori che dichiara di aver speso oltre 50 euro nell'ultimo mese (Franceschini, 2017);

iii) *su base regionale (solo canale fisico)*: la regione con il più alto volume di gioco (e prima anche per numero di punti vendita e sale da gioco) è di gran lunga la Lombardia con 14,5 miliardi di euro (quasi 1/5 della raccolta nazionale), sebbene si tratti pur sempre della regione più popolosa del Paese con i suoi 10 milioni di abitanti (1/6 della popolazione nazionale), seguita da Lazio, Campania, Emilia Romagna e Veneto (tutte tra 8 e 6 miliardi di euro di raccolta). Dati molto simili sono quelli riguardanti la sola raccolta derivante da AWP e VLT, con il Veneto leggermente al di sopra dell'Emilia Romagna. Interessante il dato relativo ai soli giochi a base sportiva: qui la Campania è nettamente al primo posto, doppiando addirittura la Lombardia, seconda, seguita da Lazio e Puglia. Considerando invece il numero di abitanti e le cifre giocate, l'Abruzzo sorprendentemente spicca come la regione con la raccolta pro-capite più alta (1.767 euro), seguito dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna (rispettivamente 1.748 e 1.668 euro). Al di là della raccolta, si registra una maggiore diffusione e propensione al gioco d'azzardo nelle regioni meridionali (Marinello, 2016; CNR, 2010): infatti, pur essendo nel Meridione generalmente più bassi i valori medi della raccolta rispetto alla media complessiva italiana, lo studio IPSAD 2007-2008, finalizzato al monitoraggio di comportamenti di dipendenza/addiction nella popolazione, ha riscontrato una maggiore dedizione al gioco tra i residenti molisani, campani e siciliani (con percentuali superiori al 50%), mentre le regioni con percentuali più basse sono Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige. Si tratta di dati confermati dalla successiva analisi di Pacifico (2013) relativa agli anni 2008-2011, secondo cui sono soprattutto le regioni meridionali (in primis Sicilia, Calabria, Abruzzo e Molise) a presentare un'incidenza della spesa per il gioco d'azzardo, rispetto alla spesa complessiva per regione, significativamente superiore alla media, mentre le regioni con bassa propensione al gioco sono quelle del Centro e del Nord (in particolare Lombardia, Lazio, Piemonte/Valle d'Aosta ed Emilia Romagna). Per quanto riguarda in particolare la regione Veneto (solo canale fisico), la raccolta complessiva di 6,1 miliardi di euro nel 2016 incide per l'8,17% sul totale nazionale, la spesa complessiva (intesa come differenza tra raccolta e vincite) costituisce lo 0,95% del PIL regionale (sotto la media nazionale dell'1,1%) e la spesa media pro-capite ammonta a 352 euro ed è in linea con la media nazionale (357 euro). Anche per quanto riguarda le fasce più giovani della popolazione emergono fratture territoriali: secondo lo studio ESPAD Italia del 2009, tra gli studenti di 15-19 anni la pratica del gioco d'azzardo è maggiormente diffusa nelle regioni meridionali (in primis Campania, Basilicata e Puglia), mentre le regioni in cui i giovani studenti riferiscono di consumare denaro nel gioco in misura minore sono quelle del Nord-Est (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Veneto), e maggiormente attratti

dall'azzardo sembrano essere i maschi del Sud Italia (2 studenti su 3 hanno giocato almeno una volta nel 2009), anche se le studentesse giocatrici siciliane, ad esempio, sono quasi il doppio di quelle del Veneto (CNR, 2010);

iv) *su base comunale*: a partire dai dati del 2016 e del primo semestre del 2017 forniti dall'AAMS, Avviso Pubblico ha stilato alcune classifiche, per provincia e per comuni capoluogo, della spesa pro-capite in AWP e VLT. La classifica delle province vede nettamente in testa Prato (749,22 euro pro-capite), seguita da Rovigo (508,93), Sondrio (481,15) e Olbia-Tempio (479,99). Tra i comuni capoluogo si conferma la presenza delle città di Prato e Olbia, ma al terzo posto c'è Bolzano (solo al 53° posto come provincia), seguita da Piacenza, Rovigo, Sondrio, Frosinone e Alessandria. Vanno segnalati i casi di alcuni comuni che hanno fatto registrare un sensibile calo della spesa (calcolata in proiezione sull'intero 2017) nel comparto AWP e VLT: tra questi, Cremona (-23,2%), seguita da Verbania, Aosta, Biella e Campobasso, tutti comuni in cui recentemente è stata approvata una disciplina più restrittiva sui giochi, al contrario dei comuni capofila della graduatoria, nei quali non risultano essere stati adottati regolamenti e/o ordinanze specifiche di limitazione. La predominanza di città e province del Centro-Nord nelle prime posizioni di queste graduatorie non è certo casuale, ma non costituisce un indicatore di maggiore predisposizione del Settentrione verso il gioco d'azzardo rispetto al Mezzogiorno: più realisticamente questi dati risentono dell'estesa presenza del gioco sommerso e illegale al Sud, riscontrabile seppur in forma minore anche al Centro-Nord. Là dove le mafie esercitano un capillare controllo del territorio, esse stesse distribuiscono e installano i propri apparecchi, sostituendosi allo Stato e all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, come hanno evidenziato numerose inchieste condotte nel corso degli anni dalla magistratura. Sempre per quanto riguarda i soli apparecchi da intrattenimento (sia AWP che VLT), molto utile è anche l'analisi dei dati sul totale dei comuni italiani effettuata dal Gruppo Editoriale GEDI (Grafico 1.8), finalizzata a studiare il rapporto tra reddito e giocate pro-capite: i comuni sono suddivisi in quattro classi e collocati, in base al reddito medio imponibile pro-capite del 2015 e all'ammontare medio delle giocate pro-capite 2016 (le scale di entrambi gli assi sono logaritmiche), su quattro quadranti (scelti in base alle mediane di reddito e giocata). In media ogni italiano gioca il 6% del suo reddito annuale in AWP e VLT. Particolarmente virtuosi i comuni che si collocano nel quadrante in basso a destra (comuni i cui cittadini guadagnano tanto ma giocano poco); particolarmente critica la situazione dei comuni che si collocano nel quadrante in alto a sinistra (comuni i cui cittadini guadagnano poco ma giocano tanto). Il comune di Padova (cerchietto nero) si colloca nel quadrante dei comuni i cui cittadini guadagnano tanto e giocano tanto, ma

molto vicino al confine (mediana della raccolta pro-capite) con il quadrante dei comuni i cui cittadini guadagnano tanto ma giocano poco, e in particolare al di sotto della media nazionale del 6%, con giocate pro-capite per 553 euro e un'incidenza delle giocate sul reddito intorno al 2,2%. Per densità di apparecchi in rapporto alla popolazione, tra i comuni con più di 200.000 abitanti Padova si colloca al 13° posto con 4,3 apparecchi ogni 1.000 abitanti nel 2016 (al primo posto c'è Verona con 8,6 apparecchi ogni 1.000 abitanti, con relative giocate pro-capite 2016 per 1.059 euro).

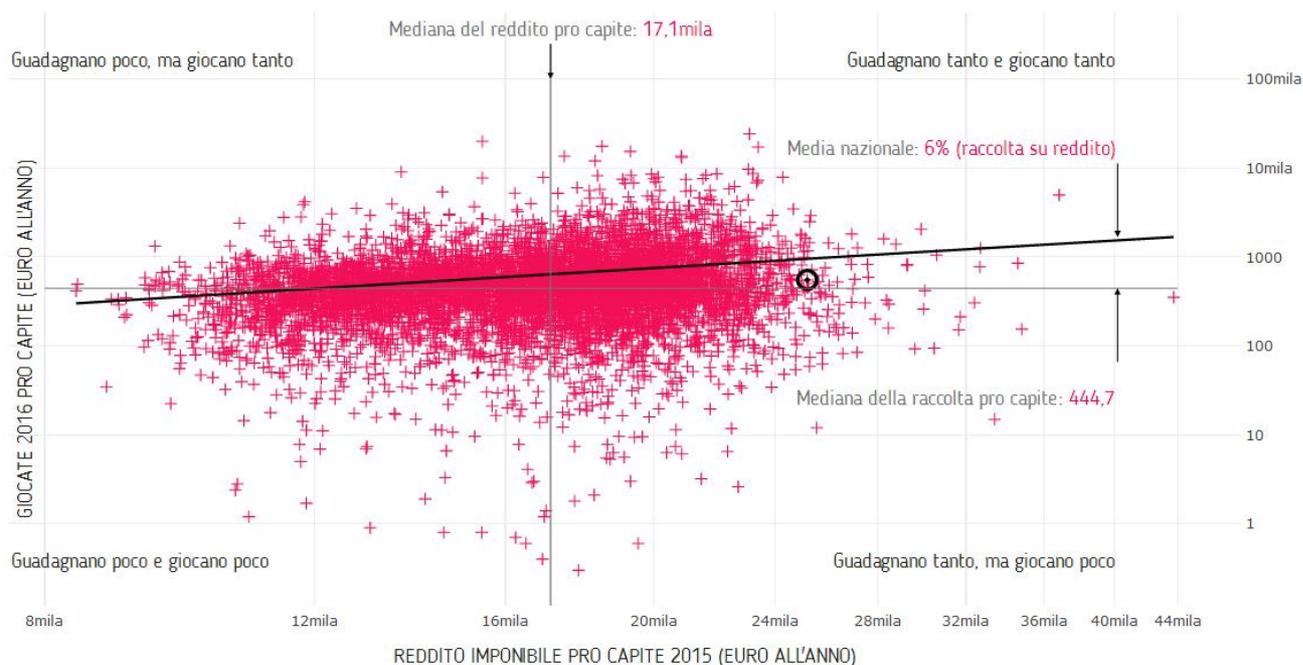


Grafico 1.8. Relazione tra reddito pro-capite e giocate pro-capite per tutti i comuni italiani nel 2016  
(fonte: Laboratorio digitale del Gruppo Editoriale GEDI - L'Italia delle Slot)

Un ulteriore interrogativo legato al gioco d'azzardo, tra i più controversi e più sentiti negli ultimi anni, è il seguente: come si comportano le famiglie durante una crisi economica che mina i loro redditi e risparmi? Innanzitutto, è importante sottolineare che il meccanismo di redistribuzione tra giocatori e Stato contribuisce a riprodurre disparità già esistenti, dato che lo Stato trattiene una quota delle giocate sotto forma di tassazione. Assumendo che le vincite siano distribuite in modo casuale tra i giocatori, se ne deduce che, se determinate categorie sociali spendono in gioco d'azzardo in modo più che proporzionale rispetto alle loro risorse economiche (versando di conseguenza relativamente più denaro nelle casse dello Stato rispetto alle altre categorie), si ampliano le disuguaglianze economiche e si rischia di innescare una mobilità sociale dovuta alla fortuna anziché al talento e al lavoro. Le ricerche di Sarti e Triventi (2012, 2013), che hanno indagato la spesa in gioco d'azzardo delle famiglie italiane secondo la loro posizione socio-economica, evidenzia come, sebbene al crescere del reddito aumenti la spesa assoluta in giochi, le famiglie con redditi più bassi tendono a

spendere una percentuale del loro reddito più alta rispetto alle famiglie più ricche. Sembra sussistere, pertanto, una relazione inversamente proporzionale tra reddito familiare e pratica del gioco d'azzardo: al diminuire del reddito familiare, aumenta la propensione al gambling (Grafico 1.9), che finisce per diventare una “tassa sulla povertà”. L'indagine, tra l'altro, si basa su dati Istat, tratti dall'Indagine annuale sui Consumi delle Famiglie italiane, relativi agli anni 1999, 2003 e 2008 e alla spesa mensile delle famiglie in un ristretto paniere di giochi che comprende Totocalcio, Lotto, Gratta e Vinci e altri concorsi a premi (Sabatino, 2016): in sostanza, nonostante l'assenza di informazioni Istat su giochi online e apparecchi elettronici, che costituiscono proprio il segmento più importante e in forte espansione (al contrario di Lotto e Totocalcio che sono in contrazione), il fenomeno in esame appare comunque evidente.

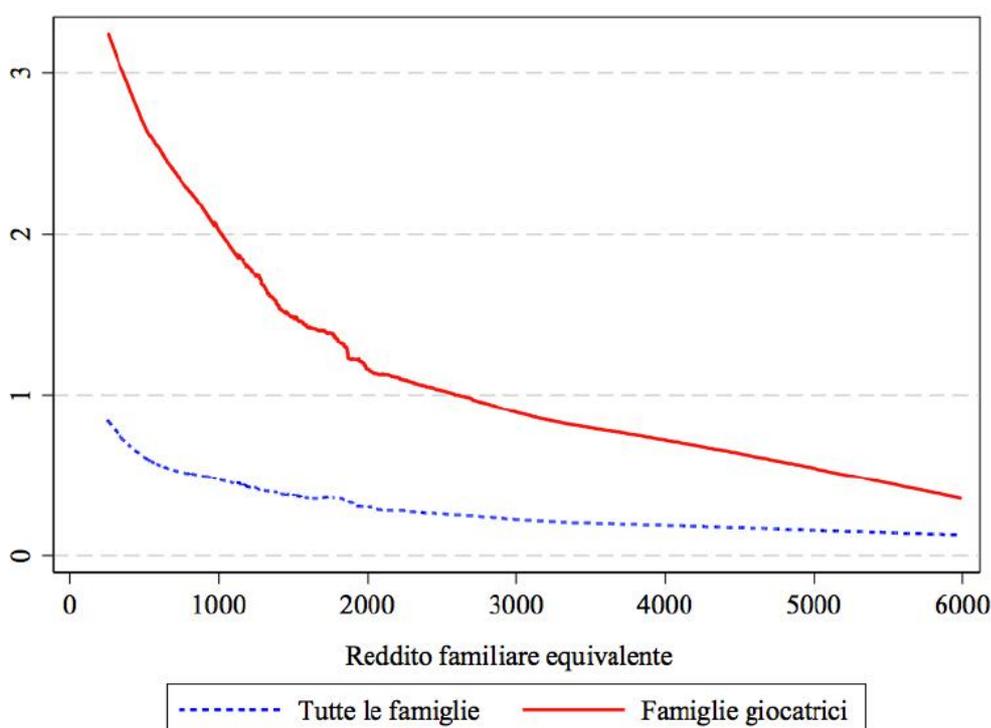


Grafico 1.9. Relazione tra reddito familiare e percentuale del reddito speso in gioco d'azzardo 1999/2008 (fonte: elaborazione Sarti e Triventi 2013, su dati Istat relativi agli anni 1999, 2003 e 2008)

Il grafico evidenzia come tale fenomeno sussista sia considerando la spesa media in giochi tra tutte le famiglie italiane (linea tratteggiata) sia limitandosi a quelle con almeno un giocatore (linea continua). Le famiglie giocatrici più povere spendono circa il 3% del loro reddito in questo tipo di giochi, mentre quelle più ricche spendono meno dell'1%. Considerando che i giochi di pura fortuna portano in media a una perdita di denaro (in quanto sui grandi numeri “il banco vince sempre”), la spesa in giochi si traduce a tutti gli effetti in una sorta di “tassazione volontaria” di tipo regressivo e in generale in un fattore di disuguaglianza socio-economica, che si aggiunge al noto e gravoso problema del gioco d'azzardo patologico.

Inoltre, Sarti e Triventi, come già accennato, pongono l'accento su un altro aspetto da non sottovalutare, quello etico relativo all'incentivazione di canali di mobilità sociale ascendente svincolati dal merito individuale e basati sulla pura fortuna: l'incoraggiamento di tali attività rischia seriamente di contribuire a diffondere una cultura in cui l'importanza del talento, dell'impegno e del lavoro venga sminuita, e instillare nelle persone più povere la convinzione, forse in parte fondata, che l'unica possibilità di arricchirsi e "risalire la scala sociale" sia quella di tentare la sorte, data la tortuosità di altre strade legate a competenza e determinazione (Marinello, 2016). Da questo punto di vista, evidente finora è apparsa la scelta dello Stato, che ha operato la liberalizzazione del settore e permesso campagne pubblicitarie di massa, dando quindi implicitamente priorità ai vantaggi finanziari per l'erario e trascurando, oltre ad altri aspetti negativi, le ripercussioni sociali in termini di aumento della disuguaglianza (v. anche art. 2 co. 3 D.L. 138/2011).

Sempre con il fine di analizzare gli effetti distributivi del gioco d'azzardo, Pacifico (2013) ordina le famiglie italiane in cinque gruppi di uguale numerosità sulla base del loro livello di spesa complessiva equivalente: il primo quinto è quello con il livello di spesa equivalente più basso, mentre l'ultimo quinto è quello con il livello di spesa equivalente più alto. Il Grafico 1.10 mostra l'incidenza della spesa per il gioco d'azzardo rispetto alla spesa complessiva per ciascun quinto della popolazione.

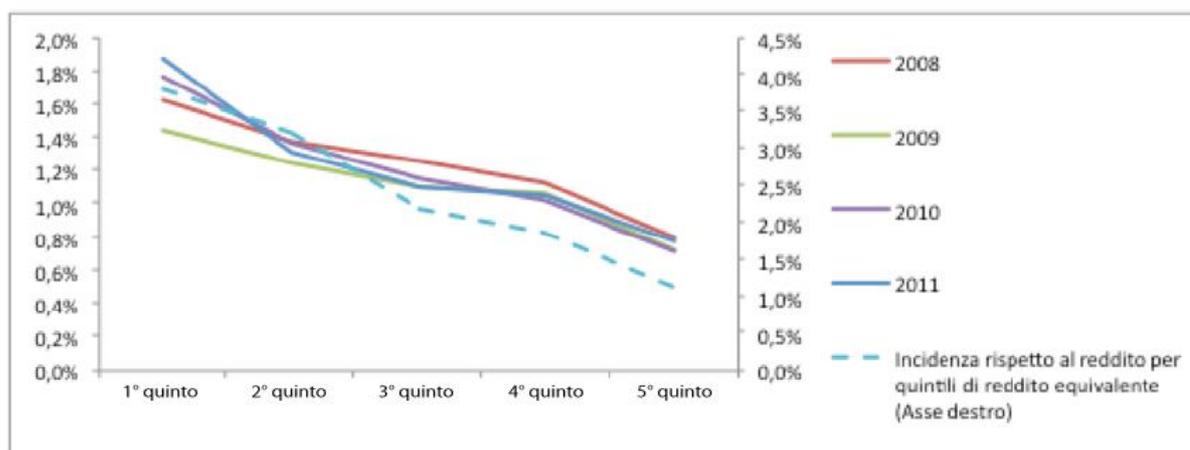


Grafico 1.10. Incidenza della spesa destinata al gioco d'azzardo rispetto alla spesa complessiva per ciascun quinto della popolazione (fonte: Indagine annuale Istat sui Consumi delle Famiglie Italiane)

A conferma delle valutazioni fatte da Sarti e Triventi, la spesa per il gioco d'azzardo si rivela particolarmente regressiva rispetto alla spesa complessiva: le famiglie con bassi livelli di consumo, infatti, spendono in media una quota maggiore delle loro risorse per questo capitolo di spesa. Il Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) dell'Università di Modena e Reggio Emilia ha analizzato, inoltre, l'incidenza della spesa per gioco d'azzardo anche rispetto al reddito familiare disponibile: come mostrato dalla linea tratteggiata nel

Grafico 1.10, il risultato non cambia, in quanto la spesa per il gioco d'azzardo è regressiva anche rispetto al reddito disponibile e sono proprio le famiglie più povere quelle che spendono relativamente di più per il gioco. Infine, si è valutata anche l'evoluzione nel corso del tempo dell'incidenza della spesa per il gioco d'azzardo per ciascun quinto della popolazione: tra il 2007 e il 2011 solo il primo quinto di famiglie ha modificato significativamente in aumento il proprio comportamento di spesa verso i giochi a premi, pertanto appare evidente come con il progredire della crisi le famiglie più povere hanno deciso di puntare maggiormente sulla fortuna per cercare di compensare la caduta del potere d'acquisto creata dall'aggravarsi della situazione economica (Marinello, 2016).

Che ciò avvenga (Sabatino, 2016):

- i) perché il gioco d'azzardo ricopre un ruolo di valvola di sfogo per i membri delle classi sociali subalterne, i cui possibili sentimenti di ostilità vengono reindirizzati verso attività socialmente accettabili, anche se non sempre legali (*teorie di stampo funzionalista*);
- ii) perché gli individui che percepiscono un'incongruenza tra il proprio status e il livello di istruzione posseduto giocano di più nella speranza di intraprendere un processo di mobilità sociale ascendente grazie ad una potenziale vincita (*prospettiva dell'anomia*);
- iii) perché il gioco d'azzardo ha una presa maggiore tra le classi basse in quanto ad esso è associato il piacere di fantasticare su possibili vincite e sugli esiti positivi ad esse collegati (*teorie del consumo*);
- iv) perché la maggiore propensione al gioco di individui di basso status sociale è dovuta principalmente alle loro minori capacità cognitive e ad una loro maggiore tendenza a compiere sistematici errori di valutazione sulla probabilità di vittoria e sulle regole che governano i giochi i cui risultati dipendono dal caso (*studi di psicologia cognitiva*);
- v) perché gli individui degli strati sociali più bassi sono particolarmente attratti dai giochi d'azzardo in quanto le probabilità di vincita sono distribuite equamente tra i giocatori e non dipendono dalla loro origine sociale o posizione occupazionale, che ostacolano le loro possibilità di raggiungere altri traguardi nella vita (*teorie del fascino del gioco*);
- vi) perché i soggetti delle classi sociali basse si trovano a crescere in vere e proprie subculture del gioco, dove le pratiche abitudinarie di gioco non solo non sono etichettate in modo negativo come comportamenti sconvenienti, ma al contrario contribuiscono a creare e riprodurre reti sociali, nonché a favorire integrazione e sviluppo di identità (*teorie culturaliste*);

ebbene, quale che sia la ragione per la quale la propensione al gioco è maggiore tra gli individui degli strati sociali più bassi, si può certamente affermare che il tema della stratificazione sociale del gioco d'azzardo dovrebbe guidare e illuminare le scelte dell'autorità

pubblica, non meno delle necessità di ordine finanziario.

Il gioco d'azzardo, in definitiva, costituisce uno dei pochi settori che non subisce rilevanti ripercussioni durante una crisi economica. Al contrario, sembra sussistere una relazione inversa tra situazione macroeconomica (e socioeconomica) e crescita del settore, cosicché il gioco d'azzardo può essere considerato una sorta di termometro della crisi economica e finanziaria di un paese: all'aggravarsi della crisi (reale o percepita) sembra corrispondere un aumento del denaro speso per giocare e un contestuale decremento dei consumi (Sabatino, 2016).

Appare quindi chiaro come il gioco d'azzardo rappresenti un'importantissima forma popolare di intrattenimento e abbia ricadute rilevanti a livello economico, fiscale e occupazionale. Ciò spiega perché l'industria del gioco d'azzardo abbia conosciuto una rapida crescita in tutti i principali paesi occidentali negli ultimi vent'anni. Peraltro, se la crisi economica può interessare anche solo marginalmente il comparto del gioco d'azzardo globalmente considerato, ciò non significa che le singole aziende non possano entrare in crisi e fallire. Ad esempio, poiché la riduzione del PIL pro-capite, conseguenza della recente crisi economica, sembra mostrare una correlazione positiva con la spesa di gioco, si potrebbe pensare che in periodi di crisi economica le persone siano meno avverse al rischio e siano più attratte da tutti i giochi, comprese le lotterie. Tuttavia, l'evidenza empirica mostra che la recessione economica, subentrata alla crisi finanziaria, ha avuto un effetto negativo sulla performance delle lotterie sia in Italia che in Europa: pertanto, se la crisi dal lato della domanda (giocatori) può determinare un incremento della spesa di gioco, dal lato dell'offerta (aziende del settore) l'effetto sulla performance non è determinabile a priori e potrebbe essere negativo. Da questo punto di vista, è importante salvaguardare le imprese che hanno deciso di investire in questo settore e pagato concessioni, nonché valutare l'impatto (non solo in tempo di crisi) delle aziende soprattutto di maggiori dimensioni (quali i casinò) sulle strutture ricettive e sull'indotto in generale (La Rosa, 2016b).

Mancano ancora studi specifici sulla performance delle aziende italiane dell'intero comparto del gioco. Tuttavia, secondo un filone della letteratura nordamericana, non si riscontra una correlazione lineare positiva tra l'aumento del numero dei casinò e la crescita economica. In sostanza, i casinò non eserciterebbero un impatto positivo sulla crescita economica locale nel medio-lungo periodo, sebbene siano riscontrabili nel breve periodo delle ricadute positive sull'occupazione e sulle entrate fiscali.

Tali benefici di breve periodo spiegano il supporto crescente di gruppi politici e di settori dell'opinione pubblica a favore della progressiva liberalizzazione del mercato del gioco d'azzardo, specialmente negli Stati Uniti (una forte influenza da parte delle lobby USA non

dissimile da quella a favore dell'uso delle armi). I casinò tuttavia generalmente non investono i loro profitti a livello locale, distraendo così ingenti risorse all'“economia reale” di quel dato territorio, pur creando un rilevante indotto per le altre attività economiche (Marinello, 2016).

Lo sviluppo economico locale deriva dalla capacità di attrarre denaro esterno e dalla capacità di trasferirlo nel territorio attraverso la catena di distributori e fornitori. Ciò molto spesso non avviene (Sorci, 2016). Secondo Lo Verde (2013), la scelta di aumentare l'offerta di giochi in Italia per arginare l'espansione del gioco illegale e soprattutto per innovare il prelievo fiscale spostandosi sulle attività di intrattenimento, in considerazione dell'importanza che questa quota di attività ha nelle scelte di consumo delle famiglie, non è stata molto conveniente per lo Stato, poiché ad un aumento del numero di giocatori e delle giocate non è sempre corrisposto un aumento delle entrate erariali nel loro complesso, poiché la spesa nelle attività di gioco non incrementa realmente l'economia attraverso l'acquisto di beni e servizi con tassazione più elevata, ma la deprime, giovando invece ad altri attori (gestori, concessionari, banche).

Della stessa opinione Fiasco (2001), secondo cui esisterebbe un'asimmetria economica, una relazione negativa tra economia e gioco d'azzardo, a causa del dirottamento dei capitali e della perdita di produttività e di risorse distratte dal circuito finanziario e commerciale tradizionale. A ciò si devono aggiungere i costi sociali legati alla presenza di soggetti ludopatici e l'iniquità del sistema fiscale, che finisce per tassare le fasce più deboli della popolazione che hanno una maggiore propensione al gioco. Le maggiori opportunità occupazionali non sembrano compensare adeguatamente i costi economici e sociali a lungo termine (Sorci, 2016).

#### **1.4 Il gioco d'azzardo patologico (GAP): analisi costi-benefici del *gambling* e politiche pubbliche di contrasto. L'esperienza italiana**

*Il gioco d'azzardo non è ereditario: chi è figlio di un giocatore d'azzardo non eredita nulla.*

Il gioco non prepara a un mestiere preciso, ma allena in generale alla vita aumentando la capacità di superare gli ostacoli o di far fronte alle difficoltà: è un rifugio della mente, un luogo di evasione dalle tensioni psichiche, e in questo senso il gioco d'azzardo in particolare rappresenta da sempre un'importante forma di intrattenimento e di socializzazione. Tuttavia, la diffusione di tale tipo di gioco, online e offline, è stata così vasta da produrre effetti sociali non edificanti, indurre forme di dipendenza, favorire indebitamento e usura, dare modo al crimine organizzato di radicarsi, implicare insomma maggiori costi per la collettività.

Nonostante gli evidenti effetti di tale pervasività nel tessuto sociale, alcuni

sottovalutano il problema e considerano la dipendenza da gioco d'azzardo, in particolare da slot machine, come una conseguenza di un atto di volontà. Ma le ricerche più avanzate nell'ambito delle neuroscienze e delle scienze sociali confutano tale credenza: la dipendenza da slot machine non è un fenomeno legato alla volontà. Suoni, luci, velocità, progettazione, design e ambiente costituiscono un labirinto sensoriale che avvolge il giocatore e a cui è molto difficile sfuggire. Chiunque può esserne attratto, a prescindere dall'età, dal sesso, dal carattere o dalla classe sociale di appartenenza. In sostanza non è un gioco, non è un vizio, non è una scelta finita male e non è nemmeno un peccato che il giocatore e i suoi familiari devono indefinitamente espiare, ma è solo e nient'altro che dipendenza (sia emotiva, affettiva e relazionale che economica). A legittimare di fatto tale dipendenza è l'art. 110 co. 6 del T.U.L.P.S. (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) che nel 2003 ha introdotto in Italia una nozione ibrida, quella di "gioco lecito". Tutto ciò sebbene l'azzardo sia tuttora considerato un illecito dal Codice penale (art. 718 ss.) e sebbene la ludopatia sia stata recentemente riconosciuta dal nostro ordinamento come una patologia (Mulè, 2016).

A caratterizzare il gioco d'azzardo quale nuova e incentivata forma di consumo, anche in rete, è il rilevante aumento del numero di giocatori. In conseguenza del ridimensionamento dei tradizionali casinò, croce e delizia dei ceti sociali più ricchi e benestanti di un tempo, la scommessa continua ha quasi soppiantato la scommessa-pronostico a tempo predeterminato. Con la velocizzazione dei flussi di informazione e di comunicazione, non c'è più l'attesa quasi religiosa e composta dell'ora X, quanto piuttosto il consumo minuto dopo minuto, se non addirittura secondo dopo secondo, della speranza di vittoria. Una trasformazione derivata dall'evoluzione della tecnologia non dissimile da quella che ha riguardato il nostro sistema politico, trasformatosi da democrazia parlamentare in democrazia continua, fondata su costanti e compulsivi sondaggi e consultazioni dell'opinione pubblica per ragioni e in modi tra i più vari (Mulè, 2016).

La dimensione italiana del fenomeno del gioco d'azzardo patologico o GAP (definito dal DSM-5, il Manuale Diagnostico e Statistico dei disturbi mentali, come un "comportamento problematico persistente o ricorrente legato al gioco d'azzardo che porta a disagio o compromissione clinicamente significativi") è "difficilmente stimabile in quanto, ad oggi, non esistono studi accreditati, esaustivi e validamente rappresentativi del fenomeno" (Relazione al Parlamento 2015 del Dipartimento Politiche Antidroga). Tra l'altro si tratta di un fenomeno poco conosciuto, in particolare per il fatto di avere un'apparenza innocua, socialmente accettata e con profonde tradizioni popolari. Tuttavia, secondo il Rapporto Italia 2011 di Eurispes, gli italiani coinvolti nel gioco, in modo occasionale o costante, hanno raggiunto i 35 milioni (pari al 58% della popolazione complessiva), cifra che alla luce dei dati

sulla raccolta degli ultimi anni si presume sia destinata ad aumentare drasticamente (Marinello, 2016), e la diffusione del fenomeno sembra crescere in modo esponenziale negli adolescenti, più precocemente tra i maschi che tra le femmine. Si tratta, pertanto, di un fenomeno che coinvolge fette sempre più consistenti della popolazione. Una ricerca nazionale del novembre 2011 sulle abitudini di gioco degli italiani (coordinata dal Coordinamento Nazionale Gruppi per Giocatori d’Azzardo, in collaborazione con il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza) ha stimato, infatti, che nel 2011 fossero 800.000 le persone dipendenti da gioco d’azzardo (a livello patologico), in grande prevalenza uomini, e quasi 2 milioni i giocatori a rischio. Il notevole incremento di proposte legali e le accresciute possibilità di un facile accesso a diversi tipi di gioco, soprattutto grazie al contributo di internet, hanno portato a un aumento esponenziale di risorse spese dai cittadini italiani nell’azzardo (Marinello, 2016).

In primo luogo, si possono distinguere giochi *hard* e giochi *soft*, in base alla quantità di tempo che intercorre tra la giocata e l’esito, alla facilità di accesso al gioco, alla possibilità di ripetere la giocata (e quindi di inseguire la vittoria e “rifarsi”) e alla possibilità di giocare senza discontinuità. I giochi a riscossione immediata sembrano essere a maggiore rischio di *addiction* a causa della sensazione di eccitazione immediata, intensa e brevissima, determinata dall’attesa del risultato e che spinge il giocatore a volerla sperimentare nuovamente subito dopo. In modo analogo appaiono fortemente a rischio i giochi in cui prevale il fattore fortuna, nei quali i giocatori inseguono la vincita spinti dal convincimento magico che prima o poi “la fortuna girerà”. I rischi sono molto aumentati, soprattutto per adolescenti e giovani, con l’avvento del gioco online, in quanto esso consente l’anonimato, può essere nascosto agli occhi dei familiari ed è sottratto a limiti temporali e spaziali; inoltre, l’utilizzo della carta di credito consente di giocare ingenti somme di denaro senza averne piena consapevolezza e la rapidità del gioco determina un circuito di *reward* che si estingue velocemente, spingendo quindi il giocatore a reiterare la condotta.

In secondo luogo, tra maschi e femmine sussistono differenze riguardo alle cause del disturbo: il gioco compulsivo sembra rappresentare per la donna la via di fuga da situazioni dolorose (relazioni conflittuali, delusioni affettive...), mentre l’uomo gioca prevalentemente per “sentirsi vivo, in azione”, alla ricerca dell’eccitazione o di guadagni facili e veloci.

Infine, il gambling patologico si può presentare con maggiore frequenza in soggetti che abusano sia di alcool che di sostanze stupefacenti piuttosto che nella popolazione generale, con una prevalenza nei soggetti di sesso maschile, appartenenti a famiglie in cui un genitore o un fratello era un giocatore patologico (La Barbera e La Cascia, 2008).

A partire dagli anni '90 il gambling è stato inserito nel gruppo delle “dipendenze senza droghe”, ossia quel vasto gruppo di condotte additive connesse a situazioni di per sé stesse non dannose (come lo sport o l'uso delle nuove tecnologie) che in alcuni soggetti arrivano ad assumere le caratteristiche della dipendenza. Da questo punto di vista, il giocatore d'azzardo patologico è un tossicomane, che vive momenti *high* connessi alla giocata (attivazione ed euforia) e momenti *down* tra una giocata e l'altra (depressione, ansia e irritabilità). Si presentano anche situazioni tipiche della tossicodipendenza tradizionale: brama incontrollata (*craving*), assuefazione, astinenza, perdita di controllo, incapacità di limitare l'attività, tendenza a protrarre la condotta nonostante le conseguenze (La Barbera e La Cascia, 2008).

In letteratura si parla di *problem gamblers* per designare quei giocatori che subiscono conseguenze negative dalla pratica del gioco d'azzardo: a livello finanziario (perdita di reddito, aumento dei debiti individuali e/o familiari), a livello psicologico (disturbi del sonno, sbalzi d'umore, ansia, depressione, pensieri suicidi), a livello sociale (progressivo isolamento, incremento dei problemi coniugali), a livello occupazionale (perdita di produttività, negligenze, perdita del lavoro), a livello legale (adozione di condotte illegali e/o criminali) e a livello medico (ipertensione dovuta allo stress) (Marinello, 2016; Cavataio, 2016).

I primi studi scientifici condotti sul GAP risalgono agli anni '80 e si devono a Robert Custer, che tracciò il profilo di sei tipologie diverse di giocatore e descrisse l'escalation del giocatore come una “carriera” di dipendenza caratterizzata da tre fasi: la fase vincente, la fase perdente e la fase della disperazione (Custer, 1984; Custer e Milt, 1985). Custer fu il primo a contestualizzare il gioco d'azzardo, non considerandolo avulso dal resto della vita del giocatore e dalla sua personalità. Ogni giocatore ha una finalità peculiare che lo spinge al gioco, in virtù della quale la forma di gambling è differente (La Barbera e La Cascia, 2008):

- *giocatore professionista*: fa del gioco una professione; preferisce i giochi ad alta competizione e riesce a mantenere il controllo sulla condotta;
- *giocatore antisociale*: bara al gioco; predilige i giochi illegali e, quando partecipa a giochi leciti, lo fa senza rispettare le regole;
- *giocatore sociale casuale o adeguato*: non si lascia assorbire dal gioco; usa il gioco come strumento di socializzazione e di svago momentaneo;
- *giocatore sociale severo*: per lui il gioco è la principale fonte di divertimento e rappresenta l'hobby preferito; esso, tuttavia, non interferisce con l'attività lavorativa del giocatore né con i rapporti familiari;
- *giocatore nevrotico*: per lui il gioco ha un effetto “analgesico”, è un antidoto alla noia, all'ansia, alla depressione e alla bassa autostima; il giocatore nevrotico è definito come inadeguato, compulsivo ma non dipendente;

- *giocatore compulsivo*: il gioco è l'elemento centrale della sua vita; il giocatore non ha più il controllo su di sé; il lavoro, la famiglia e tutti gli altri interessi finiscono per costituire degli ostacoli al bisogno primario del gioco o svaniscono dalla mente del giocatore, che impiega tutte le proprie energie e risorse per il gioco: è il giocatore d'azzardo patologico.

Custer applica a quest'ultima categoria il modello della "carriera" del giocatore:

- la prima fase (della *vincita*) è di idillio: spesso inizia con una grossa vincita e determina forti emozioni, innalzamento dell'autostima e sensazioni di onnipotenza e invincibilità; il giocatore inizia ad intensificare l'attività, riducendo i tempi tra una giocata e l'altra e investendo sempre più denaro, iniziando così a perdere il controllo sul gioco;
- nella seconda fase (della *perdita*) il gioco è diventato droga: il giocatore trascorre tutto il proprio tempo giocando e i suoi pensieri sono rivolti a come reperire il denaro per farlo; contrae debiti, ruba ai familiari, chiede prestiti ad amici e parenti, si assenta dal lavoro; si presentano i primi sintomi di malessere, ossia disturbi dell'umore, depressione, ansia, insonnia, irritabilità; il giocatore continua a giocare convinto che prima o poi potrà rifarsi e investe quote sempre più ingenti di denaro, risollevando in tal modo il proprio umore e il livello di autostima; si è ormai innescato il circuito dell'inseguimento della vincita e il giocatore continua a perdere nel tentativo di vincere;
- la terza fase è quella della *disperazione*: il giocatore, dopo la fase della negazione, acquisisce la consapevolezza di avere un problema; i sintomi di malessere si acutizzano; il ricorso all'abuso di alcol e droghe è frequente e il rischio di suicidio molto elevato; il soggetto può ritrovarsi in una condizione di totale disperazione e di solitudine, colpevolizzato o abbandonato dai familiari, non raramente con problemi legali, senza lavoro e con debiti che non riesce a saldare; a partire da questo momento, il giocatore può persistere nella propria condotta o può iniziare la lenta e difficile fase della risalita.

Un differente approccio al problema, verso la fine degli anni '90, è quello di Blaszczynski e Nower, i quali propongono un modello teorico che delinea la presenza di tre distinti percorsi che conducono allo sviluppo di differenti sottogruppi di gambling patologico: i giocatori patologici perché suscettibili di "condizionamento dall'esterno"; i giocatori spinti da "bisogni emotivi"; i giocatori "impulsivi-antisociali" (Blaszczynski e Nower, 2002). Gli autori, secondo la sintesi proposta da La Barbera e La Cascia (2008), ritengono che sia concettualmente sbagliato tentare di applicare lo stesso modello interpretativo a tutti i giocatori, poiché, sebbene ad una prima analisi possano apparire simili, le cause del loro disturbo risiedono su basi differenti: precise configurazioni biologiche, diverse caratteristiche di personalità, peculiari storie di vita.

I giocatori patologici, tuttavia, spesso faticano a definirsi come tali oppure minimizzano il problema quando rispondono ai questionari, pertanto il fenomeno del *problem gambling* rischia di essere sottostimato. Si presentano dunque seri problemi etici per i governi in tema di introiti fiscali provenienti dal gioco, dato che importanti porzioni di tali entrate derivano proprio dal gioco d'azzardo problematico. In un quadro simile, l'adozione di *responsible gambling policy* potrebbe sicuramente aiutare a prevenire e attenuare le conseguenze sociali ed economiche del GAP, senza per questo mettere in discussione il pur importante concetto di *sovranità del consumatore* (Marinello, 2016).

A spiegare spesso comportamenti problematici e patologici del giocatore d'azzardo sono distorsioni cognitive, quali l'*illusione del controllo* e la *fallacia del giocatore* (un errore logico che riguarda l'errata convinzione che eventi occorsi nel passato influiscano su eventi futuri nell'ambito di attività governate dal caso). Sono molto comuni, anche nei giocatori non patologici e nei non giocatori, errori e credenze che si fondano sull'idea che gli eventi aleatori non solo abbiano una loro logica e siano correlati o correlabili con altri eventi, ma sia possibile anche modificarli, interpretarli e prevederli (Malizia, 2016): significative sono la convinzione di *avvicinamento alla vincita* (ad esempio, per l'estrazione di un numero vicino o simile a quello pronosticato), la teoria dei *numeri ritardatari*, la *non logica della condotta* (ad esempio, la convinzione che la velocità e la forza del lancio di un dado siano correlate all'aspettativa di un numero alto e viceversa), la percezione di *essere scelti* (ad esempio, da un biglietto della lotteria che "non si deve tradire" e per il quale la maggior parte delle persone non accetterebbe uno scambio con più biglietti) e la convinzione che *numeri consecutivi* abbiano meno probabilità di uscire di numeri sparsi e che un biglietto della lotteria composto da cifre consecutive non possa risultare vincente, pur avendo quest'ultimo la stessa probabilità di vincita di qualsiasi altro. Particolarmente grave è il fenomeno del *chasing* (o *fallacia di Montecarlo*), ossia della *rincorsa alla perdita*, che conduce a un incremento esponenziale del gioco dettato dall'esigenza di recuperare il denaro perduto e all'assunzione di rischi eccessivi e sproporzionati (es. indebitamento e usura finalizzati al finanziamento delle giocate).

Essendo il gioco d'azzardo caratterizzato da un comportamento di base tendenzialmente irrazionale, in quanto di fatto i giocatori investono denaro a fronte di probabilità molto scarse di vincere, tale modo di agire non è interpretabile attraverso un approccio razionalista ingenuo o un modello schematico di *homo oeconomicus* (Sabatino, 2016). Nel dibattito teorico riguardante l'identificazione degli effetti socioeconomici del gioco d'azzardo (quindi non solo GAP ma anche, ad esempio, valutazione di apertura di nuove sale gioco), si possono distinguere tre differenti approcci, ciascuno con potenzialità e limiti e con diverse modalità di misurazione di costi e benefici del gambling (Marinello, 2016):

- *cost-of-illness studies approach (COI)*: consente di stimare i costi del gioco d'azzardo patologico, ignorando tuttavia i suoi benefici; basandosi sugli studi sull'abuso di droga e alcool, si misura l'impatto dell'abuso sul benessere materiale della società, stimando i costi sociali di trattamento, prevenzione, ricerca, rispetto della legge, perdita di produttività più alcune misure di qualità degli anni di vita persa, rapportando il tutto ad uno scenario ipotetico e ideale in cui non vi è abuso;
- *economic approach*: rispetto ai *COI studies* fornisce dei metodi (*framework*) anche per classificare e misurare i benefici, sebbene ignori alcuni effetti negativi del GAP; si ragiona in termini di livello complessivo di benessere aggregato in una data società, pertanto, in base a tale prospettiva, se un'azione diminuisce la quantità complessiva di benessere, allora essa rappresenta un costo sociale;
- *public health perspective approach*: si focalizza sulle ricadute del gioco d'azzardo, relativamente a individui, famiglie e comunità, e su prevenzione, trattamento e riduzione dei rischi; si tratta di una prospettiva più generale rispetto a quella degli altri due approcci e cerca di esaminare gli aspetti della qualità della vita che sfuggono alle misurazioni quantitative.

Tuttavia, a causa della mancanza di precise metodologie standardizzate, si riscontrano grandi difficoltà a classificare e misurare scientificamente i costi sociali e i benefici del gioco d'azzardo. Da questo punto di vista, i tre approcci appena illustrati rischiano di rivelarsi inadeguati. Essi definiscono i costi in maniera diversa, e quindi non tutti i costi vengono riconosciuti come tali da tutte le metodologie di analisi. Secondo la teoria economica classica, ad esempio, sono da considerare solo i costi sociali e non i costi privati, poiché i veri costi sono rappresentati dalla riduzione della ricchezza complessiva: il trasferimento di ricchezza da un soggetto ad un altro, pertanto, non è considerato un costo, e i costi privati sopportati dal soggetto ludopatico e i danni subiti dai membri della sua famiglia non costituiscono costi sociali. Seguendo questa impostazione, si rischia di non attribuire ai danni della ludopatia effetti sociali rilevanti, poiché viene coinvolta solo la sfera individuale del ludopatico e dei suoi familiari. Diverso è l'approccio dell'economia comportamentale, che considera come costi sociali anche quelli sopportati da un individuo quando non sia pienamente informato dei rischi di utilizzo di un prodotto o servizio (Sorci, 2016).

D'altra parte, secondo Lo Verde (2013), l'aumento vertiginoso della domanda di giochi potrebbe essere spiegata dal fatto che le scelte individuali e collettive sembrano sempre più dipendere dall'affidamento al fato e sempre meno dalla volontà o dalla capacità di controllo individuale, e sempre più centrale è il ruolo della dimensione ludica rispetto a quella dell'impegno nella produzione: l'*homo ludens* sembra rispondere più al desiderio che al

bisogno e la percezione della pericolosità del gioco d'azzardo è piuttosto debole, come debole è la condanna della pratica del gioco (CNR, 2010). Se il Rapporto 2011 sul Coordinamento della Finanza Pubblica della Corte dei Conti recita “il consumo dei giochi interessa prevalentemente le fasce sociali più deboli ed è legato alla scarsa diffusione della cultura scientifica, oltre che al desiderio di comprarsi un sogno”, e se giocano, secondo l'Eurispes, il 47% degli indigenti, il 56% degli appartenenti al ceto medio-basso e il 66% dei disoccupati (Talamo e Manuguerra, 2016), la situazione appare fosca. Tale cocktail di elementi non può che generare fenomeni di ludopatia, i cui costi nel lungo termine potrebbero addirittura e di gran lunga superare le entrate dello Stato.

Secondo il 26° Rapporto Italia 2014 dell'Eurispes, le donne appaiono meno propense a tentare la fortuna affidandosi al fato rispetto agli uomini in quasi tutti i diversi tipi di gioco d'azzardo, e sono soprattutto gli uomini a dichiarare di aver speso molto denaro nel gioco d'azzardo (14% contro 7%). Gli uomini e i giovani, d'altronde, tendono a valutare più positivamente il gioco d'azzardo rispetto alle donne e agli anziani, e in generale la ludopatia è più frequente tra i giovani maschi, sebbene recentemente si avverta un cambiamento di tendenza, con il GAP che sta arrivando a interessare in ugual misura uomini e donne. Secondo il Ministero della Salute, le donne sembrano ammalarsi di ludopatia più avanti negli anni rispetto agli uomini ma tendono a diventare dipendenti più velocemente, utilizzando il gioco per sfuggire a problemi di depressione: per questo, si parla sempre più di “femminilizzazione” del gioco d'azzardo (Cavataio, 2016).

Un quinto dei giocatori del campione Eurispes ha dichiarato di aver chiesto in prestito soldi ad amici, parenti o conoscenti per poter soddisfare l'impulso di giocare e/o con la speranza di ottenere risorse economiche che possano migliorare una difficile situazione finanziaria, e sono soprattutto i giocatori tra 25 e 34 anni a far ricorso a prestiti di denaro (29,8% del campione), mentre nettamente inferiore risulta la percentuale tra gli over 64 (5,1%). Anche per quanto riguarda l'aver percepito la necessità più impellente di giocare per improvvise e impreviste esigenze familiari e/o personali considerando la vincita al gioco la soluzione più immediata, all'aumentare dell'età si registra un incremento di tale fenomeno (fino al 35,5% dei 45-64enni), con un crollo percentuale per gli over 64 (8,6%).

Considerando, infine, la condizione occupazionale, sono soprattutto gli individui in cerca di prima occupazione a dichiarare di aver sentito maggiormente l'esigenza, più frequente in alcuni periodi, di ricorrere al gambling, e ancora una volta la percentuale riferita ai pensionati risulta essere la più bassa.

Bisogna nuovamente sottolineare, tuttavia, che le persone affette da ludopatia solitamente negano e nascondono (anche a sé stesse) la gravità della dipendenza da gioco

d'azzardo, per cui è molto difficile che riescano a essere obiettive circa la loro condizione. Per questa ragione diventa cruciale il supporto di amici e familiari nel convincerle a rivolgersi a personale specializzato. L'Istituto Superiore di Sanità ha pubblicato nel 2018 i dati relativi all'indagine sui servizi e sulle strutture per il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo (DGA), realizzato con il supporto finanziario del Ministero della Salute. I centri Ser.T./Ser.D. (Servizi per le Tossicodipendenze, o Servizi per le Dipendenze patologiche) e i centri del privato sociale che hanno collaborato all'indagine hanno comunicato di aver preso in carico poco meno di 24.000 utenti per disturbo da gioco d'azzardo (17.668 nei Ser.T./Ser.D. e 6.195 nel privato sociale) nel periodo gennaio 2014/agosto 2015: si tratta di cifre irrisorie rispetto alle stime sul GAP. In base ai dati 2014, relativi ai Ser.T./Ser.D., la maggior parte degli utenti si concentra nella fascia di età 41-50 anni e in quella 31-40: in queste due fasce si osserva oltre il 50% di tutti gli utenti, con un rapporto maschi/femmine intorno al 4:1.

Passando alle politiche pubbliche, sono essenzialmente tre gli approcci possibili nella regolamentazione del gioco d'azzardo: quello *restrittivo e proibizionista* (forte regolamentazione pubblica del settore), quello *liberale del "lasciar fare"* (regolamentazione pubblica minima) e quello *pragmatico* (realista, temperato e intermedio rispetto ai primi due) (Cavataio, 2016).

Nei principali paesi occidentali, Italia compresa, dal primo approccio si è passati al secondo, per poi affidarsi al terzo a causa del progressivo allarme sociale causato dal GAP. L'Italia nel 2012 ha istituito l'Osservatorio sulla dipendenza da gioco d'azzardo e sta aumentando l'attenzione verso la responsabilità sociale nel gioco d'azzardo, che comincia a essere visto come un problema sociale per la cui soluzione si richiede la stretta collaborazione tra governo, operatori del comparto, comunità e gruppi di pressione (sia contrari che favorevoli alla diffusione del gioco), al fine di sviluppare una strategia di azione composita e multidisciplinare, un modello integrato di lotta al gioco patologico: non è sufficiente la regolamentazione pubblica ma è necessario coinvolgere anche chi fa business nel gioco, al fine di trovare soluzioni adeguate per tenere sotto controllo il GAP senza tuttavia ridurre la libertà di scelta dei cittadini e senza danneggiare il settore, evitando di polarizzare il dibattito tra posizioni pro e contro, tra immoralità e gioco responsabile (Cavataio, 2016).

Fondamentale, pertanto, non è più soltanto l'assistenza sanitaria, ma anche la costituzione di reti formali e informali, per realizzare un sistema di aiuto che non si limiti agli aspetti puramente terapeutici, ma che possa trovare adeguate risposte e soluzioni complessive, anche grazie alla complementarietà tra *attori istituzionali* (Regione, aziende sanitarie, enti locali, prefetture, forze dell'ordine, ecc.), i quali possono promuovere un sistema di prevenzione, cura e controllo dell'azzardo che tenga conto delle peculiarità del territorio, e

*attori non istituzionali* (associazioni, privato sociale, federazioni, comitati, ordini professionali, ecc.), i quali possono coprire la scarsità di alcune competenze specifiche possedute dagli enti istituzionali, oltre ad integrare le capacità di azione degli enti stessi, fornendo anche figure competenti quali commercialisti, avvocati e amministratori di sostegno.

Esempi di sinergie di questo tipo, volte ad accrescere la consapevolezza rispetto ai fattori di rischio insiti nel gioco, a promuovere competenze e risorse personali per modificare le attitudini individuali rispetto a condotte pericolose per la salute, a monitorare la situazione reddituale e patrimoniale della famiglia del giocatore, a contenere le spese del giocatore patologico e a rieducarlo ad una corretta gestione del denaro, sono:

- *Giocaresponsabile*: la prima helpline nazionale dedicata al gioco problematico e patologico, ideata dalla Federazione Italiana degli Operatori dei Dipartimenti e dei Servizi delle Dipendenze (FeDerSerD) con il sostegno di alcuni dei maggiori concessionari del settore del gioco, articolata in una linea telefonica di ascolto, in un sito web e in un servizio aggiuntivo di terapia online, e rivolta a quei soggetti che più faticano a rivolgersi ai servizi per le dipendenze sul territorio, frenati da fattori interni quali vergogna, paura del “marchio” e della stigmatizzazione sociale, difficoltà nell’ammettere l’esistenza di un problema e desiderio di risolverlo in autonomia, oltre che da fattori esterni quali mancanza di conoscenza dei servizi per la salute e per il trattamento delle dipendenze, distanza dal luogo di cura, impegni familiari e lavorativi. Rispetto alle impostazioni terapeutiche tradizionali, gli approcci online presentano numerosi vantaggi, quali accessibilità facilitata e anonimato, confidenzialità, flessibilità, minori vincoli di tempo, nessuna barriera geografica e riduzione dei costi sostenuti dal Servizio Sanitario Nazionale. Il servizio agevola l’accesso alle strutture che sul territorio offrono assistenza ai giocatori problematici e alle loro famiglie (quali i Ser.T./Ser.D. delle ASL, i centri per la Salute Mentale e le strutture associative del privato e del sociale) e consente di raccogliere informazioni sui comportamenti di gioco e sui problemi associati, permettendo con i dati raccolti di ragionare sulle caratteristiche socio-demografiche dell’utenza e di conoscere i comportamenti di gioco più diffusi (frequenza, durata, luogo e tipologia di gioco, evoluzione della problematicità o della dipendenza, quantità di denaro speso o perso, ecc.). Inoltre, grazie ai media utilizzati il servizio si rivela attrattivo per la popolazione giovanile, di solito restia a ricorrere ai trattamenti tradizionali (Lucchini e Griffiths, 2016);
- *Assodip*: network nazionale di associazioni interessate e coinvolte nel contrasto alle dipendenze, volto alla collaborazione e al coordinamento tra i dipartimenti delle dipendenze e il mondo dell’associazionismo, allo scopo di evidenziare la ricchezza di tali numerose entità disseminate sul territorio nazionale in termini di diversità, molteplicità di approccio

alla problematica e radicamento con il tessuto territoriale di appartenenza. Da una parte vi sono i dipartimenti con le loro conoscenze specialistiche e la loro definita “mission” di sanità pubblica, dall’altra le associazioni con la loro pluridisciplinarietà e la loro autonomia statutaria: collaborare sfruttando i reciproci punti di forza, evitando allo stesso tempo sovrapposizioni, può sviluppare efficienti sinergie operative e buone pratiche di contrasto alle dipendenze patologiche. La collaborazione con le associazioni è strategica soprattutto per il superamento della stigmatizzazione sociale, per la fornitura di servizi di consulenza legale e/o economica o di amministrazione di sostegno e per la messa in atto di azioni preventive con i giovani, senza contare il valore di azioni di cittadinanza attiva che il mondo delle associazioni può svolgere a favore di un consumo eticamente sostenibile, soprattutto a protezione dei minori (Vegliach, Balestra, Jugovac, Generoso e Ciarfeo Purich, 2016).

A differenza di epoche antiche in cui essere classificati come malati non assicurava alcun vantaggio, anzi rischiava di essere causa di ulteriori sofferenze, ora per fortuna, grazie all’evoluzione culturale e allo sviluppo della scienza medica, medicalizzare ha perso quell’aura negativa. Tuttavia, l’approccio umanitario e medicalizzato verso le dipendenze deve essere prudentemente calibrato al fine di prevenire problemi di *azzardo morale (moral hazard)*, ossia l’adozione da parte degli individui di comportamenti eccessivamente rischiosi, indotti dalla consapevolezza che i costi associati ad un eventuale esito negativo delle loro azioni potranno essere scaricati, se non del tutto almeno in parte, su soggetti terzi, in primo luogo la collettività (Fea, 2016). In questa prospettiva, la giurisprudenza ha evidenziato come, salvo casi del tutto eccezionali, la presenza in capo all’autore di reato (in particolar modo contro il patrimonio) di disturbi legati al gioco d’azzardo patologico non debba influire sulle valutazioni riguardanti la responsabilità penale del soggetto: il più delle volte, la Corte di Cassazione, pur riconoscendo la presenza del disturbo e la sua influenza sulla dimensione esistenziale dell’individuo, ha escluso la sussistenza di un nesso causale tra il comportamento illecito adottato e la patologia di fatto riscontrata. In sostanza, il gioco compulsivo non può essere considerato un’attenuante né tantomeno una giustificazione dei reati.

## **Capitolo 2: La regolamentazione del gioco d'azzardo in Italia**

### **2.1 La regolamentazione generale del settore**

La legislazione italiana in tema di gioco d'azzardo si contraddistingue nel panorama europeo per l'assenza di una normativa completa, sistematica e omogenea.

#### **2.1.1 La riserva statale**

Negli ultimi anni il mercato italiano del gioco d'azzardo ha vissuto numerosi interventi di progressiva legalizzazione e liberalizzazione del settore, con una conseguente crescita di offerta ludica in tutto il Paese. Tuttavia, in materia di giochi si è in presenza di un monopolio pubblico, il cui unico soggetto "produttore/fornitore" del servizio è l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), in particolare il suo ramo dedicato costituito dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), al servizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze. In origine, il mercato del gioco d'azzardo era gestito direttamente da AAMS, mentre attualmente conta anche operatori privati che gestiscono i giochi grazie a concessioni statali su cui vigila l'ADM, che svolge adesso il ruolo di regolatore dell'intero sistema, al fine di evitare forme di evasione fiscale e infiltrazioni della criminalità organizzata (Sorci, 2016). Tramite pochi grandi concessionari, AAMS controlla il gioco legale in Italia, creando di fatto un mercato oligopolistico (La Rosa, 2016b).

In materia di gestione di giochi pubblici, il tema primario è quello della riserva statale: il gioco lecito risulta pertanto materia soggetta a legislazione esclusiva dello Stato. Le ragioni del monopolio di diritto devono essere ricercate:

- i) nella lotta contro la criminalità mediante l'assoggettamento a controllo degli operatori attivi in tale settore e l'incanalamento delle attività di gioco d'azzardo entro i circuiti così controllati (anche se ciò finisce per accrescere la propensione al gioco della popolazione);
- ii) nella tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e del buon costume, che potrebbero essere compromessi dalla pericolosità sociale insita nel gioco;
- iii) nella tutela dei consumatori e dei minori;
- iv) nell'esigenza di assicurare allo Stato entrate finanziarie.

Con riferimento al gioco d'azzardo in particolare, vietato dall'art. 718 del Codice penale, trova applicazione l'art. 117 co. 2 lett. l) della Costituzione (lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di ordinamento civile e penale), mentre riguardo ai giochi e alle scommesse autorizzati trova applicazione il co. 2 lett. h) dello stesso articolo (lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza). In deroga, quindi, alla prescrizione di carattere generale del Codice penale, il legislatore ha autorizzato il gioco

d'azzardo, affidandone l'organizzazione, la gestione e il controllo ad un soggetto pubblico. A questo proposito, esplicita è la disposizione dell'art. 1 del D. Lgs. n. 496/1948, il quale riserva allo Stato l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e concorsi pronostici per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la partecipazione ai quali sia richiesto il pagamento di una posta in denaro.

L'attività di gioco e scommessa può essere conferita dallo Stato ai privati mediante concessione, mentre è esclusa la libera iniziativa economica dei privati: la riserva statale sul gioco pubblico è soggetta al regime dell'art. 43 Cost. e compatibile con esso, in quanto sottrae l'esercizio dei giochi, per scopi di utilità generale, alla libera iniziativa economica dei privati, che possono però esercitarla se in possesso di requisiti predefiniti (Lopez, 2010).

Tale riserva statale, inoltre, è stata riconosciuta compatibile con i principi comunitari di concorrenzialità, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, purché le norme siano supportate da motivi imperativi di interesse generale, perseguano lo scopo e non siano sproporzionate né discriminatorie (v. sentenza Placanica della Corte di Giustizia europea).

L'intervento dello Stato nel settore dei giochi ha una sua giustificazione anche se valutato secondo un approccio di tipo economico. È definita "fallimento del mercato" quella situazione in cui i mercati non sono in grado di organizzare la produzione in maniera efficiente o non sanno allocare efficientemente beni e servizi ai consumatori, e una delle possibili cause è la presenza di esternalità, ovvero di conseguenze (positive o negative) nella sfera di altri soggetti, senza che a ciò corrisponda una compensazione (nel caso di impatto negativo) pari al costo sopportato o il pagamento di un prezzo (nel caso di impatto positivo) pari al beneficio ricevuto. Il mercato dei giochi, in assenza dell'intervento dello Stato, presenta possibili esternalità negative, quali l'infiltrazione della criminalità organizzata e l'assenza di adeguata tutela dei giocatori (Lopez, 2010).

### **2.1.2 L'offerta di gioco lecito tra concessioni e case da gioco pubbliche autorizzate**

L'offerta di gioco lecito in Italia può essere suddivisa in due aree:

- i) il *gioco pubblico gestito dallo Stato tramite AAMS e dai suoi concessionari* (scommesse, apparecchi elettronici da intrattenimento, bingo, lotterie nazionali...): AAMS disegna le linee guida per il razionale e dinamico sviluppo del settore; affida l'esercizio del gioco a soggetti scelti mediante procedure aperte, competitive e non discriminatorie, nel rispetto dei principi delle regole comunitarie e nazionali secondo lo schema della concessione; verifica costantemente gli adempimenti e la regolarità del comportamento degli operatori del comparto e in particolare dei concessionari, che sono responsabili verso AAMS della raccolta e per essere individuati come tali devono avere adeguata capacità tecnica oltre che finanziaria ed economica. Riguardo in particolare agli apparecchi da intrattenimento,

i concessionari perfezionano distinti contratti con i vari gestori degli apparecchi, i quali sono anch'essi imprese private che ricevono dal concessionario il mandato per la distribuzione, l'installazione e la gestione delle attività di raccolta e, in quanto proprietari degli apparecchi successivamente affidati agli esercenti, garantiscono ai concessionari la loro conformità alla normativa vigente; gli esercenti, infine, ossia i titolari degli esercizi pubblici in cui gli apparecchi vengono installati, stipulano un contratto con i gestori, impegnandosi a fornire lo spazio necessario alla collocazione degli apparecchi, l'alimentazione elettrica e la custodia in cambio di un corrispettivo proporzionale alle giocate. Gli importi che non vengono restituiti ai giocatori a titolo di vincita (payout) vengono periodicamente ritirati dal gestore e riversati al concessionario, il quale incassa anche gli importi a titolo di prelievo erariale, che poi è tenuto a riversare ad AAMS, mentre la parte restante, al netto della remunerazione per l'esercente, costituisce per il gestore il suo profitto. Tutto il sistema di imposizione fiscale si basa sulla perfetta operatività della rete telematica, che deve essere efficiente per garantire i flussi di comunicazione e per AAMS un efficace sistema di controllo, al fine di verificare che le somme versate a titolo di prelievo erariale corrispondano al reale volume delle giocate;

- ii) le *case da gioco pubbliche autorizzate*: sono società a capitale interamente pubblico, controllate dalle amministrazioni concedenti (Regioni, Province e Comuni) e con presidi fissi interni dell'autorità di pubblica sicurezza; i giochi proibiti dalla legge penale possono essere in via eccezionale autorizzati, e in tal caso vanno considerati alla stessa stregua di quelli non proibiti, come avviene per i giochi d'azzardo che si svolgono nei casinò di Sanremo, Saint Vincent, Campione d'Italia e Venezia a seguito di speciali autorizzazioni amministrative.

### **2.1.3 Le disposizioni civilistiche**

Collocati nel libro delle obbligazioni, la rilevanza giuridica di giochi e scommesse è ascrivibile al profilo specifico dei debiti da essi derivanti e al contenuto patrimoniale delle vincite. Tale disciplina vuole essere neutrale e prescindere quindi da valutazioni di tipo etico e morale: il gioco non è vietato in modo assoluto, ma alle obbligazioni che ne scaturiscono non viene accordata una tutela piena e perfetta (Baldari, Argentino e Di Blasio, 2012).

Giochi e scommesse vengono tradizionalmente distinti in:

- i) *giochi non proibiti*, disciplinati dall'art. 1933 del Codice civile.

“Non compete azione per il pagamento di un debito di giuoco o di scommessa, anche se si tratta di giuoco o di scommessa non proibiti. Il perdente tuttavia non può ripetere quanto abbia spontaneamente pagato dopo l'esito di un giuoco o di una scommessa in cui non vi sia stata alcuna frode. La ripetizione è ammessa in ogni caso se il perdente è un

incapace”. Tale categoria di giochi (scacchi, dama, bridge, giochi di carte...) è individuabile in negativo per esclusione rispetto alle altre due e dà luogo a una mera obbligazione naturale, fondata su un dovere morale giuridicamente non vincolante, il cui eventuale spontaneo adempimento non ammette però la ripetizione (ossia la restituzione) della prestazione eseguita (*soluti retentio*). I principi della mancanza di azione e dell’irripetibilità del pagamento richiedono che ricorrano alcune condizioni: la capacità di intendere e di volere del pagatore; la spontaneità del pagamento; l’assenza di frode che alteri l’elemento imprescindibile dell’aleatorietà della scommessa; la posteriorità del pagamento rispetto all’esito definitivo del gioco;

- ii) *giochi pienamente tutelati*, disciplinati dagli artt. 1934 e 1935 del Codice civile.

Tale categoria (competizioni sportive, lotterie) comporta un’obbligazione civile perfetta. In base all’art. 1934, sono eccettuati dalla norma dell’art. 1933, anche rispetto alle persone che non vi prendono parte, i giochi che addestrano al maneggio delle armi, le corse di ogni specie e ogni altra competizione sportiva; tuttavia il giudice può rigettare o ridurre la domanda qualora ritenga la posta eccessiva, e ai fini della sua valutazione il giudice dovrà considerare le circostanze di fatto in cui la scommessa ha avuto luogo, quali le condizioni patrimoniali dei giocatori, la natura della gara e le consuetudini del luogo. Se il giudice riduce la somma o rigetta la domanda ma il soggetto, comunque, paga l’intero, torna a ricevere applicazione l’art. 1933 e colui che ha pagato non può chiedere la restituzione della somma. Si tende a escludere che l’art. 1934 possa trovare applicazione alle scommesse organizzate (nelle quali, dato l’elevato numero di scommettitori e di vincitori, avrebbe poco senso parlare di eccessività della posta) e alle scommesse con allibratore o bookmaker (nelle quali l’importo della puntata viene versato prima dello svolgimento della gara): in sostanza, la norma non riguarderebbe le scommesse organizzate, ma troverebbe applicazione limitatamente alle scommesse semplici, cioè con struttura bilaterale.

In base all’art. 1935, le lotterie danno luogo ad azione in giudizio, qualora siano state legalmente autorizzate. L’accezione di lotteria deve essere intesa in senso ampio, ricomprendendo pertanto lotto, superenalotto, lotterie nazionali, concorsi a pronostici, scommesse presso i bookmaker e le varie forme di estrazione di premi in base ad acquisto e pagamento anticipato di biglietti. Tuttavia, le lotterie producono effetti civili solo se debitamente autorizzate, con conseguente declaratoria di nullità, in difetto dell’autorizzazione richiesta, del rapporto e delle obbligazioni derivanti o connesse. L’identificazione dei soggetti che partecipano alle lotterie avviene per mezzo di documenti che sono titoli di legittimazione, idonei da un lato a individuare l’avente diritto

alla prestazione e dall'altro a liberare il debitore dalla propria obbligazione, attraverso il pagamento in buona fede al possessore del titolo;

iii) *giochi vietati*, disciplinati dagli artt. 718-723 del Codice penale (v. § 2.3).

Anche per questa categoria di giochi non è consentita la ripetizione della posta pagata, ma non perché, ovviamente, la legge riconosca nel debito di gioco proibito la fonte di un dovere morale o sociale, ma per contrarietà al buon costume (art. 2035).

#### **2.1.4 Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) (R.D. 773/1931)**

Le principali disposizioni del TULPS che interessano il settore dei giochi sono contenute negli artt. 86, 88 (licenze) e 110 (apparecchi per il gioco lecito).

Al comma 5 l'art. 110 stabilisce che “si considerano apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco d'azzardo quelli che hanno insita la scommessa o che consentono vincite puramente aleatorie di un qualsiasi premio in denaro o in natura o vincite di valore superiore ai limiti fissati al comma 6”. Ai commi 6 e 7, poi, l'art. 110 elenca le caratteristiche che devono possedere questi apparecchi per essere considerati legali (es. attestato di conformità alle disposizioni vigenti, costo minimo e durata minima della partita, regole di erogazione e ammontare massimo della vincita, ecc.).

All'art. 86 il TULPS stabilisce la necessità di licenza, ora sostituita dalla SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività), per l'esercizio di sale pubbliche per bigliardi o per altri giochi leciti (co. 1) e per attività di produzione, importazione, distribuzione, gestione e installazione di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco lecito di cui all'art. 110 co. 6 lett. a) (AWP, ossia newslot) e co. 7 (apparecchi e congegni da intrattenimento senza vincita in denaro, ossia videogiochi, gru, pesche d'abilità ecc.) (ult. co.).

All'art. 88, invece, il TULPS stabilisce la necessità di licenza per l'esercizio delle scommesse, che può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione. Tale licenza, rilasciata dalla Questura, è necessaria anche per l'esercizio di sale giochi con apparecchi VLT, ossia gli apparecchi da intrattenimento definiti dall'art. 110 co. 6 lett. b), e sale bingo.

#### **2.1.5 Pubblicità e gioco d'azzardo patologico**

Con la pubblicità legata a giochi e scommesse si attua un processo di trasformazione dei bisogni (consci o inconsci) in sogni, tanto è lontana il più delle volte la loro realizzazione nella vita quotidiana; il prodotto (es. il biglietto della lotteria) diventa il mezzo per realizzarli. Gli spot audiovisivi fanno leva su un insieme di desideri il cui soddisfacimento dovrebbe

essere già garantito: in una prospettiva di politiche sociali, ciò che essi propongono può essere considerato un surrogato di quegli strumenti a cui il Welfare State avrebbe dovuto dare applicazione. In questi anni in particolare, quando si paventa al cittadino una possibilità di cambiare la propria vita grazie ad una vincita, si sta facendo leva senza dubbio sul bisogno di sicurezza finanziaria che la recente crisi economica ha già amplificato.

Ciò che i giochi propongono è la sicurezza economica (temporanea o continuativa) garantita da introiti cospicui (isolati o periodici), il possesso di beni primari o accessori e la realizzazione personale conseguita mediante la libertà dalle costrizioni di una vita quotidiana fatta di obblighi e di lavoro. Negli spot si possono rintracciare i bisogni proposti dalla classificazione di Maslow: alcuni di essi premono principalmente sui bisogni fisiologici e di sicurezza, altri su quelli di appartenenza, di stima, di riconoscimento sociale e di autorealizzazione (La Rocca, 2016). A ciò si aggiunge il fatto che molto spesso tali pubblicità sono ingannevoli (come il famoso slogan “Ti piace vincere facile” relativo ai Gratta e Vinci) o molto aggressive dal punto di vista del marketing (come lo slogan autoassolutorio di Unibet “Un messaggio da giocatori per giocatori”, che punta sul desiderio del giocatore di essere capito, appoggiato e sostenuto e di appartenere ad una comunità). Pubblicità simili non solo disattendono gli scopi informativi e le regole della trasparenza, ma vanno contro la tutela del consumatore, inducendolo a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza.

Il fiume di denaro investito di recente nella pubblicità ha incrementato il fenomeno del gioco d'azzardo, coinvolgendo fasce di popolazione sempre più ampie, accrescendo così il numero dei giocatori patologici o ad alto rischio di dipendenza e aumentando i costi sanitari, sociali, relazionali e legali del gioco d'azzardo. Il sistema italiano che regola il monopolio di Stato, poi, si basa sulla “concessione”, che rappresenta una sorta di delega della funzione pubblica in un mercato dove non c'è concorrenza, a differenza del sistema più diffuso in Europa basato sulla “licenza”, secondo cui le aziende autorizzate devono operare in accordo con le leggi ordinarie che riguardano il diritto privato, amministrativo e penale: la concessione rappresenta l'esercizio di una funzione pubblica che non implica responsabilità oltre a quelle imposte dalle condizioni operative (es. condivisione dei proventi). I concessionari non sono quindi responsabili delle conseguenze del gioco sulla popolazione e i diritti dei consumatori non trovano un'adeguata considerazione e protezione (es. non sono possibili *class action*).

Per quanto riguarda i giochi online, la L. 88/2009 ha stabilito che i concessionari adottino o mettano a disposizione (attraverso il conto di gioco) strumenti e accorgimenti per l'autolimitazione del giocatore (permettendo la scelta di limiti di spesa settimanale o mensile, con conseguente inibizione dell'accesso al sistema in caso di raggiungimento della soglia predefinita) o per l'autoesclusione dal gioco (con conseguente impedimento ad un nuovo

accesso). La stessa legge ha stabilito, poi, l'esclusione dei minori dall'accesso al gioco e l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario. Inoltre, attraverso l'anagrafe dei conti di gioco, viene monitorata l'attività di ciascun giocatore, in quanto all'apertura del conto quest'ultimo deve fornire il proprio codice fiscale (che viene incrociato con la banca dati SOGEI al fine di verificarne l'effettiva esistenza) e il sistema di controllo permette di tracciare e memorizzare in modo nominativo tutte le transazioni di gioco dei giocatori italiani.

Il legislatore ha preso atto per la prima volta dei problemi legati al gioco, introducendo il concetto di "ludopatia", con la L. 220/2010 (Legge di Stabilità 2011). Del 2012, invece, è il Decreto Balduzzi (D.L. 158/2012, convertito nella L. 189/2012), che ha incluso il gioco patologico nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) (affermando quindi il diritto alla cura pubblica per la dipendenza da gioco), ha previsto misure di prevenzione per contrastare i fenomeni di gioco compulsivo, ha imposto agli operatori del sistema gioco l'affissione di informazioni sui servizi di trattamento e ha introdotto limitazioni, miranti a proteggere in particolare i minori, sulla pubblicità e sulla dislocazione delle slot machine. Ha introdotto, poi, il divieto, pena consistente sanzione amministrativa pecuniaria, di inserire messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet, nei quali si evidenzia incitamento al gioco o esaltazione della sua pratica, presenza di minori o assenza di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica del gioco. La pubblicità dei giochi che prevedono vincite in denaro deve poi riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato. Almeno per il suo impatto simbolico e mediatico, questa legge ha segnato finalmente una svolta caratterizzata da un approccio restrittivo. Inoltre, è stato previsto (e poi istituito dalla Legge di Stabilità 2015) l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave (che si occupa di monitoraggio del fenomeno della dipendenza dal gioco d'azzardo, di efficacia delle azioni di cura e di prevenzione intraprese e di definizione delle linee di azione e delle misure più efficaci per l'attività di prevenzione, cura e riabilitazione) ed è stato varato il Piano d'azione nazionale G.A.P. 2013-2015 che, in materia di prevenzione, recita: "Le organizzazioni produttive dell'industria dell'intrattenimento rappresentano un settore importante dell'economia che, se ben gestito, è in grado di generare occupazione e redditi sociali. Tuttavia, la priorità per lo Stato è anche quella di assicurare che questo importante settore industriale non crei danni di salute ai cittadini vulnerabili. L'approccio generale, quindi, per una corretta regolamentazione del settore, dovrà essere bilanciato e ben strutturato in modo da

trovare il giusto equilibrio tra la produttività e la tutela della salute”.

La successiva Legge di Stabilità 2016 (L. 208/2015) ha istituito presso il Ministero della salute il Fondo per il gioco d'azzardo patologico, ripartito tra regioni e province autonome, al fine di garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette. Per la dotazione del fondo è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2016. Si prevedono, inoltre, campagne di informazione e sensibilizzazione, in particolare nelle scuole, sui fattori di rischio connessi al gioco d'azzardo, fornendo informazioni sui servizi disponibili per affrontare il problema della dipendenza dal gioco. Sono previste, poi, ulteriori disposizioni limitative della pubblicità: in particolare, si vieta la pubblicità dei giochi con vincita in denaro nelle trasmissioni radiofoniche e televisive “generaliste” (in pratica, i canali da 1 a 9, dalle ore 7 alle ore 22) e in quelle indirizzate prevalentemente ad un pubblico di minori; sono esclusi dal divieto i media specializzati (come i canali tematici sulle piattaforme a pagamento), le lotterie nazionali e le sponsorizzazioni nei settori della cultura, dell'istruzione e della ricerca, dello sport, della sanità e dell'assistenza. Inoltre, è stata prevista la riduzione di almeno il 30% delle newslot in circolazione, attraverso la riduzione effettiva delle macchine disponibili (i risultati parlano di 140.000 newslot in meno).

Figlie dell'idea secondo cui fino a quando la campagna mediatica mostrerà l'azzardo come una soluzione ai problemi sarà difficile che il problema del GAP possa essere risolto o drasticamente contenuto, sono le disposizioni relative al gioco del recente Decreto Dignità (D.L. 87/2018, convertito nella L. 96/2018). Oltre a:

- istituire il logo identificativo “No Slot” riservato ai titolari di pubblici esercizi o di circoli privati che eliminano o si impegnano a non installare gli apparecchi da intrattenimento;
- prescrivere l'obbligo di utilizzo di formule e avvertenze sui rischi connessi al gioco d'azzardo per slot e lotterie istantanee e di utilizzo della tessera sanitaria per poter accedere agli apparecchi da gioco in modo da impedire l'accesso ai minori;
- istituire il monitoraggio costante dell'offerta e dell'andamento del volume e della distribuzione del gioco sul territorio;

con tale decreto (Dotti, 2018):

- si vieta ogni forma di pubblicità, diretta e indiretta, relativa a giochi e scommesse con vincite in denaro e al gioco d'azzardo, in qualsiasi modo effettuata e su qualsiasi mezzo o piattaforma (manifestazioni sportive, culturali e artistiche; trasmissioni televisive e radiofoniche; stampa quotidiana e periodica; pubblicazioni in genere; affissioni; canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media);
- ai contratti di pubblicità in corso alla data di entrata in vigore del decreto (14 luglio 2018), si applica la normativa precedente prevista dal Decreto Balduzzi e dalla Legge di Stabilità

2016, fino alla loro scadenza ma con il limite del 14 luglio 2019, data a partire dalla quale i contratti pubblicitari in vigore prima della pubblicazione del decreto non potranno più essere operativi; dal 1° gennaio 2019 il divieto di pubblicità si estenderà anche alle sponsorizzazioni: squadre di calcio, televisioni, ecc. avranno dunque 6 mesi di tempo per pianificare un'*exit strategy* da questa forma di sovvenzione;

- chi viola tali disposizioni incorre in una sanzione pecuniaria amministrativa pari al 20% del valore della sponsorizzazione o della pubblicità, e in ogni caso non inferiore a 50.000 € per ogni violazione; l'autorità competente alla contestazione e all'irrogazione delle sanzioni è l'Autorità Garante nelle Comunicazioni; i proventi di tali sanzioni sono versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio statale e riassegnati allo stato di previsione della spesa del Ministero della salute per essere destinati al fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico;
- sono escluse dal divieto lotterie nazionali a estrazione differita, manifestazioni di sorte locali, lotterie, tombole e pesche o banchi di beneficenza; i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'ADM non verranno considerati pubblicità ma informazione.

Permangono alcuni dubbi (ad esempio, un negozio ha diritto di pubblicizzare sulla vetrina o con insegne esterne la presenza al suo interno di attività legate all'azzardo, tutte segnalazioni necessarie per la sostenibilità dell'attività? e per i casinò online sarà ancora possibile sponsorizzare i propri bonus o tutte le attività che si svolgono sul portale, visto che in senso stretto non farebbero pubblicità ma mostrerebbero solo la loro offerta a chi già ha fatto la sua scelta?), ma il Decreto Dignità è attualmente la più ampia e severa forma di contenimento della pubblicità del gioco d'azzardo prevista nello spazio europeo.

È opportuno segnalare, in conclusione, l'istituto dell'*amministrazione di sostegno* (introdotto dalla L. 6/2004), che ha la finalità di offrire a chi si trovi nell'impossibilità (anche parziale o temporanea) di provvedere ai propri interessi uno strumento flessibile di assistenza che sacrifichi nella minor misura possibile la capacità di agire dell'individuo, salvaguardandone le istanze di libertà e autodeterminazione, e tracci una linea di demarcazione netta rispetto ai tradizionali istituti a tutela degli incapaci (interdizione e inabilitazione), spesso sproporzionati rispetto alle reali necessità di protezione del soggetto. Scopo primario dell'istituto è la tutela della persona, al fine di far acquisire al soggetto affetto da ludopatia una maggiore propensione al risparmio (e una minore propensione al gioco), vigilando allo stesso tempo sul suo patrimonio (imponendo soglie minime di spesa, mettendo in atto una razionalizzazione dei debiti e riducendo l'eventuale sovraindebitamento, aumentando o ripristinando la sua capacità di gestione responsabile del denaro) (Romeo, 2016; Libera Piemonte, 2012).

## 2.1.6 Altre disposizioni importanti per l'evoluzione del settore dei giochi

Numerosi sono i provvedimenti che hanno riformato questa materia.

Il Decreto Bersani (D.L. 223/2006, convertito nella L. 248/2006), oltre ad autorizzare il gioco online, ha aperto il mercato ai concessionari stranieri. In particolare, ha introdotto una nuova tipologia di giochi, gli *skill games*. Si tratta dei giochi di abilità a distanza, ovvero online, con vincita in denaro e nei quali il risultato dipende dall'abilità dei giocatori in misura prevalente rispetto all'elemento aleatorio. Né il Decreto Bersani né i successivi regolamenti hanno elencato i giochi legalizzati all'interno di questa categoria, quindi i concessionari devono sottoporre ad AAMS le ipotesi di giochi perché ne venga vagliata la corrispondenza alle caratteristiche previste dal TULPS. Nel 2007, con regolamento del Ministero dell'Economia, si è previsto che le modalità di gioco possono essere il solitario o il torneo (c.d. modalità sportiva) e che il *buy-in* (la quota d'ingresso) può variare da 0,50 a 100 €

Nella stessa ottica del Decreto Bersani, la Finanziaria del 2007 ha introdotto nuove forme di Lotto e di Enalotto online e la L. 184/2008 ha autorizzato le VLT, ufficialmente introdotte poi dal Decreto Abruzzo (D.L. 39/2009). La prima decade del nuovo secolo è stata caratterizzata da numerose norme atte ad espandere il mercato del gioco online e ad aprire la strada agli investitori stranieri.

Il legislatore ha sostenuto e giustificato le scelte che hanno determinato la liberalizzazione e l'espansione del mercato del gioco italiano con due argomenti principali: da un lato, la necessità di incrementare le entrate fiscali e, dall'altro, la volontà di contrastare il mercato illegale offrendo un'ampia gamma di giochi legali. Il Decreto Abruzzo (D.L. 39/2009, convertito nella L. 77/2009) fornisce un esempio molto controverso ma calzante di questa mentalità, in quanto implica l'uso strumentale di una tragedia nazionale, il terremoto dell'Aquila del 6 aprile 2009, per estendere il mercato del gioco, sia introducendo nuovi giochi e ampliando le modalità e i tempi in cui è possibile giocare, sia modificando le aliquote fiscali. Il decreto, inoltre, prevede che le tabaccherie possano restare aperte anche nei giorni festivi e rende legali il poker, la roulette, i cash games e i casinò online, oltre a introdurre ufficialmente le VLT (formalmente autorizzate già dalla L. 184/2008).

Infine, con la manovra finanziaria del 2011 (D.L. 138/2011, convertito nella L. 148/2011) si conferisce ad AAMS la potestà di emanare tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie (anche ad estrazione istantanea), adottare nuove modalità di gioco del Lotto e dei giochi numerici a totalizzatore nazionale e variare l'assegnazione della percentuale della posta di gioco a montepremi o a vincite in denaro, la misura del prelievo erariale unico, nonché la percentuale del compenso per le attività di gestione o per quella dei punti vendita.

## 2.2 Aspetti civilistico-bilancistici <sup>1</sup>

In questo paragrafo si tratteranno gli aspetti civilistici e i conseguenti riflessi bilancistici relativi al concessionario che esercita la sua attività, nell'ambito dell'offerta del gioco pubblico, sulla base delle convenzioni stipulate con AAMS per l'affidamento in concessione:

- i) dell'esercizio delle scommesse;
- ii) dell'attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi di cui all'art. 110 co. 6 T.U.L.P.S. lett. a) (AWP) e b) (VLT) e delle attività e funzioni connesse.

### 2.2.1 Scommesse

A seconda della tipologia di gioco è possibile distinguere tra scommesse sportive, scommesse ippiche e altre scommesse (su fatti di costume o di attualità). A seconda della tipologia di vincita, invece, le scommesse possono essere a quota fissa e a totalizzatore (v. § 1.2). Fondamentale rilievo ai fini dell'analisi degli aspetti civilistico-bilancistici assume la distinzione tra scommesse a quota fissa e a totalizzatore, mentre irrilevante è la distinzione per tipologia di gioco.

La scommessa si può definire come un contratto aleatorio con il quale le parti si assumono reciprocamente il rischio (contrapposto ed equivalente) dell'esito di un gioco o dell'esattezza di una loro opinione e si obbligano l'un l'altra al pagamento di una posta pattuita a seconda dell'esito. Si tratta di un contratto che, pur nascendo bilaterale, nell'attuale offerta lecita del gioco pubblico è ormai caratterizzato da una pluralità di parti, ossia il concessionario (autorizzato da AAMS) e gli scommettitori:

- nelle *scommesse a quota fissa* il concessionario è tenentario del banco, cioè assume in proprio il rischio derivante dalla scommessa. Il contratto si perfeziona quando lo scommettitore propone la propria posta sull'evento prescelto all'interno di un palinsesto stabilito da AAMS, evento per il quale il concessionario, tenentario del banco, ha reso note le proprie quote. Con la fissazione della quota e l'accettazione della scommessa, quest'ultimo determina di fatto il prezzo finale della scommessa stessa. Una volta concluso, tale contratto stipulato tra banco e scommettitore non può essere modificato né dalle parti né dalle scommesse effettuate dagli altri giocatori;
- nelle *scommesse a totalizzatore*, invece, il concessionario non è esposto ad alcun rischio, in quanto il payout da destinare alle vincite è parte delle giocate raccolte. Dall'ammontare complessivo delle scommesse si detrae la quota di prelievo destinata all'erario (AAMS), ad altri enti (CONI e UNIRE a seconda che si tratti di scommessa sportiva o ippica), al

---

<sup>1</sup> Quanto esposto nel presente paragrafo è ricavato da Baldari C., Argentino P., Di Blasio M. T. (2012), *Diritto e fisco nel mondo dei giochi. Profili regolatori, civilistici e tributari*, Egea, Milano.

concessionario e alla catena distributiva; la somma residua rappresenta il montepremi da ripartire tra gli scommettitori vincenti secondo specifiche modalità previste dal legislatore.

Ciò premesso, la rappresentazione bilancistica della scommessa varia a seconda che il concessionario, per obbligo o per scelta, rediga il bilancio in conformità ai principi contabili nazionali (ITA GAAP) o a quelli internazionali (IAS/IFRS). Per principi contabili si intendono quei principi che stabiliscono i criteri di individuazione dei fatti da registrare, le procedure e le modalità di contabilizzazione degli eventi di gestione, i criteri di valutazione e quelli di esposizione dei valori di bilancio.

#### A) Principi contabili nazionali

Prima di analizzare i riflessi civilistici e bilancistici che il business delle scommesse genera in capo al concessionario, a seconda che si tratti di scommesse a quota fissa o a totalizzatore, è opportuno ricordare i principali criteri che sottendono alla redazione del bilancio, contenuti negli artt. 2423 e 2423-bis del Codice civile e nei principi contabili nazionali emanati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e Ragionieri. Gli amministratori (nel nostro caso gli amministratori delle società concessionarie) nel redigere il bilancio sono tenuti a osservare:

- il *principio del quadro fedele*: il bilancio deve essere redatto con chiarezza (evidenza, trasparenza, facilità di comprensione, intelligibilità delle strutture e analiticità delle voci) e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio (in particolare, è necessaria una effettuazione e rappresentazione corretta delle stime);
- il *principio della prudenza*: gli utili attesi ma non ancora realizzati, in quanto relativi a operazioni in corso, non devono essere indicati in sede di bilancio; al contrario, si deve tener conto di tutte le perdite e i rischi prevedibili aventi origine nel corso dell'esercizio, compresi quelli emersi dopo la chiusura dell'esercizio stesso;
- il *principio della continuazione dell'attività*: le valutazioni delle voci di bilancio devono essere fatte nella prospettiva della continuazione dell'attività, in quanto i beni di un'attività in funzionamento non posseggono un valore intrinseco di per sé ma unicamente in funzione della loro capacità di produrre un reddito in futuro; in questo modo, il bilancio diventa lo strumento atto a fornire le informazioni patrimoniali, finanziarie ed economiche di un'impresa in funzionamento;
- il *principio della funzione economica dell'elemento dell'attivo o del passivo considerato*: introdotto dalla riforma del diritto societario del 2003 (D. Lgs. 6/2003), con tale espressione il legislatore intende riferirsi alla prevalenza della sostanza sulla forma;
- il *principio della competenza*: l'effetto delle operazioni e degli altri eventi che

caratterizzano la gestione di un'impresa deve essere rilevato contabilmente e attribuito all'esercizio in cui tali operazioni ed eventi si riferiscono, e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari (incassi e pagamenti); si tratta del principio cardine di redazione del bilancio: la determinazione del risultato di esercizio implica un procedimento di identificazione, di misurazione e di correlazione di ricavi e costi relativi all'esercizio stesso.

Per quanto riguarda il business delle scommesse a quota fissa, le principali attività d'impresa sono, da un lato, la raccolta delle giocate (ricavi) e, dall'altro, il pagamento delle vincite, dei compensi alla rete distributiva, dell'imposta unica e dei diritti per l'apertura dei punti vendita (costi). Il concessionario rileverà la competenza a conto economico sia dei ricavi che dei costi nel giorno in cui si conclude l'evento sul quale sono state accettate le scommesse, in quanto solo la conclusione di tale evento consente di individuare l'effettivo conseguimento del ricavo e dei costi correlati. Pertanto:

- a) nel momento in cui accetta la scommessa proposta dal giocatore su un determinato evento il cui svolgimento è previsto per una data futura, il concessionario registra contabilmente l'incasso derivante dall'accettazione della scommessa e un debito generico verso gli scommettitori che hanno puntato su tale evento;
- b) alla data in cui l'evento si conclude, il concessionario provvederà a rilevare:
  - i) un ricavo pari all'importo delle scommesse complessivamente ricevute (alla voce di conto economico "Ricavi delle vendite e delle prestazioni"), mediante lo storno del debito generico verso gli scommettitori precedentemente iscritto;
  - ii) un costo pari all'ammontare complessivo delle vincite (alla voce di conto economico "Costi per servizi", tra i costi della produzione) e un corrispondente debito verso gli scommettitori risultati vincitori;
  - iii) un costo pari ai compensi da riconoscere alla rete distributiva per i servizi resi (sempre alla voce "Costi per servizi");
  - iv) un costo pari all'imposta unica sulle scommesse complessivamente raccolte (alla voce di conto economico "Oneri diversi di gestione", tra i costi della produzione) e un corrispondente debito verso l'erario.

Se alla data di chiusura dell'esercizio l'evento legato all'esito di una scommessa accettata dal concessionario non si è ancora concluso, la competenza a conto economico di ricavi e costi sarà rilevata nell'esercizio successivo nel giorno in cui l'evento si concluderà: il bilancio, pertanto, sarà influenzato solo a livello finanziario.

- c) Infine, il versamento ad AAMS degli importi per l'acquisizione dei diritti in merito all'apertura dei punti di vendita e distribuzione dei giochi pubblici configura l'acquisizione

di un bene immateriale, la cui utilità produce benefici economici lungo un arco di tempo pluriennale. Tale somma, pertanto, deve essere iscritta nell'attivo patrimoniale (alla voce "Concessioni, licenze, marchi e diritti simili") e ammortizzata sistematicamente lungo tutta la durata della concessione: il concessionario provvede quindi a rilevare un costo pari alla quota di ammortamento dei diritti corrisposti ad AAMS (alla voce di conto economico "Ammortamento delle immobilizzazioni immateriali", tra i costi della produzione).

Per quanto riguarda, invece, il business delle scommesse a totalizzatore, la figura e il ruolo del concessionario sono notevolmente ridimensionati ed è AAMS a dettare tutte le regole di funzionamento e gestione del gioco, fissando le quote e determinando il prezzo finale della scommessa e la ripartizione delle giocate raccolte tra i vari soggetti partecipanti (ossia gli scommettitori, il concessionario, la rete distributiva, il CONI e l'UNIRE e AAMS stessa) in base ad apposite percentuali predeterminate dalla relativa normativa settoriale. Sulla base del rapporto concessorio con AAMS, il concessionario rileva contabilmente la quota di prelievo, obbligandosi nel contempo a versare ad AAMS l'imposta unica e a corrispondere a CONI e UNIRE il contributo finanziario loro spettante. L'importo residuale costituisce il compenso spettante al concessionario e alla rete distributiva.

Sotto il profilo contabile e bilancistico, per il concessionario la quota di prelievo avrà riflessi soltanto patrimoniali per quanto riguarda gli importi destinati ad AAMS e a CONI e UNIRE, mentre avrà effetti economici per la parte residuale che costituisce l'aggio spettante al concessionario stesso e alla rete distributiva. Per quanto riguarda la competenza, tale ricavo sarà rilevato a conto economico nel momento in cui lo scommettitore effettua la puntata, in quanto è tale momento ad assegnare giuridicamente al concessionario il diritto all'aggio e quindi a individuare l'effettivo conseguimento del ricavo. Pertanto il concessionario provvederà a rilevare:

- i) un ricavo pari al compenso ad esso spettante per l'attività di raccolta e distribuzione delle scommesse (alla voce di conto economico "Ricavi delle vendite e delle prestazioni");
- ii) un costo pari ai compensi da riconoscere alla rete distributiva per i servizi resi (alla voce di conto economico "Costi per servizi", tra i costi della produzione);
- iii) un costo pari alla quota di ammortamento dei diritti corrisposti ad AAMS per l'apertura dei punti vendita che distribuiscono tale tipologia di scommessa (alla voce di conto economico "Ammortamento delle immobilizzazioni immateriali", tra i costi della produzione).

## B) Principi contabili internazionali

In base al dettato dello IAS 18, i ricavi devono essere rilevati quando è probabile che i benefici economici futuri saranno fruiti dall'impresa e la loro valutazione è attendibile (vale lo

stesso per i correlati costi sostenuti o da sostenere), e lo stesso principio identifica i casi in cui tali criteri sono soddisfatti. I ricavi sono definiti come incrementi dei benefici economici che si manifestano nel corso dell'attività ordinaria dell'impresa in relazione a determinati eventi (vendite, commissioni, interessi, dividendi, royalties) sotto forma di flusso lordo in entrata, accrescimento di attività o diminuzione di passività, sostanziandosi in un aumento del patrimonio netto differente dalle contribuzioni dei partecipanti al patrimonio netto stesso. Corrispettivi riscossi per conto terzi (imposte sulle vendite, imposte su beni e servizi, IVA, importi riscossi per conto del preponente in un rapporto di agenzia...) non sono benefici economici fruiti dall'impresa, non determinano un incremento del patrimonio netto e pertanto sono esclusi dai ricavi (è un ricavo, invece, in un rapporto di agenzia l'ammontare della provvigione, ad esempio). I ricavi devono essere valutati al *fair value* del corrispettivo ricevuto o spettante (generalmente costituito dall'ammontare di denaro o liquidità ricevuto).

In base a tale principio, pertanto, quando l'impresa acquisisce corrispettivi riscossi per conto di terzi, questi devono essere detratti dai ricavi ("lordi") dell'operazione, i quali devono essere iscritti in conto economico al netto di tali corrispettivi, in modo da rappresentare la sostanza economica dell'operazione ("rappresentazione netta" dei ricavi) e indicare il reale beneficio economico ricevuto dall'impresa e associato alla transazione effettuata. Ciò vale sia nei rapporti con l'erario che all'interno di un rapporto privato di agenzia: il ricavo ascrivibile al soggetto che opera in qualità di agente è rappresentato unicamente dalla commissione a lui spettante, con esclusione di eventuali corrispettivi ricevuti per conto del preponente.

Diventa quindi essenziale verificare se, nell'ambito di un'operazione commerciale, l'impresa agisce in qualità di attore principale o di agente. Due sono i principali criteri:

- i) *rischio finanziario*: l'azienda è esposta al rischio d'impresa? Agisce come obbligato principale nei confronti del cliente? Se sì, cioè opera in qualità di attore principale, è tenuta a rilevare contabilmente l'operazione mediante la rappresentazione lorda dei ricavi; se no, invece, cioè opera in qualità di agente, dovrà iscrivere in conto economico i ricavi netti;
- ii) *discrezionalità nella determinazione del prezzo finale*: se l'azienda ha la possibilità di determinare o variare il prezzo finale del prodotto o del servizio offerti al cliente finale, essa opera in qualità di attore principale e conseguentemente è tenuta alla rappresentazione lorda dei ricavi; in caso contrario, l'azienda opera in qualità di agente e dovrà iscrivere in conto economico i ricavi netti.

Per quanto riguarda le scommesse a quota fissa, il concessionario effettua la raccolta delle giocate in nome e per conto proprio, eroga le vincite in virtù dell'avverarsi dell'evento su cui ha scommesso il giocatore e delle quote fissate al momento dell'accettazione della scommessa, e corrisponde all'erario l'imposta unica sulle scommesse. In qualità di tenentario

del banco è l'unico titolare dell'impresa, e con la fissazione della quota e l'accettazione della scommessa determina il prezzo finale della scommessa stessa. Pertanto, il concessionario agisce come attore principale e ciò richiederebbe una rappresentazione lorda dei ricavi. Tuttavia, è necessaria una precisazione, in virtù della peculiarità del contratto di scommessa: poiché la fissazione delle quote rappresenta l'elemento fondante di tale contratto ed è individuato già al momento della giocata il potenziale payout cui il concessionario è tenuto nel caso di vincita da parte dello scommettitore, il contratto di scommessa rientra nella categoria dei contratti derivati ai fini IAS che danno origine a una passività finanziaria, ossia un'obbligazione contrattuale a consegnare disponibilità liquide o un'altra attività finanziaria ad un altro soggetto. In conclusione, pertanto, in bilancio va iscritto il *fair value* corrispondente all'importo dei ricavi derivanti dall'intera raccolta al netto delle vincite pagate; alla fine dell'anno, dalla raccolta registrata a fronte di eventi non ancora conclusi andrà detratto il relativo payout stimato.

Per quanto riguarda, invece, le somme corrisposte dai concessionari per l'acquisizione dei diritti in merito alla distribuzione e alla raccolta delle scommesse, al fine di verificare se sia possibile iscrivere tali importi tra le immobilizzazioni immateriali bisogna fare riferimento a quanto previsto dallo IAS 38, il quale richiede per l'iscrizione di un'attività immateriale la presenza di tre elementi:

- i) *identificabilità*: è attività immateriale l'attività derivante da diritti contrattuali o altri diritti legali, indipendentemente dal fatto che tali diritti siano trasferibili o separabili dal soggetto o da altri diritti e obbligazioni;
- ii) *controllo*: il soggetto ha il potere di usufruire dei benefici economici futuri derivanti dalla risorsa in oggetto e può limitare l'accesso a tali benefici da parte di terzi;
- iii) *benefici economici futuri*: un'attività immateriale deve essere rilevata come tale se e solo se è probabile che i benefici economici futuri attesi che sono attribuibili all'attività affluiranno al soggetto e il costo dell'attività può essere determinato attendibilmente.

Nel caso in esame ricorrono tutti e tre i requisiti: l'acquisizione dei diritti all'apertura dei punti vendita concretizza la presenza di un diritto contrattuale e legale; mediante l'acquisizione di tali diritti e la titolarità della concessione il concessionario usufruisce dei benefici economici derivanti dall'esercizio del gioco lecito, ed essendo l'esclusivo titolare del diritto sul singolo punto vendita esso limita l'accesso al beneficio da parte di terzi; infine, il concessionario è il soggetto in capo al quale affluiranno i benefici economici futuri dell'attività e il costo sostenuto è attendibilmente misurato in quanto previsto specificamente dall'impianto normativo. Il concessionario, pertanto, provvede all'iscrizione degli importi in esame nell'attivo patrimoniale tra le immobilizzazioni immateriali e al loro ammortamento

sistematico per tutta la durata della concessione.

In conclusione, per quanto concerne le scommesse a quota fissa, il concessionario provvederà a rilevare in conto economico:

- i) un ricavo pari all'importo delle scommesse complessivamente ricevute e un costo pari all'ammontare complessivo delle vincite; i ricavi in conto economico saranno rappresentati quindi al netto di tali costi;
- ii) un costo pari ai compensi da riconoscere alla rete distributiva per i servizi resi (tra i costi per servizi);
- iii) un costo pari alla quota di ammortamento sistematicamente calcolata sulle somme relative ai diritti acquisiti (tra gli ammortamenti e le svalutazioni);
- iv) un costo pari all'imposta unica sulle scommesse complessivamente raccolte (tra i costi operativi).

Per quanto riguarda, invece, le scommesse a totalizzatore, come detto in precedenza è AAMS a fissare le quote e a determinare il prezzo finale della scommessa e la ripartizione delle giocate raccolte tra i soggetti che partecipano al gioco (scommettitori, concessionario, rete distributiva, CONI e UNIRE e AAMS stessa) sulla base di apposite percentuali predeterminate dalla relativa normativa settoriale. Il concessionario, pertanto, agisce come agente e ciò richiede una rappresentazione netta dei ricavi. Nel bilancio del concessionario gli importi relativi all'imposta unica da corrispondere ad AAMS e al contributo finanziario spettante a CONI e UNIRE avranno solo riflessi patrimoniali, mentre il concessionario provvederà a rilevare in conto economico:

- i) un ricavo pari al compenso per l'esercizio della raccolta e distribuzione delle scommesse;
- ii) un costo pari ai compensi da riconoscere alla rete distributiva per i servizi resi (tra i costi per servizi);
- iii) un costo pari alla quota di ammortamento sistematicamente calcolata sulle somme relative ai diritti acquisiti (tra gli ammortamenti e le svalutazioni).

Tali voci di conto economico verranno poi rappresentate in bilancio mediante l'esposizione (alla voce "Ricavi delle vendite e delle prestazioni") dei ricavi al netto dei costi relativi ai compensi da riconoscere alla rete distributiva per i servizi resi, mentre tra i costi (alla voce "Ammortamenti e svalutazioni") verranno indicate le quote di ammortamento dei diritti acquisiti per la distribuzione e la raccolta delle scommesse.

### **2.2.2 AWP**

Nel business delle AWP, lo Stato gestisce il gioco per mezzo di un'apposita rete telematica di proprietà di AAMS, a cui gli apparecchi devono essere obbligatoriamente collegati. Tale rete viene affidata in concessione ai concessionari, che esercitano il gioco

lecito attraverso la rete telematica stessa. Il concessionario è l'unico soggetto al quale AAMS affida la gestione e l'esercizio del gioco: esso è l'esclusivo titolare del nulla osta per la messa in esercizio delle AWP, è il titolare del rapporto di concessione con AAMS e ad esso è affidata la gestione del gioco attraverso la conduzione operativa della rete telematica di proprietà di AAMS. A tale scopo il concessionario si avvale del contributo di altri soggetti economici ricompresi nella filiera distributiva del gioco, ossia il gestore e l'esercente: questi collaborano con il concessionario in quanto possessori degli apparecchi o titolari degli esercizi presso i quali vengono installate le AWP, ma non assumono alcun ruolo indipendente nella gestione e nell'esercizio del gioco lecito, poiché l'unico soggetto responsabile del gioco e l'unico a intrattenere rapporti con AAMS è il concessionario, che è anche il soggetto passivo del PREU tenuto a versare ad AAMS il prelievo sulle giocate.

Gli apparecchi distribuiscono ai giocatori vincite in denaro subito dopo la conclusione della singola partita; tali vincite, computate dall'apparecchio in modo non predeterminabile su un ciclo complessivo di 140.000 partite, devono risultare non inferiori al 70% delle somme giocate; la parte residua, che non può superare il 30% dell'importo complessivo delle giocate, è distinta in una parte dovuta dal concessionario all'erario a titolo di PREU e in un'altra residuale che costituisce la remunerazione delle attività affidate in concessione e connesse alla gestione degli apparecchi, che deve essere ripartita tra il concessionario e gli altri soggetti economici che costituiscono la filiera distributiva del gioco.

Prima di analizzare i riflessi civilistici e bilancistici che il business delle AWP genera in capo al concessionario a seconda che esso rediga il bilancio in conformità ai principi contabili nazionali (ITA GAAP) o a quelli internazionali (IAS/IFRS), è opportuno chiedersi se, in merito alla contabilizzazione del PREU, esso debba avere rilevanza a conto economico o a stato patrimoniale. Si deve ritenere che il PREU debba essere contabilizzato nel conto economico del concessionario, in quanto parte dei costi del business, per i seguenti motivi: al concessionario è affidata l'organizzazione del gioco, la gestione telematica degli apparecchi e la contabilizzazione delle somme giocate; non ci sono meccanismi di rivalsa, il concessionario è il soggetto passivo individuato ex lege e inciso dal tributo; il concessionario ha l'obbligo di contabilizzare ed eseguire il versamento del PREU; il concessionario deve versare ad AAMS il prelievo sulle giocate indipendentemente dal trasferimento al concessionario stesso del PREU relativo alle giocate raccolte dai terzi incaricati. Il PREU, pertanto, si configura come un'imposta che colpisce l'organizzazione dell'attività del gioco lecito.

#### A) Principi contabili nazionali

Riguardo ai principali criteri che sottendono alla redazione del bilancio, valgono le stesse considerazioni fatte nel paragrafo relativo alle scommesse. Nel caso delle AWP il

concessionario provvederà a rilevare:

- i) un ricavo pari a un importo non superiore al 30% della raccolta delle giocate di competenza del periodo (alla voce di conto economico “Ricavi delle vendite e delle prestazioni”);
- ii) un costo corrispondente al PREU determinato sulle somme giocate (alla voce di conto economico “Oneri diversi di gestione”, tra i costi della produzione) e un corrispondente debito verso AAMS;
- iii) un costo pari ai compensi da riconoscere agli altri soggetti economici (esercente e gestore) che collaborano con il concessionario e sono parte attiva della filiera distributiva del gioco (alla voce di conto economico “Costi per servizi”, tra i costi della produzione).

#### B) Principi contabili internazionali

Anche per le AWP valgono le stesse considerazioni fatte per le scommesse: bisogna verificare se l'impresa agisce in qualità di attore principale o di agente, e per farlo si ricorre principalmente ai due criteri del *rischio finanziario* e della *discrezionalità nella determinazione del prezzo finale*. Nella gestione del business delle AWP il concessionario agisce in un contesto in cui la normativa settoriale disciplina e definisce il costo della giocata, il payout, il prelievo erariale e la remunerazione delle attività connesse alla gestione degli apparecchi. Può concludersi, quindi, che il concessionario operi in qualità di agente, in quanto: il prezzo finale del gioco è determinato dal legislatore e non può essere in alcun modo modificato o ridefinito dal concessionario; la ripartizione delle somme giocate è espressamente disciplinata dalla normativa di settore; le vincite dipendono esclusivamente dal numero delle giocate e dal numero dei vincitori; il concessionario di fatto non assume il rischio del gioco; AAMS agisce come attore principale, ha la riserva originaria del gioco e delinea a priori tutte le regole del gioco stesso; AAMS è proprietaria della rete telematica attraverso la quale deve essere esercitato il gioco lecito affidato in concessione. Di conseguenza, sarà richiesta una rappresentazione netta dei ricavi.

Il concessionario provvederà a rilevare:

- i) un ricavo pari a un importo non superiore al 30% della raccolta delle giocate di competenza del periodo;
- ii) un costo corrispondente al PREU determinato sulle somme giocate e un corrispondente debito verso AAMS;
- iii) un costo pari ai compensi da riconoscere agli altri soggetti economici (esercente e gestore) che collaborano con il concessionario e sono parte attiva della filiera distributiva.

Tali voci di conto economico verranno poi rappresentate in bilancio mediante l'esposizione (alla voce “Ricavi delle vendite e delle prestazioni”) dei ricavi al netto dei costi

relativi al PREU e ai compensi da riconoscere ad esercente e gestore.

### 2.2.3 VLT

A differenza delle AWP (apparecchi dotati di attestato di conformità alle disposizioni vigenti rilasciato da AAMS, obbligatoriamente collegati alla rete telematica, che si attivano con l'introduzione di moneta o con appositi strumenti di pagamento elettronico), le VLT sono parte integrante della rete telematica e si attivano solo se collegate alla rete stessa, in quanto non sono dotate di un autonomo software di gioco. Si tratta di un sistema di gioco caratterizzato da una piattaforma tecnologica che consente il controllo remoto del gioco stesso attraverso videotermini in ambienti dedicati, i quali si attivano ed erogano il gioco solo se collegati con il sistema centrale. Il legislatore, quindi, distingue tra apparecchi *stand alone* dotati di autonomo software che li rende del tutto autonomi e collegati alla rete telematica all'unico fine della raccolta dei dati di gioco (AWP) da quelli che operano come veri e propri videotermini e il cui funzionamento di gioco dipende necessariamente dal sistema *on-line real time* di elaborazione centrale di AAMS.

Con l'introduzione delle VLT, il concessionario acquisisce un ruolo centrale, in quanto: ha in affidamento l'attività e le funzioni pubbliche per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito; gestisce il sistema di gioco attraverso il quale acquisisce in tempo reale tutte le informazioni contabili relative alle somme giocate, alle vincite riscosse e a quelle erogate; eroga le vincite superiori a 5.000 € stabilisce la quota da destinare al jackpot, seppur nel rispetto del payout minimo pari all'85% relativamente al sistema di gioco e a ogni singolo gioco (il jackpot costituisce la quota di raccolta di gioco individuata secondo criteri di accantonamento definiti da ciascun concessionario, da erogare sotto forma di vincita tra le VLT che concorrono all'accantonamento e secondo modalità previste nelle specifiche del sistema di gioco, e attraverso cui il concessionario può variare il payout sulla base di scelte commerciali e strategiche).

Anche per le VLT, i soggetti che partecipano alla filiera del gioco sono il concessionario, il gestore, l'esercente e il giocatore. Il legislatore fissa le regole del gioco stabilendo il prezzo finale, l'ammontare minimo delle vincite (anche mediante l'introduzione del meccanismo del jackpot), la ripartizione delle somme giocate e la conseguente remunerazione dell'attività svolta dai diversi soggetti che compongono la filiera distributiva.

Per quanto concerne i costi da sostenere per l'ottenimento delle licenze, mentre per le AWP la normativa non prevede costi specifici per l'ottenimento del nulla osta, per le VLT invece i concessionari sono tenuti a corrispondere ad AAMS una somma di 15.000 € per ogni apparecchio autorizzato e installato. L'autorizzazione all'installazione delle VLT rilasciata da AAMS è condizione necessaria e preliminare alla gestione della rete telematica di proprietà di

AAMS da parte dei concessionari, senza la quale essi non potrebbero esercitare e gestire le attività di gioco attraverso le VLT. Tale autorizzazione può formare oggetto di autonomo trasferimento esclusivamente tra concessionari e previa approvazione di AAMS.

A) Principi contabili nazionali

Il versamento dell'importo per il rilascio dell'autorizzazione da parte di AAMS configura l'acquisizione di un bene immateriale la cui utilità produce benefici economici lungo un arco di tempo pluriennale, con conseguente iscrizione dell'importo nell'attivo patrimoniale (alla voce "Concessioni, licenze, marchi e diritti simili") e ammortamento sistematico lungo tutta la durata della concessione.

Il concessionario provvederà a rilevare:

- i) un ricavo pari alla raccolta delle giocate di competenza del periodo (alla voce di conto economico "Ricavi delle vendite e delle prestazioni"), in quanto è al concessionario che viene affidato il ruolo centrale di gestore del gioco e di tutti i suoi aspetti tecnologici, informatici, amministrativi e procedurali;
- ii) un costo pari alle vincite corrisposte ai giocatori (alla voce di conto economico "Costi per servizi", tra i costi della produzione);
- iii) un costo corrispondente al PREU determinato sulle somme giocate (alla voce di conto economico "Oneri diversi di gestione", tra i costi della produzione) e un corrispondente debito verso AAMS;
- iv) un costo pari ai compensi da riconoscere agli altri soggetti economici (esercente e gestore) che collaborano con il concessionario e sono parte attiva della filiera distributiva del gioco (alla voce di conto economico "Costi per servizi", tra i costi della produzione);
- v) un costo pari alla quota di ammortamento dei diritti corrisposti ad AAMS per l'installazione di ciascun apparecchio VLT (alla voce di conto economico "Ammortamento delle immobilizzazioni immateriali", tra i costi della produzione).

B) Principi contabili internazionali

Ai fini dell'iscrizione tra le immobilizzazioni immateriali dell'importo per il rilascio da parte di AAMS dell'autorizzazione per l'installazione delle VLT, sono soddisfatti tutti e tre i requisiti (identificabilità, controllo e benefici economici futuri) richiesti dallo IAS 38. Tale importo deve essere ammortizzato sistematicamente per tutta la durata della concessione.

Anche nel caso delle VLT il concessionario agisce in qualità di agente di AAMS, in base alle stesse considerazioni fatte per le AWP. Di conseguenza, sarà richiesta una rappresentazione netta dei ricavi.

Il concessionario provvederà a rilevare:

- i) un ricavo pari alla raccolta delle giocate di competenza del periodo;
- ii) un costo pari alle vincite corrisposte ai giocatori;
- iii) un costo corrispondente al PREU determinato sulle somme giocate e un corrispondente debito verso AAMS;
- iv) un costo pari ai compensi da riconoscere agli altri soggetti economici (esercente e gestore) che collaborano con il concessionario e sono parte attiva della filiera distributiva;
- v) un costo pari alla quota di ammortamento dei diritti corrisposti ad AAMS per l'installazione di ciascun apparecchio VLT.

Tali voci di conto economico verranno poi rappresentate in bilancio mediante l'esposizione (alla voce "Ricavi delle vendite e delle prestazioni") dei ricavi al netto dei costi relativi alle vincite, al PREU e ai compensi da riconoscere ad esercente e gestore, mentre tra i costi (alla voce "Ammortamenti e svalutazioni") verranno indicate le quote di ammortamento dei diritti corrisposti ad AAMS per l'installazione di ciascun apparecchio VLT.

### **2.3 Aspetti penali**

Finora si è parlato soltanto di giochi leciti, disciplinati dal Codice civile. Per i giochi vietati rileva, invece, il Codice penale.

La nozione di gioco d'azzardo è contenuta nell'art. 721 co. 1: sono giochi d'azzardo "quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria". Il concorso di questi due elementi (quello soggettivo del fine di lucro e quello oggettivo dell'aleatorietà: v. § 1.1) è imprescindibile ai fini della caratterizzazione della fattispecie penalmente rilevante (e quindi condannabile), e la loro valutazione normativa non è pertanto dissociabile (Talamo e Manuguerra, 2016; Libera Piemonte, 2012; Baldari, Argentino e Di Blasio, 2012):

- i) il fine di lucro sussiste ogniqualvolta il gioco è esercitato per conseguire vantaggi economicamente valutabili, ad esclusione dei casi in cui la posta (c.d. posta minima) sia talmente esigua da assumere valore puramente simbolico;
- ii) per quanto riguarda l'aleatorietà, invece, la giurisprudenza distingue tra aleatorietà assoluta (l'esito del gioco non è in alcun modo influenzato dall'abilità del giocatore) e aleatorietà relativa (l'esito del gioco dipende, sia pur in minima parte, dall'abilità del giocatore); l'aleatorietà deve essere valutata oggettivamente in base alla natura del singolo gioco e delle sue regole e deve essere prevalente rispetto all'abilità del giocatore.

Ai fini dell'integrazione della fattispecie e della configurabilità del reato, è tuttavia necessario che il gioco si svolga in un luogo aperto al pubblico o in circoli privati di qualunque specie:

- i) art. 718 co. 1: chiunque in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie (quindi anche in quei contesti, come le abitazioni private, che prescindono dalla presenza di una particolare struttura, attrezzatura o organizzazione), tiene un gioco d'azzardo (ossia pone in essere tutte quelle attività di organizzazione, istituzione, dirigenza, vigilanza e amministrazione del gioco in modo da differenziarsi da questo punto di vista in tutto o in parte dai giocatori) o lo agevola (ovvero lo rende possibile o lo facilita in qualsiasi modo, ad esempio prestando i locali, il denaro o gli attrezzi per il gioco, ma anche con una condotta meramente omissiva, nel caso in cui l'agente sia titolare di un obbligo giuridico di impedire lo svolgersi del gioco) è punito con l'arresto da tre mesi a un anno e con l'ammenda non inferiore a 206 euro. La giurisprudenza prescinde totalmente dal fatto che si sia iniziato a giocare, ritenendo sufficiente a integrare la condotta la semplice predisposizione di ciò che è necessario all'apertura del gioco, anche se questa non si è in concreto verificata e a prescindere dal fatto che i partecipanti vengano sorpresi in flagrante. Il campo di applicazione dell'articolo in esame è relativo alle attività svolte fuori dai casinò autorizzati e dalle navi da crociera naviganti oltre il bacino del Mediterraneo;
- ii) art. 719: la pena per il reato di cui all'art. 718 viene raddoppiata:
- a) se il colpevole ha istituito o tenuto una casa da gioco (ossia, secondo l'art. 721 co. 2, un luogo di convegno destinato al gioco d'azzardo, anche se privato e anche se lo scopo del gioco è sotto qualsiasi forma dissimulato; si tratta di una nozione intesa in senso funzionale, pertanto si considera qualsiasi luogo idoneo allo svolgimento del gioco d'azzardo, essendo proprio tale finalità l'aspetto caratterizzante, e non dunque la natura o le caratteristiche dei luoghi); l'aggravante risponde alla maggiore attrattiva che l'istituzione o la tenuta di una casa da gioco rappresenta per i giocatori d'azzardo;
  - b) se il fatto è commesso in un pubblico esercizio (per la cui definizione si veda l'art. 86 del T.U.L.P.S.);
  - c) se sono impegnate nel gioco poste rilevanti (in termini assoluti e non relativamente ai singoli soggetti);
  - d) se tra i partecipanti al gioco vi sono minorenni; l'aggravante si ritiene applicabile solo se il minore partecipa al gioco, non dunque se vi assiste solamente;
- iii) art. 720: chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico o in circoli privati di qualunque specie, senza esser concorso nella contravvenzione prevista dall'art. 718, sia colto mentre prende parte al gioco d'azzardo è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a 516 euro. La condotta può consistere tanto nel puntare o nel tenere il banco, quanto nello scommettere sul gioco altrui, senza una partecipazione diretta. Anche

in questo caso sono previste circostanze aggravanti e la pena è aumentata se si viene sorpresi in una casa da gioco o in un pubblico esercizio e se sono state impegnate nel gioco poste rilevanti. Tale contravvenzione ha carattere di reato collettivo ed esige una pluralità di soggetti attivi (concorso necessario). Tuttavia, per quanto concerne la sorpresa in flagranza (che costituisce nella fattispecie condizione obiettiva di punibilità), sono da considerarsi colte in flagranza non soltanto le persone sorprese a giocare ma anche quelle che, in base al caso concreto e alle circostanze ambientali, si presume che abbiano effettivamente partecipato al gioco sino a un momento immediatamente precedente all'irruzione a sorpresa dell'autorità, fermo restando che non si è penalmente perseguibili se si viene sorpresi ad assistere al gioco in qualità di spettatori.

Il codice penale, pertanto, prevede due fattispecie distinte in relazione al gioco d'azzardo, ovvero l'"esercizio" e la "partecipazione": risulta quindi penalmente rilevante non solo l'attività di chi organizza, dirige, amministra o mette a disposizione tutto il necessario per l'esercizio del gioco, ma anche quella di chi partecipa in qualsiasi modo al gioco da altri tenuto (scommettendo o puntando, distribuendo o ricevendo carte da gioco, ecc.).

La sentenza di condanna per un reato legato al gioco d'azzardo comporta la confisca obbligatoria del denaro posto in gioco e del materiale adibito a tale scopo, come ad esempio la roulette (art. 722). Il denaro da confiscare sarà non solo quello già posto in gioco all'atto della scoperta del fatto illecito, ma anche quello che si presume sarebbe stato impiegato per lo stesso scopo.

La disciplina di cui agli artt. 718-722 del Codice penale è inserita nella sezione dedicata alle contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi. Ciò sembrerebbe sostenere l'opinione tradizionale secondo la quale il fondamento del divieto penalistico che colpisce alcune tipologie di giochi sia da ravvisare nella contrarietà del gioco d'azzardo al buon costume: le contravvenzioni previste mirerebbero a tutelare il buon costume in quanto il gioco d'azzardo rappresenterebbe un'attività immorale e socialmente dannosa e dunque in contrasto con i *boni mores*, diffonderebbe avidità e avversione al lavoro e al risparmio e sarebbe causa di tragedie individuali e familiari nonché di delitti. Tale opinione, tuttavia, appare infondata, non solo perché alla prestazione (anche di gioco) contraria al buon costume si applica la disciplina di cui all'art. 2035 del Codice civile e non quella contenuta nel Codice penale, ma anche e soprattutto perché la legge penale vieta anche giochi che non incorrono nell'apprezzamento sociale in una censura di immoralità: ad esempio, l'art. 723 punisce l'esercizio abusivo del gioco del biliardo. Di fronte a giochi proibiti per ragioni diverse dalla contrarietà al buon costume (il riferimento è a quei giochi non d'azzardo vietati dall'Autorità nel pubblico interesse sulla base di un provvedimento amministrativo: v. art. 110 co. 1 del

T.U.L.P.S.), deve ritenersi che la reale *ratio* sottesa ai divieti sia quella della contrarietà di determinate forme di gioco a norme imperative e/o all'ordine pubblico, che potrebbe essere turbato da giochi che, per le pulsioni che smuovono, possono essere facilmente causa di disordini e incidenti (Baldari, Argentino e Di Blasio, 2012).

La disciplina codicistica in materia di giochi e scommesse risulta estremamente sintetica, soprattutto guardando alla notevole rilevanza sociale assunta ormai dal gioco. Tra l'altro, l'attuale fisionomia del comparto fa sorgere ragionevoli dubbi se abbia ancora senso considerare il rapporto di gioco un rapporto bilaterale, presupposto della normativa codicistica, o se invece non siano necessarie modifiche sostanziali per rendere quest'ultima, e quindi i principi generali della materia, più aderente alla realtà dei fatti. Appare ormai evidente, infatti, come, fermi restando i principi e i criteri dettati per regolare le obbligazioni derivanti da debiti di gioco, la disciplina codicistica, sia civile che penale, abbia portata applicativa limitata, sia perché il settore del gioco è ormai assoggettato ad una gestione pubblico-amministrativa, sia perché la copiosa normativa settoriale sviluppatasi a latere della disciplina codicistica considera ormai il gioco, di regola, come gioco con pluralità di parti.

A tutti gli aspetti appena citati devono aggiungersi quelli legati alla dipendenza da gioco d'azzardo e all'esposizione giudiziaria dei giocatori patologici a vicende, oltre che di stampo privatistico (contenziosi lavorativi, inadempienze contrattuali, separazioni e divorzi...), anche di rilievo pubblicistico e in particolar modo penalistico, a causa dei frequenti sconfinamenti comportamentali nell'illegalità (evasione fiscale, appropriazioni indebite, truffe, furti, rapine, ricettazioni, minacce ed estorsioni...). Il giocatore patologico, infatti, non raramente si trova coinvolto nella commissione di attività criminali, o direttamente, perché si rende autore di specifici reati, o indirettamente, in quanto diviene oggetto/bersaglio privilegiato della criminalità organizzata che, approfittando della sua evidente vulnerabilità, lo impiega come manovalanza criminale di facile ed economica reperibilità (Bianchetti, 2015).

Per quanto concerne, infine, il legame tra gioco d'azzardo patologico e imputabilità penale, scarsi o del tutto assenti sono gli studi criminologici e psichiatrico-forensi in merito al riconoscimento della responsabilità penale per gli illeciti commessi da parte di giocatori patologici. Ciò è presumibilmente dovuto sia al fatto che spesso le problematiche connesse al gioco d'azzardo emergono a condanna avvenuta sia al fatto che la ludopatia, nella cultura degli operatori del diritto, non è ancora stata appieno ricompresa tra le problematiche psicopatologiche rilevanti ai fini della valutazione dell'imputabilità del soggetto agente ai sensi degli artt. 88 e 89 del Codice penale (esclusione totale o parziale della capacità di intendere e di volere). Per quanto sia innegabile che l'azione del giocare d'azzardo dipende in larga misura da una libera scelta del soggetto, non può disconoscersi che in alcuni casi la

presenza di una dipendenza patologica da gioco d'azzardo possa avere, come altri disturbi patologici, qualche rilevanza giuridica sul piano dell'imputabilità.

Nei casi in cui il gioco d'azzardo patologico possa ragionevolmente assumere valore di "malattia", incidendo così sulla capacità di intendere o di volere del soggetto, esso dovrebbe ricevere un adeguato riconoscimento giuridico (ferme restando la necessaria presenza della compromissione della capacità di intendere e di volere al momento della commissione del fatto penalmente rilevante e la sussistenza di un rapporto di causalità tra l'una e l'altra).

Nella giurisprudenza penale, invece, persiste un atteggiamento estremamente prudente, se non addirittura scettico, nei confronti del gioco d'azzardo patologico, soprattutto riguardo al fatto che esso possa essere riconosciuto incidente, in quanto costituente condizione di infermità, sulla capacità di intendere e di volere del singolo soggetto.

Sebbene, quindi, da un punto di vista clinico-forense la ludopatia sia per molti versi assimilabile a quelle dipendenze incidenti sulla capacità di autodeterminazione dell'autore di reato che il legislatore ha specificamente considerato (come la cronica intossicazione da alcol o da sostanze stupefacenti) e sia accomunabile a quei disturbi ossessivo-compulsivi o a quei discontrolli degli impulsi che potenzialmente sono in grado di compromettere la capacità di volere del soggetto (come la cleptomania), quasi mai i nostri giudici hanno riscontrato il difetto d'imputabilità in capo ad un soggetto affetto da gioco d'azzardo patologico (Bianchetti, 2015):

- in alcuni casi, dopo aver evidenziato l'astratta idoneità del disturbo da GAP ad incidere sulle capacità intellettive e volitive del soggetto, compromettendole almeno in parte, e dopo aver rilevato che esso, al pari di altre anomalie della personalità, può avere attitudine ad influire sull'imputabilità, a condizione che sia di consistenza, intensità e gravità tali da incidere concretamente su dette capacità, la Suprema Corte ha ribadito, a ragione, che tale riconoscimento non può avvenire in assenza di un concreto collegamento eziologico tra il disturbo patologico diagnosticato e la condotta criminosa perpetrata;
- in altri casi la Corte di legittimità ha aggiunto che tale correlazione eziologica deve essere valutata in concreto e non in astratto, che eventuali pregresse pronunce di merito non sono vincolanti, dovendosi l'imputabilità valutare di volta in volta nel momento dello specifico fatto commesso, e che la dipendenza da gioco d'azzardo può costituire l'occasione per la commissione di reati ma non necessariamente la causa della realizzazione degli stessi;
- solo in pochi casi, invece, vi è stato il concreto riconoscimento dell'incidenza del disturbo in questione sulle effettive capacità di autodeterminazione del soggetto, con la conseguente applicazione della diminuzione del vizio parziale di mente (e comunque principalmente all'interno di un quadro patologico composito di comorbilità psichiatrica, in cui quindi il

GAP non è l'unico disturbo presente ma è “accompagnato” da altre problematiche fisiche e/o mentali, o considerando il disturbo da gioco d'azzardo patologico espressione sintomatica di altri disturbi o una mera complicanza della struttura di personalità fortemente abnorme del soggetto).

## **Capitolo 3: La tassazione del gioco d'azzardo in Italia**

### **3.1 La tassazione dei giochi**

#### **3.1.1 Considerazioni preliminari**

Nelle pagine precedenti ci siamo concentrati sugli aspetti descrittivi, socio-economici e normativi legati al gioco d'azzardo. Tuttavia, è fondamentale affrontarne la trattazione anche dal punto di vista tributario. Si è già accennato che, in sostanza, il funzionamento del sistema del gioco si basa sul processo “prendere a molti (i giocatori) per dare a pochi (i vincitori)”, pertanto esso diventa inevitabilmente un fattore di produzione di disuguaglianza. Ma non solo, il gioco contribuisce a riprodurre disparità già esistenti nel tessuto sociale, enfatizzate dal meccanismo di redistribuzione tra giocatori e Stato, il quale trattiene una quota delle giocate sotto forma di tassazione. Se alcune categorie sociali rispetto alle altre contribuiscono al gioco in modo più che proporzionale alle loro risorse economiche, esse verseranno relativamente più denaro nelle casse pubbliche rispetto alle altre categorie. E se la partecipazione e l'intensità con cui si gioca sono condizionate da caratteristiche sociali quali il possesso di un basso titolo di studio o l'appartenenza a classi sociali svantaggiate o minori disponibilità di reddito, allora il gioco d'azzardo finisce per contribuire sistematicamente al perpetrarsi delle disuguaglianze sociali, reiterando gli svantaggi strutturali delle categorie sociali più deboli (Sabatino, 2016). Perciò si è spesso detto che il gioco d'azzardo, per quanto fonte di tassazione volontaria, è diventato la “tassa sulla povertà” per eccellenza.

Purtroppo, sono in molti, e a buon diritto, i sostenitori della tesi per cui, almeno attualmente, la principale motivazione che ha indotto e induce lo Stato a legalizzare ciò che prima era vietato è la convenienza ai fini fiscali, e in quest'ottica non appare affatto strano (anche se con risvolti etici non trascurabili) che in un Paese come il nostro che soffre di una notevole evasione fiscale lo Stato ricorra anche ai giochi per autofinanziarsi. La progressiva legalizzazione e istituzionalizzazione del gioco ha condotto ad una “proletarizzazione” dell'azzardo, che non solo ha comportato la sua “massificazione consumistica”, ma ha anche consentito allo Stato (che, si ricorda, è promotore e propositore del gioco legalizzato) di recuperare entrate proprio in un settore in cui il prelievo tributario diretto e indiretto risulta di fatto inferiore (Bianchetti e Croce, 2007).

La spesa effettiva dei giocatori (la perdita reale, ossia la differenza tra raccolta e vincite pagate) è ripartita tra fatturato destinato agli operatori del settore e gettito destinato all'erario. L'Italia gode di un livello di regolamentazione piuttosto stringente (come anche Germania e Francia), con livelli di incidenza fiscale mediamente superiori a quelli degli altri paesi europei

(sebbene le attività di organizzazione ed esercizio di giochi e scommesse siano qualificate come attività economiche per la prestazione di servizi, il gioco autorizzato rimane concettualmente assimilato al fumo e all'uso di bevande alcoliche). Data la rilevanza economica e la domanda elevata anche nei momenti di crisi economica, il settore del gioco costituisce una fonte importante e stabile di gettito per il nostro Paese, corrispondente nel 2016 allo 0,6% del PIL e a più del 2% delle entrate tributarie complessive (Upb, 2018).

Il Grafico 3.1 mette in risalto proprio il livello di incidenza superiore a quello dei principali paesi europei: in percentuale del PIL, il gettito italiano si colloca ben al di sopra di quello di Francia, Germania, Spagna e Regno Unito (nel 2016 si va da tre volte la percentuale della Francia a sei volte quella della Germania).

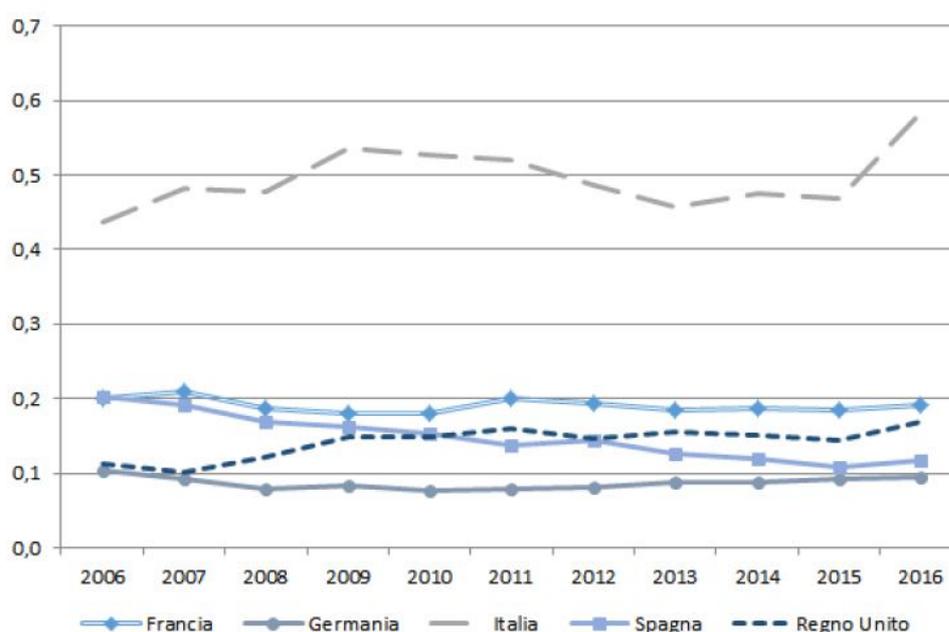


Grafico 3.1. Entrate tributarie derivanti dal gioco d'azzardo nei principali paesi europei (in % del PIL)  
(fonte: elaborazione Upb su dati OCSE)

### 3.1.2 L'attuale disciplina tributaria<sup>1</sup>

In Italia il quadro normativo relativo al prelievo erariale nel settore dei giochi e delle scommesse risulta piuttosto complesso, in quanto modalità di tassazione e aliquote variano a seconda della tipologia di gioco; inoltre, le disposizioni di legge spesso rinviano a decreti direttoriali AAMS. Risale al Decreto Bersani del 2006 l'ultima revisione strutturale del settore, che si riproponeva di razionalizzare e ridurre il prelievo per rendere più competitivi e appetibili i giochi offerti dai concessionari italiani e contrastare sia i loro competitor clandestini (*gioco nero*) sia quelli internazionali (*gioco grigio*).

Le entrate erariali derivanti dai giochi si distinguono in due macrocategorie:

<sup>1</sup> Quanto esposto nel presente paragrafo è ricavato, salvo diversa indicazione, da Upb - Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *La fiscalità nel settore dei giochi*, Focus tematico n. 6, 3 maggio 2018.

- *entrate extratributarie* (che confluiscono ugualmente tra le imposte indirette del Bilancio dello Stato e del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche): il prelievo fiscale coincide con il margine erariale residuo, una sorta di utile di gestione, che si ottiene sottraendo dall'importo complessivo delle giocate (ossia dalla raccolta) le vincite pagate ai giocatori e l'aggio spettante ai gestori dei punti di gioco. La riscossione rientra nelle competenze di AAMS, che esercita in modo diretto l'attività di raccolta presso i concessionari autorizzati. Questa tipologia di prelievo si applica soltanto al gioco del Lotto e alle lotterie, sia ad estrazione differita che istantanee (fino al 2016 anche al Bingo);
- *entrate tributarie*: comprendono il gettito derivante da tutte le altre tipologie di gioco. I soggetti passivi di imposta sono i concessionari. Variano a seconda della tipologia di gioco le basi imponibili (essenzialmente, raccolta lorda o margine lordo del concessionario, ossia la differenza tra raccolta e vincite pagate ai giocatori) e le aliquote.

Attualmente esistono cinque tipologie di imposta:

- i) *prelievo erariale unico (PREU)*: istituito con il D.L. 269/2003 (art. 39 co. 13), è un tributo a carattere omnicomprensivo, assorbente e sostitutivo di qualsiasi ulteriore imposta; si applica agli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro, disciplinati dall'art. 110 co. 6 TULPS (ossia alle AWP e alle VLT); la base imponibile è rappresentata dall'ammontare complessivo delle somme giocate (raccolta); l'aliquota, diversa tra AWP e VLT, viene in genere fissata dalle leggi di bilancio, ma AAMS con propri decreti direttoriali può emanare tutte le disposizioni in materia al fine di assicurare maggiori entrate, e quindi anche variare la misura del PREU; ulteriori aumenti delle aliquote sono previsti da fine 2018 al 2023 dal Decreto Dignità del luglio 2018;
- ii) *imposta unica*: si applica ai giochi numerici a totalizzatore, ai giochi a base sportiva e a base ippica, al bingo, ai giochi di abilità a distanza, ai giochi di carte e ai giochi di sorte a quota fissa; la base imponibile è rappresentata dalla raccolta o dal margine lordo (GGR, *gross gaming revenue*), ossia la differenza per il concessionario tra raccolta e vincite restituite ai giocatori; le aliquote variano a seconda della tipologia di gioco e anche in questo caso possono essere modificate da interventi legislativi o da AAMS;
- iii) *imposta sugli intrattenimenti (ISI)*: si applica ai giochi nei quali non è prevista vincita in denaro (in sostanza, agli apparecchi da intrattenimento per il gioco lecito senza vincita in denaro, disciplinati dall'art. 110 co. 7 TULPS, come videogiochi, simulatori, biliardo, calcio balilla, ecc.); la base imponibile viene generalmente calcolata in modo forfettario per categoria di gioco;
- iv) *aliquota IVA*: si applica esclusivamente ai giochi per i quali non è prevista vincita in denaro (in sostanza, quindi, agli apparecchi da intrattenimento senza vincita in denaro);

v) dal 2012 è stata introdotta, solo per alcune tipologie di giochi, un'ulteriore tassazione sulle vincite superiori a 500 € (solo per la parte eccedente): si tratta della ormai nota "tassa sulla fortuna"; a partire da ottobre 2017, il D.L. 50/2017, convertito nella L. 96/2017, ha aumentato le aliquote, e tale ulteriore tassazione è stata estesa anche ad altre tipologie di gioco; lo scopo è quello di riuscire a internalizzare i costi sociali e sanitari causati dal gioco d'azzardo patologico e, congiuntamente alla riduzione dei punti vendita, di inserire in un settore caratterizzato da una domanda con elevata elasticità al prezzo un fattore disincentivante nel processo decisionale degli individui (come si è fatto anche per il fumo); attualmente la "tassa sulla fortuna" si applica ai giochi numerici a quota fissa (8%) e a totalizzatore (12%), alle lotterie istantanee (12%) e alle VLT (12%).

Il sistema italiano di tassazione dei giochi può essere quindi così riassunto (Tabella 3.1):

a) Giochi tradizionali:

- *Giochi numerici a quota fissa*: il prelievo fiscale sul Lotto equivale a un utile di gestione (ottenuto dalla sottrazione alla raccolta di vincite e aggio del gestore del punto di gioco); è prevista una "tassa sulla fortuna" dell'8% sulle vincite superiori a 500 €
- *Giochi numerici a totalizzatore nazionale*: a Superenalotto, Superstar e Win for Life si applica l'imposta unica e la base imponibile è la raccolta; le aliquote sono del 28,27% per il Superenalotto, del 38,27% per il Superstar e del 23,27% per il Win for Life; per tutti i giochi è prevista una "tassa sulla fortuna" del 12% sulle vincite superiori a 500 €
- *Lotterie*: si applica un'aliquota corrispondente al valore residuale; per le sole lotterie istantanee è prevista una "tassa sulla fortuna" del 12% sulle vincite superiori a 500 €
- *Bingo*: si applica l'imposta unica e la base imponibile è il margine lordo (differenza tra raccolta e vincite restituite ai giocatori); l'aliquota è del 20%;

b) Scommesse:

- *Scommesse a base sportiva*: per tutte le tipologie (concorsi a pronostici, scommesse sportive e non sportive a quota fissa e scommesse a totalizzatore) si applica l'imposta unica; per i concorsi a pronostici la base imponibile è la raccolta al netto dei diritti fissi e ricevitori e l'aliquota è del 33,84%; per le scommesse sportive e non sportive a quota fissa la base imponibile è il margine lordo e l'aliquota è del 18% per la raccolta su rete fisica e del 22% per la raccolta a distanza; per le scommesse a totalizzatore la base imponibile è la raccolta e l'aliquota è del 20%;
- *Scommesse a base ippica*: per tutte le tipologie (scommesse ippiche a quota fissa e V7) si applica l'imposta unica; per le scommesse a quota fissa la base imponibile è il margine lordo e l'aliquota è del 43% per la raccolta su rete fisica e del 47% per la raccolta a distanza; per il V7 la base imponibile è la singola posta di gioco e l'aliquota è del 15%;

Tipologia di giochi	Tipologia di tassazione	Base imponibile	Aliquota	Ulteriore tassazione %
<b>Giochi numerici a quota fissa</b>				
Lotto	Entrate extratributarie		Differenziale per il banco	8% >500€
10 e Lotto	Entrate extratributarie		Differenziale per il banco	8% >500€
<b>Giochi numerici a totalizzatore nazionale</b>				
Supenalotto	Imposta unica	Raccolta	28,27%	12% >500€
Superstar	Imposta unica	Raccolta	38,27%	12% >500€
Win for Life	Imposta unica	Raccolta	23,27%	12% >500€
<b>Lotterie</b>				
Lotterie differite	Entrate extratributarie		Valore residuale	
Lotterie istantanee	Entrate extratributarie		Valore residuale	12% >500€
<b>Giochi a base sportiva</b>				
Concorsi a pronostici	Imposta unica	Raccolta al netto dei diritti fissi e ricevitori	33,84%	
Scommesse sportive e non sportive a quota fissa	Imposta unica	Margine lordo	18% raccolta rete fisica 22% raccolta a distanza	
Scommesse a totalizzatore	Imposta unica	Raccolta	20%	
<b>Giochi a base ippica</b>				
Scommesse ippiche a quota fissa	Imposta unica	Margine lordo	43% raccolta rete fisica 47% raccolta a distanza	
V7	Imposta unica	Posta di gioco	15%	
<b>Bingo</b>				
Bingo	Imposta unica	Margine lordo	20%	
<b>Apparecchi</b>				
Apparecchi art. 110 TULPS co. 6 lett. a) (AWP)	PREU	Totale della raccolta	19%	
Apparecchi art. 110 TULPS co. 6 lett. b) (VLT)	PREU	Totale della raccolta	6%	12% >500€
Apparecchi art. 110 TULPS co. 7 (senza vincita in denaro)	ISI e IVA	Imponibile medio annuo forfettario per categoria (biliardo, calcio balilla...)	ISI: 8% IVA: 22% con detrazione forfettaria del 50%	
<b>Giochi di abilità a distanza (skill games)</b>				
Giochi di abilità a distanza	Imposta unica	Margine lordo	20%	
<b>Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa</b>				
Poker cash	Imposta unica	Margine lordo	20%	
Giochi da casinò	Imposta unica	Margine lordo	20%	

Tabella 3.1. La tassazione dei giochi in Italia nel 2018 (fonte: Pandimiglio e Spallone, 2018)

c) Giochi di nuova generazione:

- *Apparecchi:* per AWP e VLT si applica il prelievo erariale unico (PREU), la base imponibile è l'ammontare complessivo delle giocate (totale della raccolta) e le aliquote sono del 19% per le AWP e del 6% per le VLT; per le VLT è prevista una "tassa sulla fortuna" del 12% sulle vincite superiori a 500 €, per gli apparecchi per il gioco lecito senza vincita in denaro si applicano l'ISI e l'IVA, la base imponibile è l'imponibile medio annuo forfettario per categoria di gioco fissato dal legislatore e le aliquote sono dell'8% per l'ISI e del 22% con detrazione forfettaria del 50% per l'IVA;
- *Giochi di abilità a distanza (skill games):* si applica l'imposta unica, la base imponibile è il margine lordo e l'aliquota è del 20%;
- *Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa:* per tutte le tipologie (poker cash e giochi da casinò) si applica l'imposta unica, la base imponibile è il margine lordo e l'aliquota è del 20%.

L'istituzione del PREU e dell'imposta unica viene ricondotta alla volontà di uniformare il regime impositivo dei giochi con vincita in denaro, attuando in tal modo una semplificazione di fatto. È opportuno accennare al rapporto che intercorre tra tali tipologie di tassazione unica, imposta sui redditi (IRES) e imposta sul valore aggiunto (IVA) (Cimino, 2016):

- i) con riguardo al rapporto tra prelievo unico e IRES, PREU e imposta unica sono a tutti gli effetti un componente negativo di conto economico (tranne quando hanno solo riflessi patrimoniali, come nel caso delle scommesse a totalizzatore: v. § 2.2.1) e come tale deducibile dal reddito d'impresa;
- ii) con riguardo al rapporto tra prelievo unico e IVA, si è detto che il prelievo unico è un tributo sostitutivo di qualsiasi ulteriore imposta, ma non è a stretto rigore sostitutivo dell'IVA, dato che la raccolta (ad esempio, quella attuata con gli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro) rientra nel campo di applicazione di quest'ultima imposta come operazione esente. L'art. 10 co. 1 n. 6 del D.P.R. 633/1972 (che istituisce e disciplina l'imposta sul valore aggiunto) dispone, infatti, l'esenzione ai fini IVA delle operazioni relative all'esercizio del lotto, delle lotterie nazionali, dei giochi di abilità, dei concorsi a pronostici, dei totalizzatori e delle scommesse, ivi comprese le operazioni relative alla raccolta delle giocate. Con specifico riferimento a quest'ultima, la L. 311/2004 ha previsto che l'esenzione riguarda anche i rapporti tra i concessionari e i soggetti terzi incaricati della raccolta (per contratto stipulato con i concessionari stessi sulla base della convenzione di concessione). Ad esempio, sono attività di raccolta delle giocate nel comparto degli apparecchi da intrattenimento le attività strumentali all'offerta di gioco, e

in particolare le attività consistenti nella messa a disposizione degli apparecchi e nelle azioni per il loro funzionamento presso i punti vendita con modalità conformi alle prescrizioni normative e le attività consistenti nella raccolta e nella messa a disposizione del concessionario a scadenze concordate dell'importo residuo. Sono due le categorie di soggetti che effettuano per i concessionari la raccolta delle giocate: l'esercente e il possessore degli apparecchi (gestore). L'esenzione IVA riguarda le attività svolte nell'ambito del rapporto tra concessionario ed esercente e tra concessionario e gestore, in quanto entrambi collaborano con il concessionario all'attività di raccolta su incarico di quest'ultimo: in tal modo, è esentato ai fini IVA l'importo che costituisce la remunerazione della filiera (comprensivo del compenso del concessionario e dei soggetti terzi incaricati). L'esenzione non riguarda, invece, eventuali distinti rapporti contrattuali tra esercente e gestore, aventi ad oggetto specifiche prestazioni di servizi delegate dal gestore all'esercente (es. rapporto commerciale di noleggio, fornitura, assistenza o manutenzione degli apparecchi, anche nel caso in cui il compenso per la concessione della disponibilità degli apparecchi sia commisurato agli incassi).

### **3.1.3 Le finalità della tassazione<sup>2</sup>**

In conclusione di questo *excursus* sulla tassazione dei giochi nel nostro Paese, è utile accennare (anche perché di estrema attualità) al tema, per chi ha compiti di governo, delle strategie e delle *policy* mirate al controllo, al cambiamento o all'indirizzamento di comportamenti individuali e collettivi suscettibili di produrre dipendenza e danni alla salute, in particolare attraverso la modifica degli scenari all'interno dei quali gli individui prendono decisioni: lo scopo è quello di rendere più facili e automatiche le scelte migliori e più vantaggiose per la vita delle persone, e più improbabili quelle peggiori, secondo logiche di paternalismo libertario (modificando, cioè, l'architettura delle scelte, ma senza sostituire una scelta imposta dall'alto a una scelta individuale, e lasciando agli individui esattamente lo stesso tipo di opzioni).

Il modo tipico di attuare tali *policy* è l'utilizzo della leva fiscale, e fondamentale a questo proposito è la vicinanza del prelievo fiscale al comportamento che si intende modificare: più vicina è l'imposta al comportamento e più è probabile che essa abbia un impatto positivo nella riduzione del consumo del prodotto dannoso. È quindi il consumatore finale a dover essere inciso dall'imposta e sentirne peso ed effetti. Naturalmente, dipendenza e danni alla salute derivano soprattutto da consumi eccessivi o inappropriati e difficilmente da

---

<sup>2</sup> Quanto esposto nel presente paragrafo è prevalentemente ricavato da Fea M. (2016), "Postfazione. Alcune riflessioni strategiche sul gambling", in Lucchini A. (a cura di) (2016), *Il gioco d'azzardo patologico. Esperienze cliniche, strategie operative e valutazioni degli interventi territoriali*, Franco Angeli, Milano.

un consumo morigerato del prodotto (come avviene per l'alcool o il cibo, meno per il fumo): pertanto, poiché l'imposta colpirebbe tutti i fruitori del prodotto indistintamente, è necessario valutare anche l'impatto sul benessere dei consumatori e non soltanto i danni scoraggiati dall'imposta.

La *ratio* economica per l'attuazione di tali politiche fiscali è la presenza di esternalità negative del consumo di un determinato prodotto, in assenza delle quali l'utilizzo di imposta tende ad essere visto come una misura paternalistica, che interferisce indebitamente nelle scelte individuali e nella leale concorrenza del mercato, e i governi che attuano questo tipo di *policy* fiscali sono ancor più accusati di sfruttare comportamenti dannosi per la salute dei cittadini per scopi finanziari.

Nel settore dei giochi e del gioco d'azzardo, le *policy* fiscali sono state orientate a incentivare i consumi a fini fiscali piuttosto che a contenerli, e questo ha finito per creare una rete di interessi sì confliggenti ma anche orientati al guadagno reciproco (basti pensare agli effetti positivi per concessionari, gestori ed esercenti e per l'occupazione). Questo delicato equilibrio tra chi controlla il mercato del gioco d'azzardo e chi produce e gestisce il servizio rende difficile l'attuazione di aggiustamenti fiscali equi, e bisogna anche tener conto che da politiche fiscali deterrenti potrebbero ricavare benefici non solo il settore del gioco d'azzardo illegale in mano alla criminalità organizzata ma anche i bookmaker e gli operatori stranieri.

Il settore dei giochi, inoltre, presenta un'ulteriore peculiarità rispetto, ad esempio, a quello delle sigarette: la presenza di un possibile *trade-off* tra prelievo erariale e payout. La tassazione sul fumo grava direttamente sul consumatore finale, mentre per i giochi, a parità di costo del servizio per i consumatori (che non sono soggetti passivi della tassazione), un aumento del PREU per gli apparecchi, o dell'imposta unica per le scommesse, da solo rischia di non avere effetti sulla scelta di giocare dei consumatori se non è accompagnato da una riduzione del payout (che gli operatori potrebbero anche decidere di non abbassare, cosa che in effetti spesso accade, soprattutto in un mercato molto concorrenziale come quello del gioco online, che gode di payout molto elevati, anche per i minori costi sostenuti).

In quest'ottica si presume che sia intervenuta la Legge di Stabilità 2016, che stabilì un aumento delle aliquote del PREU su AWP e VLT ma anche una riduzione del payout minimo e quindi della percentuale minima di vincite: si tratta di un provvedimento che, se da un lato fa ricadere l'aumento del prelievo erariale sui giocatori in caso di riduzione effettiva del payout da parte dei concessionari, dall'altro può avere un impatto positivo sul potere attrattivo delle slot e quindi sul rischio di dipendenza da gioco d'azzardo (anche se dall'analisi comparata dei dati AAMS su raccolta, vincite, spesa ed erario 2015 e 2016, non c'è stato alcun risultato rilevante se non l'aumento degli introiti erariali).

Diverso, e forse più incisivo da questo punto di vista, è invece l'impatto della "tassa sulla fortuna", che in caso di vincita va ad incidere con certezza direttamente i giocatori, il che potrebbe rendere meno allettante la partecipazione al gioco.

Altro utilizzo della leva fiscale, ma in questo caso dal lato dell'offerta, è la riduzione della fiscalità generale (IRAP e tasse locali) per gli esercenti che rinunciano o dismettono gli apparecchi da intrattenimento nei loro esercizi commerciali. Tali politiche, tuttavia, non si rivelano così efficaci riguardo alla propensione degli esercenti a investire nel settore del gioco d'azzardo, in quanto esso rimane comunque più remunerativo degli ipotetici sconti fiscali. È il caso di fare una riflessione. Le leve da utilizzare per disincentivare in modo equilibrato il gioco non possono essere solo di carattere economico: è arrivato il momento di investire seriamente in cambiamenti culturali, assunzione di responsabilità e autoregolazione dei comportamenti da parte di tutti gli attori, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta.

### **3.2 Criticità relative alla tassazione dei giochi online**

Notevoli riflessi in ambito fiscale e un ruolo determinante nell'espansione del mercato hanno avuto la diffusione di internet e la possibilità di effettuare giocate online.

#### **3.2.1 La questione dei bookmaker stranieri tra ordinamento italiano e principi comunitari**

A partire dai primi anni 2000 si è consentito ai concessionari di effettuare la raccolta a distanza. Con particolare riferimento al comparto delle scommesse, da un lato l'offerta si è notevolmente ampliata, dall'altro la domanda è diventata più dinamica, in quanto i giocatori potevano godere della possibilità di orientarsi velocemente e senza particolari difficoltà sui mercati che vantavano un'offerta più attrattiva. Benché fosse illegale per l'ordinamento italiano, si è assistito ad un crescente flusso di scommesse verso i bookmaker esteri, i quali operavano legalmente nei propri Paesi e di conseguenza potevano accettare anche le puntate provenienti dall'Italia, sebbene in Italia mancassero della necessaria autorizzazione. In sostanza, internet ha consentito di aggirare il regime concessorio italiano ai bookmaker esteri, i quali dovevano il loro successo rispetto agli operatori italiani sia alla più ampia offerta di giochi sia al minor carico fiscale, che permetteva loro di offrire quote più alte e quindi più convenienti (Upb, 2018).

Il concessionario autorizzato da AAMS ha la responsabilità di esercitare correttamente il gioco, controllare che i punti vendita esercitino correttamente l'attività e in caso di anomalie provvedere immediatamente alla risoluzione del contratto; sempre sul concessionario, poi, gravano le imposizioni fiscali commisurate al volume della raccolta o del margine lordo. Ciò basta per spiegare quanto possa essere pericolosa, per quanto concerne minore o assente tutela del giocatore, lotta alla criminalità organizzata e mancati introiti fiscali, la diffusione sul

territorio nazionale di punti di scommesse telematiche che figurano come *internet point* ma che in realtà sono agenzie dedite alla raccolta di scommesse per conto di bookmaker stranieri, privi di ogni autorizzazione da parte di AAMS e di fatto esenti da ogni forma di prelievo fiscale (Libera Piemonte, 2012).

La Commissione europea è intervenuta sull'argomento (anche tramite procedure di infrazione), chiedendo agli Stati membri l'apertura del mercato agli operatori stranieri, in base e a garanzia di tre principi cardine sanciti dal Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ossia la libertà di stabilimento, il divieto di restrizione dei capitali e la libertà di prestazione dei servizi, principi che hanno lo scopo di tutelare la libertà di movimento nel mercato interno, a prescindere dal luogo di residenza della persona fisica o giuridica e dal luogo di collocamento del capitale (Talamo e Manuguerra, 2016).

L'Unione Europea considera il gioco d'azzardo particolarmente vulnerabile al rischio di frode e di abuso per attività criminale, e per questo motivo ha deciso di non armonizzare a livello europeo la legislazione dei vari paesi e di attribuire ai singoli Governi competenza per intervenire direttamente in materia.

Ciò, tuttavia, non ha potuto evitare che si creasse un delicato equilibrio tra la stessa UE e gli Stati membri, i quali, perseguendo principalmente l'obiettivo di proteggere i cittadini e assicurando che il gioco d'azzardo si realizzi all'interno di un ambiente sicuro e protetto e che chi fornisce servizi di gioco sia integro e qualificato, emanano leggi che prevedono dal lato dell'offerta l'introduzione di regimi ferrei di autorizzazione e conseguentemente di restrizioni che cancellano gli incentivi tipici di un mercato libero. Per questo la stessa Commissione europea, preoccupata di difendere i suoi principi fondamentali, ha sottolineato come gli Stati spesso siano incoerenti nei loro comportamenti, in quanto da un lato giustificano le restrizioni con l'esigenza di tutelare il consumatore e dall'altro sono i primi ad incoraggiare i cittadini a partecipare a giochi d'azzardo.

Anche la Corte di Giustizia europea è intervenuta affermando che uno Stato membro non può applicare restrizioni sugli operatori stranieri se esso stesso si dimostra impegnato ad espandere il mercato del gioco d'azzardo; affinché tali restrizioni all'attività di raccolta di scommesse, in assenza di concessione o autorizzazione rilasciate dallo Stato membro interessato, non costituiscano una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, è necessario che esse rispondano realmente all'obiettivo di prevenire fini criminali o fraudolenti e garantire la tutela dei consumatori e la salvaguardia dell'ordine pubblico, assicurando un'applicazione proporzionata, sistematica e coerente della politica nazionale in materia di gioco d'azzardo online (Libera Piemonte, 2012).

Nel 2006, quindi, è stata avviata una graduale apertura del mercato italiano, con

l'intento di condurre la legislazione nazionale ad adeguarsi alle richieste e alle raccomandazioni della Commissione europea.

Il Decreto Bersani (D.L. 223/2006) ha previsto:

- i) una graduale riduzione delle imposte, al fine di contrastare la diffusione del gioco illegale;
- ii) il riconoscimento di alcune tipologie di giochi già esistenti sul mercato internazionale, come Betting Exchange e giochi di abilità, tra i quali il poker online, la cui assenza nel mercato interno aveva spinto moltissimi giocatori a rivolgersi ad allibratori stranieri;
- iii) il potenziamento della rete di raccolta per una distribuzione più capillare dei centri scommesse.

Sempre in applicazione delle direttive europee, nel 2008 è stata stabilita, per il comparto dei giochi a distanza, l'assegnazione di 200 nuove concessioni secondo modalità, requisiti e condizioni che vincolassero i concessionari a operare tramite il sistema centrale di AAMS. Ad oggi, gli operatori dello Spazio Economico Europeo (Stati membri dell'UE più Islanda, Norvegia e Liechtenstein) possono accettare scommesse da chi risiede in Italia a condizione che abbiano inoltrato la domanda per l'ottenimento di apposita licenza: dunque, tutte le attività di esercizio del gioco d'azzardo possono dirsi legali se l'operatore è in possesso di regolare licenza italiana o ha un accordo commerciale con un altro soggetto titolare di licenza italiana (Upb, 2018).

Inoltre, in base alla L. 296/2006 (Finanziaria 2007), l'AAMS conduce specifiche forme di monitoraggio della rete internet al fine di rimuovere siti contenenti offerte di giochi in assenza del prescritto titolo autorizzatorio o in violazione delle norme di legge in materia di gioco. Da tale attività di controllo del gioco online è emersa un'ampia area di illegalità: secondo i dati ufficiali AAMS (Libro Blu 2016), da 628 siti inibiti/oscurati inseriti nella *black list* nel 2006 si è passati a un totale di 6.387 siti nel 2016 (dati provvisori aggiornati a fine giugno 2018 parlano di 7.224 siti), che hanno registrato quasi 10 miliardi di tentativi di accesso illegali.

### **3.2.2 Accertamento fiscale del bookmaker estero<sup>3</sup>**

Sono due le principali fattispecie idonee a dar luogo a casi di evasione fiscale.

- a) Nel caso di *bookmaker estero non residente in Italia che si avvale dell'opera di soggetti residenti*, operanti nell'ambito di un'unica rete di vendita, che svolgono per conto del primo, anche sotto forma di centro trasmissione dati (CTD), attività di raccolta delle

---

<sup>3</sup> Quanto esposto nel presente paragrafo è prevalentemente ricavato da Fiscomania.com (2017), *Gioco online: metodi di accertamento fiscale*. Disponibile da <https://www.fiscomania.com/2017/02/gioco-online-accertamento-fiscale/>.

scommesse, raccolta delle somme giocate e pagamento delle vincite, il legislatore fiscale, con l'art. 1 co. 927-931 L. 208/2015, ha introdotto una presunzione legale relativa riguardo all'esistenza di una stabile organizzazione in Italia. Ai fini dell'integrazione della stabile organizzazione presunta, è richiesto che i flussi finanziari intercorsi tra gestori e bookmaker non residente superino nell'arco dei sei mesi 500.000 €. Inoltre, l'attività svolta dai gestori residenti non dev'essere meramente ausiliaria e preparatoria rispetto a quella svolta dal bookmaker estero (es. assistenza alle giocate, pubblicità). Al ricorrere di queste condizioni e acquisito dagli operatori finanziari il dato relativo al *cash flow* transitato dal gestore residente al bookmaker non residente, l'Agenzia delle Entrate convoca in contraddittorio il gestore e il soggetto estero, i quali, essendo la presunzione di stabile organizzazione relativa, possono fornire prova contraria. Se quest'ultima non viene fornita, il bookmaker non residente sarà assoggettato in Italia agli stessi prelievi previsti per il gestore residente (imposta unica su concorsi a pronostici e scommesse; imposte dirette IRES e IRAP).

- b) Nel caso di *bookmaker residente all'estero che gestisce il servizio di gioco online in Italia in assenza di una stabile organizzazione nel nostro Paese*, occorre distinguere tra:
- i) *bookmaker che svolge l'attività di gioco online per mezzo di un server collocato in Italia, che ospita il sito web utilizzato per la prestazione del servizio*: al fine di superare il concetto di stabile organizzazione basato sul radicamento territoriale, materiale o personale, e dare rilievo invece al luogo in cui si svolgono le attività e si produce la ricchezza, è stato recentemente abrogato dalla Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017) il co. 5 dell'art. 162 del D.P.R. 917/1986 (TUIR), il quale stabiliva che “non costituisce di per sé stabile organizzazione la disponibilità a qualsiasi titolo di elaboratori elettronici [...] che consentano la raccolta e la trasmissione di dati e informazioni finalizzati alla vendita di beni e servizi”. Se il server viene utilizzato in modo significativo ed essenziale per lo scambio di beni e servizi o per lo svolgimento di una concreta attività non ausiliaria o preparatoria, allora può ritenersi integrata la fattispecie della stabile organizzazione e il luogo in cui è collocato il server può ritenersi sede fissa di affari;
  - ii) *bookmaker estero che opera esclusivamente attraverso un sito web*: in questo caso la mancanza della presenza in Italia di una proprietà materiale (*tangible property*) rende difficile assoggettare il servizio digitale a tassazione nel Paese di destinazione del servizio, e in questo caso in Italia. Tuttavia, come si è detto poco sopra, le disposizioni italiane stanno cercando di superare il concetto del radicamento territoriale materiale e dare importanza alla sostanza economica dell'attività.

### 3.2.3 Accertamento fiscale dello scommettitore <sup>4</sup>

La prestazione di servizi in esame è un tipo di prestazione *business to consumer* tra bookmaker non residente e scommettitore residente. Si ritiene che l'accertamento di quest'ultimo possa essere di due tipi:

- a) *accertamento finanziario*: si basa sulla previsione di una ritenuta a titolo d'imposta operata dall'intermediario finanziario presso il quale transita il flusso monetario dal conto di gioco al conto corrente o alla carta di credito intestata allo scommettitore; l'accertamento, quindi, viene effettuato presso l'intermediario finanziario presso il quale è intrattenuto il conto corrente dello scommettitore sul quale transitano le vincite, o presso l'emittente della carta (anche se vengono utilizzati sistemi di intermediazione finanziaria come Paypal);
- b) *accertamento sul conto di gioco*: viene svolto presso il bookmaker residente all'estero presso il quale lo scommettitore intrattiene il conto di gioco (un conto virtuale sul quale vengono registrati tutti i movimenti relativi alle giocate effettuate, alle vincite conseguite, ai prelievi e ai depositi), indipendentemente dal flusso di cassa che transita attraverso eventuali rapporti finanziari, dato che le movimentazioni relative a ricariche, scommesse, vincite e perdite sono registrate in prima battuta dal bookmaker; l'accertamento viene effettuato mediante il ricorso alla cooperazione amministrativa e tramite una procedura di mutua assistenza e scambio di informazioni, su richiesta, con l'autorità finanziaria e fiscale del Paese di stabilimento del bookmaker; tale modalità di accertamento tramite controllo diretto sul conto di gioco è molto più efficace e immediata rispetto alle indagini finanziarie e rappresenta sicuramente dal punto di vista pratico la soluzione migliore e più semplice, almeno finché non verrà introdotta la ritenuta a titolo di imposta sulle transazioni finanziarie come criterio di tassazione delle operazioni dematerializzate.

### 3.2.4 Gioco online e imposta sui redditi delle persone fisiche

Per qualsiasi vincita sottoposta a tassazione da parte dei Monopoli di Stato, al giocatore viene corrisposto un importo netto, ossia già decurtato delle imposte previste. Ciò vale sia per le giocate vincenti effettuate presso casinò tradizionali e sale da gioco autorizzate (in Italia o negli altri Stati membri dell'Unione Europea o in uno Stato aderente all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo: art. 69 co. 1-bis TUIR), ricevitorie, tabaccai, bar e punti scommesse, sia per quelle effettuate a distanza presso agenzie di scommesse, poker room e casinò online certificati da AAMS. Non è necessario, quindi, inserire ai fini IRPEF tali vincite nella dichiarazione dei redditi, poiché esse sono tassate alla fonte e gli operatori agiscono come

---

<sup>4</sup> Quanto esposto nel presente paragrafo è prevalentemente ricavato da Fiscomania.com (2017), *Gioco online: metodi di accertamento fiscale*. Disponibile da <https://www.fiscomania.com/2017/02/gioco-online-accertamento-fiscale/>.

sostituiti d'imposta effettuando la ritenuta a titolo d'imposta per conto degli scommettitori, come stabilisce l'art. 30 del D.P.R. 600/1973. Questo meccanismo da un lato garantisce allo Stato che le imposte sulle vincite, in particolare del gioco online, non vengano evase e dall'altro libera i giocatori dagli adempimenti dichiarativi.

Diverso, invece, è il caso in cui la vincita sia stata conseguita presso un bookmaker sprovvisto di licenza: in questo caso è necessario indicare ai fini IRPEF l'importo nella dichiarazione dei redditi, in modo da assolvere gli obblighi dichiarativi e non evadere le tasse dovute all'erario. Le vincite conseguite con il gioco online presso operatori clandestini o non autorizzati da AAMS ad esercitare il gioco lecito in Italia costituiscono redditi diversi ai sensi dell'art. 67 co. 1 lett. d) del TUIR (riguardante "le vincite delle lotterie, dei concorsi a premio, dei giochi e delle scommesse organizzati per il pubblico e i premi derivanti da prove di abilità o dalla sorte nonché quelli attribuiti in riconoscimento di particolari meriti artistici, scientifici o sociali") e sono tassati in base agli ordinari scaglioni IRPEF per l'intero ammontare percepito nel corso del periodo d'imposta, senza tener conto in deduzione delle perdite e delle spese investite nelle giocate (art. 69 co. 1 TUIR). Ciò vale anche per il poker live all'estero: non sono deducibili spese di iscrizione a tornei, spese per trasferte, ecc. (per i tornei di poker autorizzato in Italia è prevista invece un'aliquota del 3% sul buy-in).

In ogni caso, giocare presso bookmaker sprovvisti di licenza AAMS è illegale (a nulla importando se il giocatore abbia o meno la consapevolezza di quanto stia facendo) e le multe rischiano di essere importanti: l'art. 4 co. 3 della L. 401/1989 stabilisce un'ammenda che va da 51,65 € a 516,46 €. Il governo Monti nel 2012 intendeva introdurre rilevanti modifiche delle sanzioni, eliminando in particolare la sanzione fissa e calcolandola sul deposito effettuato, con aliquote che sarebbero andate dal 1000% per le scommesse sportive al 2000% per casinò e poker online (ad esempio, ad un deposito di 100 € utilizzato per effettuare giocate in un casinò online sarebbe corrisposta, in caso di illecito, una multa di 2000 €). Pesantissime sono anche le sanzioni per chi offre illegalmente servizi di scommesse, poker e giochi da casinò online, e di recente la lotta a questo fenomeno ha portato a una riduzione del numero di tali agenzie illegali. Per lo scommettitore, tra l'altro, sussiste anche il rischio di cadere in una truffa (o per la chiusura improvvisa della piattaforma di gioco o per l'utilizzo di software di gioco contraffatti dagli operatori), per la quale non potrà mai essere rimborsato in quanto ha scelto di giocare su una piattaforma priva di licenza.

Infine, lo scommettitore residente in Italia che intrattiene un conto corrente all'estero (in cui confluisce il *cash flow* derivante dal rapporto con il bookmaker) dovrà adempiere agli obblighi dichiarativi ai fini IVAFE (Imposta sul Valore delle Attività Finanziarie all'Estero), se la giacenza media nel corso dell'anno supera l'importo di 5.000 € e di monitoraggio

fiscale, nel caso in cui il valore massimo complessivo raggiunto nel corso del periodo d'imposta sia superiore a 15.000 € (in base all'art. 2 della L. 186/2014, che ha modificato il D.L. 167/1990), avendo cura di indicare anche gli eventuali trasferimenti verso conti italiani. L'IVAFE può essere applicata anche sul conto di gioco intrattenuto presso bookmaker residenti all'estero, dato che esso riproduce la movimentazione finanziaria direttamente collegata alle operazioni di gioco online.

Resta ferma, in ogni caso, l'applicazione delle convenzioni contro la doppia imposizione, ove la vincita conseguita dal giocatore online dovesse essere sottoposta a tassazione nel Paese di stabilimento del bookmaker (Fiscomania, 2017). Se sono già state pagate imposte all'estero, il giocatore è comunque obbligato a versare l'eventuale differenza, se esiste, in Italia (ad esempio, se si consegue una vincita in un casinò estero e quest'ultimo effettua una trattenuta del 15% in base alla normativa locale, in Italia si dovrà versare la differenza in base alla normativa fiscale italiana).

### **3.2.5 Web tax**

Sempre legato al settore online e al tema del mancato gettito fiscale è il dibattito degli ultimi anni sulla cosiddetta *web tax*, creata nel 2013 (ma mai applicata finora), prevista dalla Legge di Bilancio 2018 con entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2019 e (almeno negli intenti) applicabile anche al settore dei giochi online.

Si tratta della nuova imposta sulle transazioni digitali o elettroniche *business to business* (B2B) (con l'esclusione principalmente dell'e-commerce), con la quale si applica un'aliquota del 3% sull'ammontare dei corrispettivi relativi alle prestazioni di servizi effettuati con mezzi elettronici (al netto dell'IVA e solo per soggetti che effettuano più di 3.000 transazioni digitali all'anno).

La *ratio* dell'imposta è quella di assicurare equità fiscale e concorrenza leale colpendo in modo particolare i giganti del web (le multinazionali estere come Google, Facebook, Booking, Apple, Airbnb...), che, per la natura immateriale, o dematerializzata, della loro attività, possono facilmente eludere il fisco e pagare le imposte nei paesi dove hanno la sede legale (con regimi di tassazione molto più favorevoli) e non dove effettivamente operano, sono fruiti i beni e i servizi che vendono, producono ricavi e realizzano profitti.

Attualmente, tuttavia, non appare chiaro se tale imposta vedrà effettivamente la luce nel 2019, dato che chiare ancora non sono le modalità con cui verrà effettuata la ritenuta e con cui si eviterà il problema della doppia tassazione per le imprese residenti.

Allo scopo di armonizzare la normativa degli stati membri dell'UE, è all'esame della Commissione una *web tax europea* (un regime temporaneo finché non sarà elaborata una soluzione definitiva a livello europeo). Le iniziative dei singoli paesi rischiano di essere

inefficaci o in conflitto con i trattati internazionali, ma è anche vero che accordi internazionali sulla web tax non sono affatto facili da raggiungere, soprattutto per l'ostracismo di paesi con vantaggiosi regimi fiscali che finora hanno tratto un notevole guadagno dalla situazione. In ogni caso, ad oggi sembra che tale web tax europea non riguarderà i giochi online.

### 3.3 Analisi del gettito fiscale complessivo

Nel 2016 (ultimo anno per cui AAMS ha fornito dati ufficiali) l'ammontare della raccolta ha raggiunto 96 miliardi di euro e le vincite 77 miliardi, con un payout medio complessivo dell'80%. Il restante 20%, corrispondente a una spesa dei giocatori di 19,5 miliardi, è ripartito tra entrate erariali per 10,5 miliardi (11% circa della raccolta) e fatturato del settore per 9 miliardi (9% circa della raccolta) (Tabella 3.2) (v. § 1.3).

Andamento del gioco legale - Totale Italia (dati in milioni di euro)												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	
A	<b>Raccolta</b>	34.718	41.989	47.336	54.085	61.145	79.617	87.596	84.610	84.318	88.250	96.142
B	<b>Vincite</b>	22.768	28.232	32.430	37.174	44.102	61.487	70.544	67.627	67.597	71.260	77.051
C-A-B	<b>Spesa</b>	11.950	13.757	14.906	16.911	17.043	18.130	17.352	17.283	17.045	17.362	19.488
D	<b>Erario</b>	6.742	7.384	7.888	8.409	8.892	8.626	8.285	8.474	8.271	8.777	10.474
C-D	<b>Fatturato</b>	5.208	6.373	7.018	8.502	8.151	9.504	9.067	8.809	8.774	8.585	9.014

\*Gli importi relativi all'ultimo anno sono soggetti ad assestamento. I dati degli anni precedenti possono essere rettificati

Tabella 3.2. L'andamento del gioco legale in Italia (fonte: AAMS Libro Blu 2016)

Nel periodo 2006-2016 gli introiti erariali derivanti dai giochi sono passati da circa 6,75 miliardi di euro a quasi 10,5 miliardi, con una crescita complessiva del 55%, sostenuta principalmente dai proventi degli apparecchi da intrattenimento (+ 193% pari a + 3,9 miliardi di euro, grazie anche all'aumento progressivo del PREU, dei quali circa 1,3 miliardi derivanti dalle VLT, in costante ascesa) e solo in piccola parte dai proventi di giochi a distanza, lotterie e prelievo sulle vincite ("tassa sulla fortuna").

In calo, invece, i proventi erariali derivanti da scommesse sportive (con alti e bassi), scommesse ippiche, lotto (i cui introiti erariali, tuttavia, hanno avuto una ripresa notevole nel 2016), giochi numerici a totalizzatore e bingo (Tabella 3.3).

Si segnala nel 2015 il parziale versamento della quota aggiuntiva di 500 milioni di euro dovuta dai concessionari (ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi da intrattenimento ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014), prevista dall'art. 1 co. 649 lett. b) della Legge di Stabilità 2015 (L. 190/2014), comma poi abrogato dalla Legge di Stabilità 2016 a causa dei contenziosi originati dalla norma e delle difficoltà riscontrate nella ripartizione dell'onere tra ciascun concessionario e la propria filiera (tramite rinegoziazione privata dei compensi).

Se si guarda solo al biennio 2015-2016 (in cui l'incremento della spesa dei giocatori,

divisa tra erario e fatturato del settore, è stato rilevante) e se non si considera la parte di introiti erariali del 2015 rappresentata dalla citata quota aggiuntiva (333 milioni), l'aumento degli introiti per l'erario nel 2016 è del 24%, ben 2 miliardi di euro circa, grazie a lotto, AWP e VLT (e all'aumento del PREU introdotto dalla Legge di Stabilità 2016). Il gettito derivante dagli altri giochi è rimasto sostanzialmente invariato tra il 2015 e il 2016.

Erario per categoria di gioco - Totale Italia (dati in milioni di euro)												
Categoria di gioco*	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Scommesse sportive	284	230	249	218	214	184	177	163	207	239	227	
Scommesse ippiche	141	133	110	97	83	66	48	39	32	29	28	
Giochi a distanza			7	70	94	103	108	100	94	106	119	
Lotto	1.960	1.747	1.565	1.566	1.249	1.737	1.134	1.210	1.114	1.179	1.809	
Giochi numerici a totalizzatore	1.013	1.030	1.233	1.218	1.576	1.081	816	642	549	487	468	
Lotterie	977	1.663	1.821	1.838	1.731	1.331	1.406	1.486	1.462	1.353	1.336	
Bingo	351	345	327	270	215	213	194	183	179	176	192	
Apparecchi	AWP	2.016	2.236	2.576	3.132	3.712	3.613	3.235	3.229	3.225	3.375	4.608
	VLT					18	298	867	1.098	1.067	1.110	1.271
	Con premi ≠ €								24	18	18	19
	Totale Apparecchi	2.016	2.236	2.576	3.132	3.730	3.911	4.102	4.351	4.310	4.503	5.898
Prelievo su conti dormienti									4	2	2	
Prelievo sulle Vincite (6%)							300	300	320	370	395	
Quota aggiuntiva L. 190/2014										333		
<b>TOTALE</b>	<b>6.742</b>	<b>7.384</b>	<b>7.888</b>	<b>8.409</b>	<b>8.892</b>	<b>8.626</b>	<b>8.285</b>	<b>8.474</b>	<b>8.271</b>	<b>8.777</b>	<b>10.474</b>	

\* I dati per categoria di gioco riguardano nella generalità il complesso dell'offerta (sia fisica, sia *on line*). Di conseguenza, nella voce "giochi a distanza" è ricompresa la sola offerta peculiare del canale distributivo *on line*. Per gli apparecchi da divertimento, i dati riguardano la sola offerta fisica, mentre le *slot on line* sono ricomprese nei "giochi a distanza".

Tabella 3.3. Gettito fiscale per categoria di gioco (fonte: AAMS Libro Blu 2016)

Poiché si tratta di imposizione indiretta, che colpisce la ricchezza solo nel momento in cui viene trasferita o consumata, è necessario stimolare il maggior numero di giocatori possibile, e ciò è avvenuto tramite continua differenziazione dei giochi esistenti, diffusione capillare di luoghi dove giocare (anche online) e maggiore accessibilità alle somme da impegnare nel gioco (Libera Piemonte, 2012). Tuttavia, alla crescita esponenziale del settore, con il valore della raccolta in vertiginoso aumento, paradossalmente non è coinciso un analogo incremento delle entrate erariali, che invece, in proporzione, hanno registrato una sensibile e progressiva contrazione. La Tabella 3.4 illustra il calo percentuale degli introiti erariali in relazione all'ammontare della raccolta (si passa dal 29,44% del 2004 al 10,89% del 2016) e della spesa (si passa dal 56,40% del 2006 al 48,50% del 2014; la percentuale sale al 50,58% nel 2015, superando nuovamente la quota di spesa destinata al fatturato del settore, solo grazie alla quota aggiuntiva della L. 190/2014, e al 53,72% nel 2016 anche grazie all'aumento del PREU fissato dalla Legge di Stabilità 2016).

Tale calo percentuale degli introiti erariali è ben visibile anche nei Grafici 3.2 e 3.3. Il fenomeno si spiega per un insieme di fattori correlati: da un lato, si rende necessario aumentare il livello di payout (e quindi delle vincite) per incentivare sempre più i cittadini a spendere denaro in giochi; dall'altro, all'aumento della raccolta non corrisponde, proprio a causa dell'aumento del payout medio, né un aumento proporzionale o significativo

della spesa dei giocatori (che rimane relativamente stabile) né una riduzione proporzionale dei margini di profitto dei concessionari e delle aziende del settore. Emblematico è il triennio 2010-2012, in cui all'incentivazione e all'ampliamento dell'offerta con l'introduzione delle VLT si accompagna la riduzione della percentuale della raccolta destinata all'erario a causa dell'aumento vertiginoso del payout medio (passato dal 68,73% del 2009 all'80,53% del 2012).

Anno	Raccolta complessiva	Spesa giocatori	Entrate erariali	Incidenza erario su raccolta (erario/raccolta)	Incidenza erario su spesa (erario/spesa)
2004	24,80		7,30	29,44%	
2005	28,50		6,16	21,61%	
2006	34,72	11,95	6,74	19,41%	56,40%
2007	41,99	13,76	7,38	17,58%	53,63%
2008	47,34	14,91	7,89	16,67%	52,92%
2009	54,09	16,91	8,41	15,55%	49,73%
2010	61,15	17,04	8,89	14,54%	52,17%
2011	79,62	18,13	8,63	10,84%	47,60%
2012	87,60	17,35	8,29	9,46%	47,78%
2013	84,61	17,28	8,47	10,01%	49,02%
2014	84,32	17,05	8,27	9,81%	48,50%
2015	88,25	17,36	8,78	9,95%	50,58%
2016	96,14	19,49	10,47	10,89%	53,72%

Tabella 3.4. Incidenza del gettito fiscale su raccolta e spesa (fonte: dati AAMS in miliardi di euro)

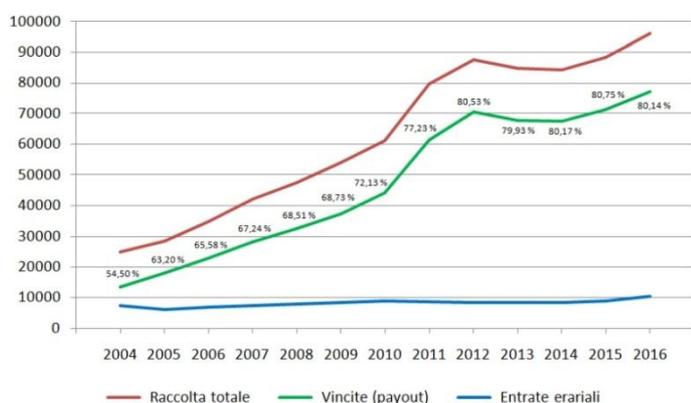


Grafico 3.2. Andamento raccolta, vincite (con payout) e gettito fiscale 2004-2016 (fonte: elaborazione su dati AAMS)

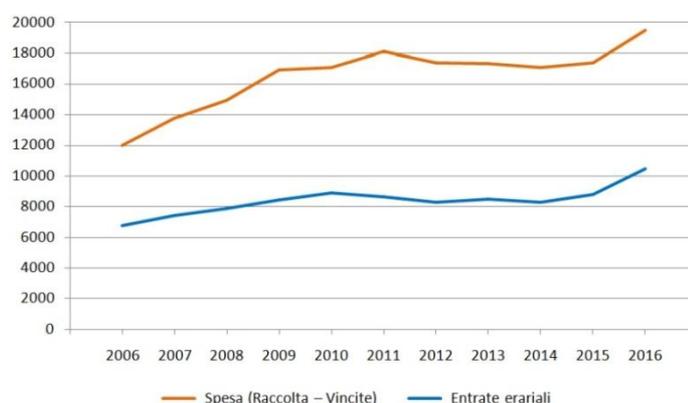


Grafico 3.3. Andamento spesa e gettito fiscale 2006-2016 (fonte: elaborazione su dati AAMS)

Ciò è dovuto soprattutto alla progressiva variazione del “peso” delle diverse tipologie di gioco sul giro d'affari complessivo (Dari Mattiacci, 2015). Negli anni, infatti, si è registrato uno spostamento dei giocatori verso giochi con payout più elevati e tassazione inferiore: è diminuita la raccolta dei giochi tradizionali nel loro complesso (lotto, lotterie, giochi numerici a totalizzatore, concorsi a pronostici, scommesse sportive e ippiche), per i quali l'aliquota fiscale è maggiore, mentre è notevolmente aumentata la raccolta dei giochi di nuova

generazione (apparecchi da intrattenimento e giochi a distanza online), su cui l'erario ricava percentualmente di meno (un divario su cui il Governo è intervenuto più volte ritoccando in aumento le aliquote del PREU su AWP e VLT, ad esempio con la Legge di Stabilità 2016 e con il Decreto Dignità 2018) (Talamo e Manuguerra, 2016).

A questo proposito, la Tabella 3.5 mostra chiaramente quanto il gettito derivante dai giochi su canale telematico sia irrilevante rispetto a quelli su canale fisico (gli introiti del primo ammontano al 2,38% di quelli del secondo): i giochi online (si pensi soprattutto alle slot e agli altri giochi da casinò, ma anche alle scommesse sportive) non devono coprire costi di struttura, costi di croupier e altro personale e costi di eventuali omaggi e bonus per la clientela affezionata, il che permette di offrire payout molto più elevati rispetto a casinò tradizionali, sale da gioco e punti scommesse fisici (Sabatino, 2016). Il payout offerto dai casinò virtuali si attesta sopra il 95%, e per alcuni giochi a distanza possono addirittura verificarsi valori negativi di spesa, con le vincite complessive che superano le somme giocate: è chiaro quindi che il gioco online non fornisce all'erario un ritorno significativo. Del resto, il modello di tassazione adottato è l'unico che permette di offrire versioni legali di alcuni giochi con payout concorrenziali con quelli non regolamentati, recuperando comunque qualcosa dal punto di vista fiscale: l'utilizzo di un diverso modello con una tassazione maggiore implicherebbe l'abbassamento dei payout e la conseguente fuga dei giocatori verso siti esteri non autorizzati (La Rosa, 2016b).

Erario per categoria di gioco su canale fisico - Totale Italia (dati in milioni di euro)					Erario per categoria di gioco su canale telematico - Totale Italia (dati in milioni di euro)						
Categoria di gioco		2013	2014	2015	2016	Categoria di gioco		2013	2014	2015	2016
Scommesse sportive		119	155	155	148	Giochi esclusivamente online	Giochi carte a torneo	26	22	22	15
Scommesse ippiche		36	29	26	25		Poker cash	28	22	17	15
Lotto		1.207	1.109	1.172	1.796		Slot machines	23	29	42	59
Giochi numerici a totalizzatore		638	546	484	462		Giochi da casino (-Slot)	23	21	24	29
Lotterie		1.484	1.460	1.353	1.334		Betting Exchange		0	1	1
Bingo		171	168	165	180	<b>Totale giochi online</b>		100	94	106	119
Apparecchi	AWP	3.229	3.225	3.375	4.608	Scommesse sportive		44	52	84	79
	VLT	1.098	1.067	1.110	1.271	Scommesse ippiche		3	3	3	3
	Con premi ≠ €	24	18	18	19	Lotto		3	5	7	13
	<b>Totale Apparecchi</b>	<b>4.351</b>	<b>4.310</b>	<b>4.503</b>	<b>5.898</b>	Giochi numerici a totalizzatore		4	3	3	6
<b>TOTALE</b>	<b>8.006</b>	<b>7.777</b>	<b>7.858</b>	<b>9.843</b>	Lotterie		2	2	0	2	
					Bingo		12	11	11	12	
					<b>TOTALE</b>		<b>168</b>	<b>170</b>	<b>214</b>	<b>234</b>	

Tabella 3.5. Gettito fiscale per categoria di gioco su canale fisico e telematico (fonte: AAMS Libro Blu 2016)

L'analisi del trend delle entrate erariali, confrontato con quello della raccolta, pone inevitabilmente dubbi circa la convenienza pubblica, se non addirittura alla gestione del settore (le cui motivazioni, si è detto, sono varie), almeno all'incentivazione del consumo legato ai giochi. Inoltre, negli ultimi quindici anni i consumi in giochi sono cresciuti ad un ritmo elevatissimo rispetto ai consumi familiari (Sabatino, 2016) e non si può trascurare la valutazione del gettito IVA che lo Stato potrebbe incassare se il denaro speso nel gioco

venisse impiegato in modo diverso: se si considera la spesa in giochi del 2016 (intesa come differenza tra raccolta e vincite), che ammonta a circa 19,5 miliardi di euro, e si ipotizza un'aliquota IVA media del 15%, l'incasso dello Stato sarebbe di 2,54 miliardi di euro, una cifra di certo non trascurabile, soprattutto se a ciò si aggiungono i costi economico-sociali, sanitari e di analisi, sensibilizzazione, assistenza e contrasto al gioco d'azzardo patologico, che ammontano probabilmente a diversi miliardi di euro (Dari Mattiacci, 2015).

### 3.4 Il gettito per comparto di gioco<sup>5</sup>

Il gettito erariale complessivo è aumentato in modo significativo tra il 2006 e il 2010 grazie agli elevati tassi di crescita della raccolta relativi al comparto dei giochi di nuova generazione (AWP in particolare). A partire dal 2011 l'ammontare del gettito si è stabilizzato, nonostante l'introduzione delle VLT (che però hanno una tassazione minore delle AWP) e a causa della netta contrazione del gettito derivante dai giochi tradizionali (lotterie, giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore e bingo), il cui calo ha mantenuto la raccolta relativamente stabile. Il picco del gettito del 2016 si deve proprio alla ripresa della raccolta e anche all'aumento delle aliquote. Per tutto il periodo 2006-2016, invece, il gettito relativo al comparto delle scommesse è rimasto marginale. Il Grafico 3.4 illustra l'andamento del gettito complessivo e separato per i tre comparti di gioco nel periodo 2006-2016.

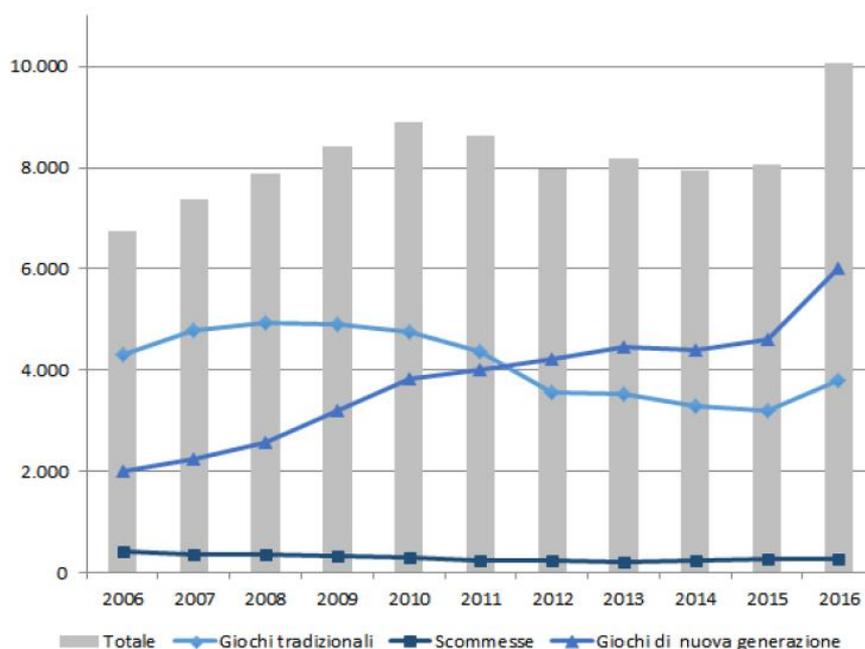


Grafico 3.4. Andamento del gettito complessivo e per comparto di gioco (in milioni di euro)

(fonte: elaborazione Upb su dati AAMS; il gettito è al netto di prelievo sulle vincite e quota L. 190/2014)

<sup>5</sup> Quanto esposto nel presente paragrafo è ricavato, salvo diversa indicazione, da Upb - Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *La fiscalità nel settore dei giochi*, Focus tematico n. 6, 3 maggio 2018.

Ai valori indicati nel Grafico 3.4 va aggiunto il prelievo sulle vincite (“tassa sulla fortuna”) che dal 2012 procura un gettito crescente, che potrebbe aumentare ulteriormente negli anni a venire per l’incremento delle aliquote d’imposta e l’estensione ad altre tipologie di giochi (v. Tabella 3.1).

Il comparto dei *giochi tradizionali* (lotterie, giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore e bingo) nel 2016 ha assorbito circa il 21% della raccolta complessiva e il 34,5% della spesa dei giocatori, ha garantito il 36,3% del gettito e il relativo payout medio è del 67%. Dal 2006 al 2016 la quota di mercato e il gettito erariale si sono ridotti sensibilmente (la prima è passata dal 55,1% al 34,5%, mentre il secondo dal 63,8% al 36,3%), in quanto l’ampliamento dell’offerta ludica ha sì generato un significativo incremento della domanda complessiva ma questo non sembra essere stato indirizzato verso i giochi tradizionali. Tra il 2006 e il 2011 raccolta e spesa sono cresciuti in modo tendenzialmente parallelo, mantenendo spesa e gettito relativamente stabili. Dopo il 2011 la raccolta è calata e contemporaneamente è cresciuto il payout, il che ha causato una riduzione della spesa dei giocatori e una contrazione del gettito (che per circa il 90% ha come base imponibile la spesa o il margine lordo) (Grafico 3.5). L’aumento di raccolta e gettito registrato nel 2016 è dovuto all’incremento delle giocate al Lotto, a causa del ritardo nell’estrazione di molti numeri.

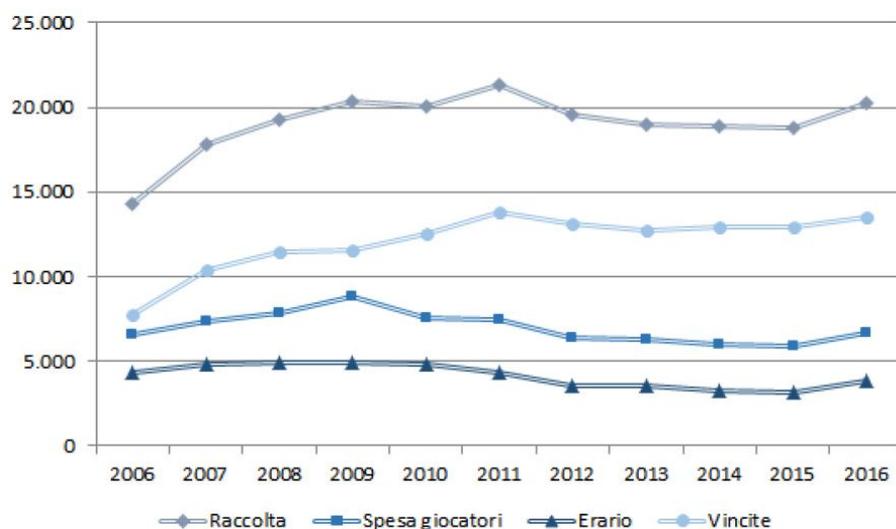


Grafico 3.5. Giochi tradizionali - Raccolta, vincite, spesa e gettito erariale (in milioni di euro)  
(fonte: elaborazione Upb su dati AAMS)

Le lotterie presentano il gettito più elevato, con una media negli ultimi quattro anni superiore al 40% del comparto. Il payout ex post delle lotterie istantanee è rimasto negli ultimi anni pressoché costante intorno al 70%, in quanto il numero di biglietti vincenti rispetto a quelli in circolazione è noto e rimane costante per ogni specifica lotteria.

Il Lotto, nonostante il picco del 2016, ha visto diminuire progressivamente la sua

rilevanza all'interno del comparto, con un gettito che in media negli ultimi quattro anni si attesta intorno al 38%. Il payout medio degli ultimi anni è superiore al 65%, anche se più variabile di quello delle lotterie, ciò in quanto, nonostante siano noti ex ante i premi distribuiti in caso di vincita, il payout effettivo varia in funzione del numero delle giocate vincenti.

I giochi numerici a totalizzatore presentano negli ultimi quattro anni un gettito medio all'interno del comparto di poco superiore al 15%. Il recente cambio del regolamento del Superenalotto ha aumentato il payout di quest'ultimo dal 34,65% al 60% (percentuale di raccolta destinata al montepremi) e ciò ha portato nel 2016 all'innalzamento del payout medio dei giochi a totalizzatore; tuttavia, nonostante la conseguente diminuzione dell'imposta unica del Superenalotto dal 53,62% al 28,27%, il gettito del 2016 si è ridotto solamente del 4% circa e per gli anni successivi si prevede un rilevante aumento della quota di raccolta e delle entrate erariali relative a questa categoria di giochi.

Il bingo presenta negli ultimi quattro anni un gettito medio all'interno del comparto di poco superiore al 5%.

Dal 2006 al 2016 per il comparto dei giochi tradizionali si è ridotta notevolmente l'incidenza media del prelievo erariale sulla spesa dei giocatori, che è la base imponibile prevalente (senza tener conto del prelievo sulle vincite, si va dal 65,3% del 2006 al 56,7% del 2016). Tale diminuzione è direttamente proporzionale all'aumento dell'offerta dei nuovi giochi. I giochi tradizionali sembrano aver raggiunto un certo grado di maturità e nei prossimi anni non ci si aspetta una significativa ripresa.

Il comparto delle *scommesse* (scommesse sportive, che includono i concorsi a pronostici, e scommesse ippiche) nel 2016 ha contribuito per il 9,7% alla raccolta, per il 6,7% alla spesa dei giocatori e per il 2,4% alle entrate erariali complessive. Nel 2006 il mercato era omogeneamente ripartito tra scommesse sportive e scommesse ippiche; queste ultime hanno perso progressivamente rilevanza soprattutto a causa della riduzione dell'offerta, e oggi il comparto è costituito prevalentemente dalle scommesse sportive (93,4% nel 2016). Come per il comparto dei giochi tradizionali si è registrata una progressiva riduzione del loro peso per l'erario (dal 6,3% del 2006 al 2,4% del 2016), con un payout medio sensibilmente in aumento (dal 71,3% del 2006 all'86% del 2016). La raccolta nel periodo 2006-2013 si è mantenuta intorno ai 5-6 miliardi; dal 2014 invece, grazie all'ampliamento dell'offerta delle scommesse sportive autorizzate (soprattutto online), ha manifestato notevoli tassi di crescita, superando i 9 miliardi nel 2016. Tuttavia, l'ammontare contenuto della raccolta rispetto alla raccolta del settore dei giochi nel suo complesso, il payout elevato e le aliquote non particolarmente alte dell'imposta unica determinano un gettito erariale piuttosto stabile e relativamente marginale rispetto a quello degli altri comparti (Grafico 3.6).

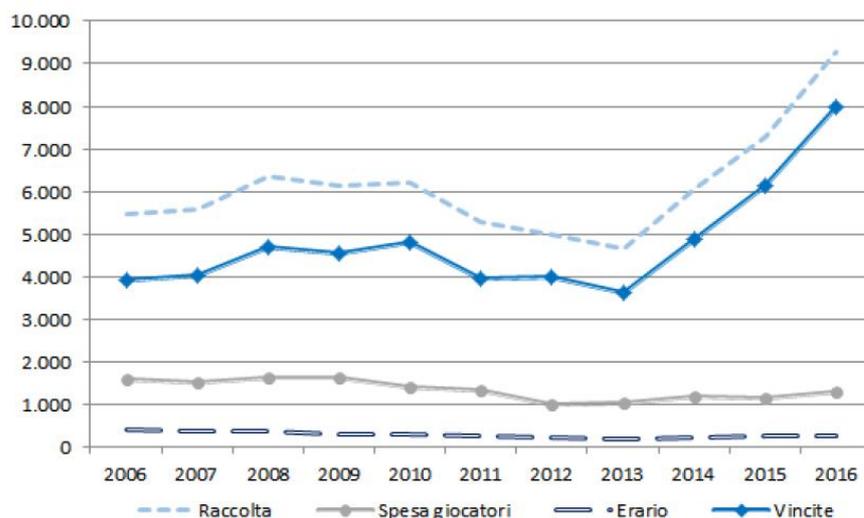


Grafico 3.6. Scommesse - Raccolta, vincite, spesa e gettito erariale (in milioni di euro)  
(fonte: elaborazione Upb su dati AAMS)

Il sensibile incremento della raccolta di scommesse sportive può essere quindi attribuito al payout in costante crescita, all'evoluzione della tecnologia che oggi permette di effettuare scommesse *online* e *live* da PC e dispositivi mobili e su eventi già iniziati (la percentuale di scommesse effettuate su canale telematico si sta avvicinando al 50%), alle massicce campagne pubblicitarie degli ultimi anni e all'apertura del mercato a numerosi operatori nazionali ed esteri, anche grazie alle recenti sanatorie che hanno fatto emergere quote di raccolta delle scommesse sportive provenienti dai CTD (i centri di trasmissione dati che agiscono per conto di operatori esteri, sprovvisti di autorizzazione italiana, che sottostanno alla legislazione fiscale del Paese di riferimento e non a quella italiana). La regolarizzazione dei CTD ha iniziato a portare notevoli risultati nel 2016, con un'emersione per le scommesse sportive offline di 500 milioni di euro (pari all'11% della raccolta del 2016). Nel 2017 si stima che l'emersione per le scommesse sportive offline possa raggiungere 1,5 miliardi di euro (pari al 27,2% della raccolta stimata), che comporterebbero un aumento del gettito erariale per circa 40 milioni.

Dal 2016 per il comparto delle scommesse sportive a quota fissa si è passati da un sistema di tassazione sulla raccolta ad un sistema di tassazione sul margine lordo, ossia sulla differenza tra raccolta e vincite restituite ai giocatori (lo stesso cambio di base imponibile è stato introdotto per le scommesse ippiche a partire dal 2018). Tassare il margine lordo invece della raccolta potrebbe innescare comportamenti competitivi da parte degli operatori per accaparrarsi giocatori attraverso aumenti del payout, che a loro volta possono innescare un aumento della raccolta e di riflesso del gettito erariale (Pandimiglio e Spallone, 2018).

Il passaggio dal sistema di tassazione sulla raccolta a quello sul margine lordo equivale a uno spostamento dell'imposta dalla quantità al prezzo. In un ipotetico mercato dei giochi

perfettamente concorrenziale, una tassazione sulla quantità (imposta specifica) oppure sul prezzo (imposta proporzionale), a parità di quantità di equilibrio, sarebbe del tutto equivalente. Prima del passaggio dall'imposta sulla quantità a quella sul prezzo ogni impresa offre una quantità tale che il prezzo (comprensivo dell'imposta sulla quantità) sia pari al costo marginale; con il nuovo sistema di tassazione, un'imposta sul margine lordo che non modifichi il prezzo di equilibrio precedente e che produca un gettito fiscale equivalente non modifica il comportamento ottimizzante delle imprese, che continuerebbero a offrire sempre la stessa quantità di equilibrio.

L'imposta sul margine lordo, quindi, rispetto a quella sulla raccolta, non produrrebbe alcuno spostamento dell'equilibrio di mercato (sia i prezzi delle scommesse sia le quantità rimarrebbero invariate) e si tratterebbe solo di calcolare le aliquote equivalenti dell'imposta sul prezzo. Tuttavia, il mercato delle scommesse in Italia, nonostante la presenza di numerosi operatori, non è perfettamente concorrenziale e l'imposta sul margine lordo può indurre i concessionari ad abbassare il prezzo della scommessa (offrendo, ad esempio, bonus e quote più elevate) al fine di aumentare i volumi di gioco, nel caso in cui la domanda sia sufficientemente elastica. Di ciò si avvantaggerebbero sia i giocatori che l'erario, il quale potrebbe vedere aumentare il gettito fiscale senza che si riducano i profitti degli operatori della filiera.

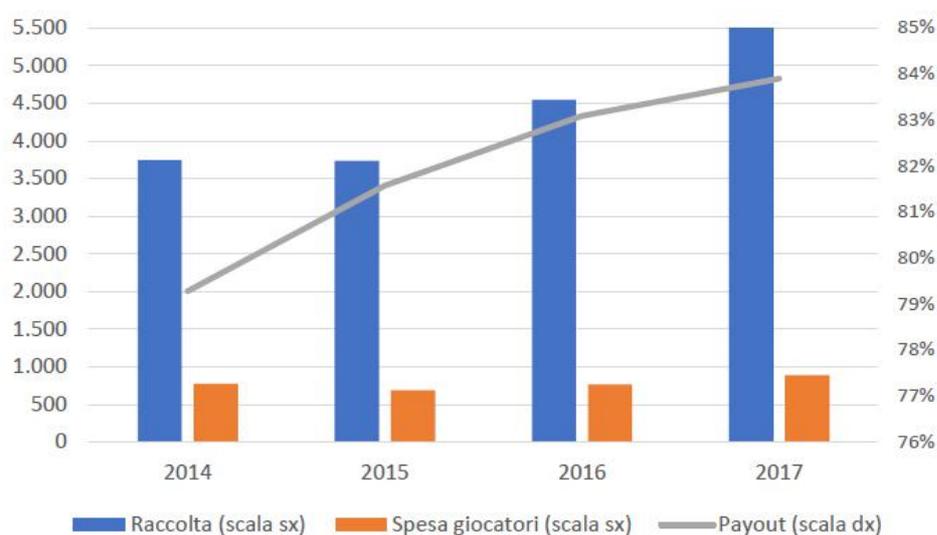


Grafico 3.7. Scommesse sportive offline - Raccolta, spesa e payout 2014-2017 (in milioni di euro)  
(fonte: dati AAMS per gli anni 2014-2016, stime CASMEF LUISS per il 2017)

Non è ancora possibile valutare la convenienza e i risultati effettivi di tale riforma, ma in base a stime CASMEF (Grafico 3.7) nel comparto delle scommesse sportive offline l'aliquota sul margine lordo ha innescato comportamenti competitivi fra i concessionari, che con lo scopo di aumentare la raccolta hanno innalzato il payout. Ciò ha stimolato la domanda

dei giocatori, che hanno aumentato sia il volume di giocate sia la spesa complessiva, e del positivo andamento del mercato ha beneficiato anche l'erario, che dopo una lieve flessione nel 2016, anno di introduzione della riforma, vede crescere in modo significativo le entrate fiscali nel 2017 (Pandimiglio e Spallone, 2018).

Il comparto dei *giochi di nuova generazione* (AWP, VLT e giochi a distanza) dal 2012 costituisce circa il 70% della raccolta e il 55% della spesa dei giocatori, e il gettito erariale supera il 50% delle entrate complessive, con un picco nel 2016 del 57,4%. Dal 2006 al 2016 la raccolta è quadruplicata, ma gli elevati livelli di payout (dal 2012 intorno all'84%), uniti ad una quota rilevante di base imponibile calcolata sul margine lordo, determinano un andamento del gettito appena crescente e poco correlato all'andamento della raccolta (Grafico 3.8).

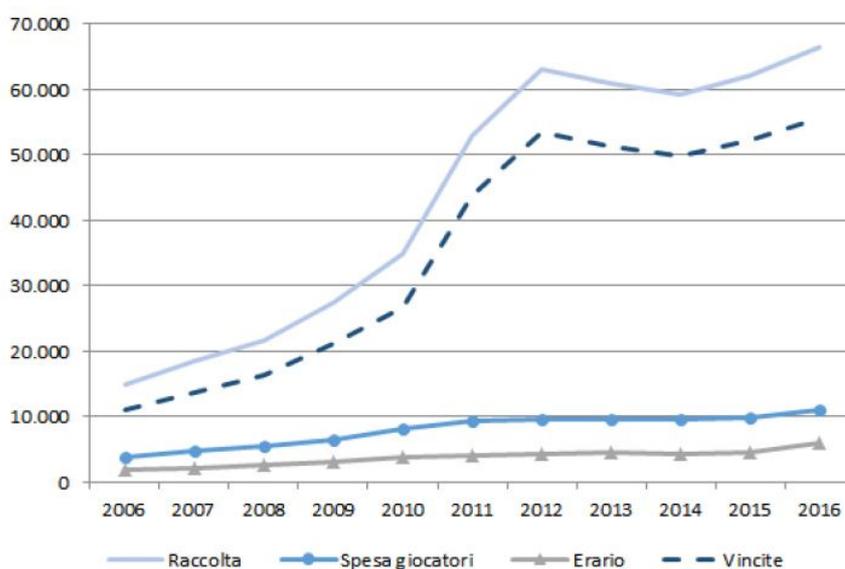


Grafico 3.8. Giochi di nuova generazione – Raccolta, vincite, spesa e gettito erariale (in milioni di euro)  
(fonte: elaborazione Upb su dati AAMS)

Tra le due tipologie di apparecchi elettronici vi è stato un inevitabile effetto di sostituzione subito dopo l'introduzione sul mercato delle VLT. Tuttavia, slot e videolottery presentano caratteristiche tecniche e commerciali peculiari e differenti, e lo stesso legislatore ha scelto di differenziare non soltanto le modalità e le norme da rispettare per la distribuzione sul mercato ma anche il trattamento erariale. I due segmenti di mercato, pur apparentemente simili, rimangono comunque distinti, e ridotti sono infatti i livelli di cannibalizzazione.

Diversi sono anche i payout, sia quelli minimi stabiliti per legge (per le AWP, 74% fino al 2015, 70% a partire dal 2016; per le VLT, 85%) sia quelli effettivi adottati dagli operatori (per le AWP, tra il 75% e il 74,3% nel periodo 2011-2015, 71,6% nel 2016; per le VLT, tra il 90,3% nel 2011 e l'88% nel 2016). Ciò comporta, nonostante l'attuale sostanziale equilibrio raggiunto dalla raccolta delle due tipologie di gioco, entrate erariali e spesa per i giocatori di molto inferiori per le VLT rispetto alle AWP: questa maggiore competitività delle VLT

potrebbe in effetti innescare nei prossimi anni maggiori effetti di sostituzione tra le due tipologie di apparecchi, facendo diminuire la raccolta sulle AWP e crescere sempre più quella sulle VLT. L'introduzione del prelievo sulle vincite per le VLT ha anche lo scopo di compensare la differenza di aliquota del PREU, molto diversa tra le due tipologie di gioco.

A livello internazionale, infine, la tassazione per AWP e VLT è estremamente variegata, sia in termini di base imponibile (raccolta o margine lordo) sia di incidenza e aliquote; tuttavia, convertendo le aliquote sulla raccolta in aliquote equivalenti sul margine lordo (che dato il payout di mercato generino le stesse entrate erariali delle corrispondenti aliquote sulla raccolta), e rendendo così possibile il confronto tra i diversi livelli di incidenza fiscale, risulta evidente che nel 2016 l'incidenza fiscale in Italia è la più alta tra i principali paesi europei.

Per quanto riguarda, infine, i soli giochi a distanza (i c.d. *skill games* online), che per AAMS comprendono giochi di carte a torneo, poker cash (lecito solo online), slot online, altri giochi da casinò online (diversi dalle slot) e Betting Exchange, la tassazione del 20% sul margine lordo e i payout molto elevati (96,5% nel 2016) hanno determinato una differenza di gettito elevatissima rispetto ad AWP e VLT (che hanno payout più bassi, la raccolta come base imponibile per l'applicazione dell'aliquota del PREU e il prelievo sulle vincite oltre i 500 € per le VLT): nel 2016, anno di picco della raccolta sui giochi a distanza, gli introiti erariali provenienti da questi ultimi ammontano a 119 milioni di euro, contro 5,9 miliardi derivanti da AWP e VLT, a cui si deve anche aggiungere il prelievo sulle vincite oltre i 500 € per le VLT.

### **3.5 Il gioco illegale**

*La corruzione ha raggiunto livelli inaccettabili. Divora risorse che potrebbero essere destinate ai cittadini. Impedisce la corretta esplicazione delle regole di mercato. Favorisce le consorterie e penalizza gli onesti e i capaci.*

(dal discorso di insediamento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella)

Il gioco legale in Italia, come in quasi tutti i paesi del mondo, consente, in qualche misura, di gestire un fenomeno che altrimenti sarebbe fonte esclusiva di redditi illeciti e criminali. Secondo Fiasco, tuttavia, l'incremento del gioco legale crea un circolo vizioso che contribuisce all'aumento anche del gioco illegale. "In primo luogo, l'introduzione di nuove offerte autorizzate genera l'ampliamento della platea dei giocatori, creando delle utilità marginali per il settore illegale (inclusione delle persone espulse dal legale, offerta di vincite più remunerative, articolazione maggiore delle modalità di gioco). In secondo luogo, grazie all'aumento/diversificazione delle persone coinvolte si crea uno spazio crescente al

finanziamento usurario dei giocatori. In terzo luogo, l'illelegale alimenta il legale fornendo la motivazione per giustificare l'introduzione di nuovi giochi. A sua volta il legale alimenta l'illelegale ampliando la popolazione che entra in contatto con l'offerta criminale" (Fiasco, 2001, p. 340).

Si potrebbe ritenere (magari influenzati dalla pressione di lobby e fautori del gioco d'azzardo) che se si riducesse l'offerta di azzardo legale i giocatori passerebbero al gioco illegale, privo di tutele per loro. Al di là degli slogan, è indubbia la relazione tra offerta legale e offerta illegale, tuttavia non è affatto assiomatica l'affermazione che alla riduzione di offerta di gioco legale corrisponda una reazione "uguale e contraria" di sviluppo del gioco illegale: se così fosse, alzando o diminuendo la percentuale di gioco legale o illegale il totale sarebbe sempre uguale, e di fronte alla straordinaria offerta di gioco legale in Italia si sarebbe dovuto assistere alla totale sparizione del gioco illegale. Così non sembra affatto essere avvenuto.

Qualche anno fa una campagna dei Monopoli di Stato, con l'immagine di un cactus irto di spine al posto di una manopola di un apparecchio elettronico, recitava "I giochi illegali fanno male". Lo slogan fornì la giustificazione morale all'introduzione di nuovi giochi: un'operazione di bonifica e risanamento che non portò i frutti sperati. In primo luogo, infatti, appare sempre più evidente come il gioco illegale non se la passi affatto male e non sia soltanto restato a bordo campo coltivando attività di nicchia o non concorrenziali, ma sia addirittura penetrato nel gioco legale nei modi più svariati. In secondo luogo, di fronte all'ampliamento dell'offerta e delle possibilità di gioco e alla capillarizzazione di modalità di gioco additive (elettroniche, veloci e solitarie) aumenta non solo il numero di clienti ma anche di persone che sviluppano problematicità (Croce, 2016).

Un gran numero di persone esposte ad un basso rischio generano maggiori casi di patologia rispetto ad un piccolo gruppo esposto ad un alto rischio. D'altra parte anche un giocatore d'azzardo sa che aumentando il numero di puntate e ripartendo tra queste ultime il denaro ha maggiori probabilità di vincita che se investisse tutto in una sola puntata. L'aumento di casi problematici e patologici implica anche che la criminalità organizzata può contare su "manodopera a basso costo" composta da soggetti incensurati disponibili ad accettare azioni e attività delinquenti, pur di continuare a giocare o ripagare debiti. Ma la relazione tra gioco legale e illegale forse è più semplice di quanto si pensi: se si inizia a fumare, o peggio se si diventa tabagisti, perché non ricorrere alle sigarette di contrabbando se costano meno?

Anche al tema della prevenzione del gioco illegale può essere applicato il "paradosso della prevenzione" di Geoffrey Rose: usare le cinture di sicurezza, diminuire il consumo di sale o moderare l'assunzione di alcolici sono misure che abbassano lievemente il rischio

individuale, ma non in modo incisivo; a livello di popolazione, invece, la situazione è diversa. Una misura di scarso aiuto per la persona può risultare molto vantaggiosa per la comunità. Secondo Rose, dunque, mentre il medico è maggiormente coinvolto nei casi più gravi, le politiche pubbliche e gli interventi di salute pubblica dovrebbero essere più interessati alla media e finalizzati non tanto a modificare i profili di rischio individuale per uno specifico problema di salute quanto a modificare le condizioni che determinano la distribuzione del rischio in una popolazione: pertanto, sì promuovere e valorizzare il bene comune promuovendo e valorizzando il bene del singolo individuo, ma in un'ottica utilitaristica di massimizzazione del beneficio collettivo (Petrini, 2015).

L'entità in Italia del gioco illegale nelle mani della criminalità organizzata è ben rappresentata da alcuni dati. Secondo l'Eurispes ammonterebbe a 23 miliardi di euro il fatturato delle mafie derivante dal gioco d'azzardo (si parla di circa il 15% del fatturato totale della criminalità organizzata, stimato nel 2017 in 150 miliardi di euro). La Commissione Antimafia, dal canto suo, ha stimato il giro d'affari delle cosche legato all'azzardo addirittura in 50 miliardi di euro (Talamo e Manuguerra, 2016).

Circa il 9% dei beni sequestrati alle organizzazioni criminali è composto da sale gioco e agenzie di scommesse (Libera, 2012; Talamo e Manuguerra, 2016). È del maggio 2018 la notizia di un maxisequestro di beni per 15 milioni di euro ad un'organizzazione criminale dedita all'esercizio del gioco illegale, grazie ad una moltitudine di società e ditte individuali intestate a prestanome, attraverso le quali venivano distribuiti e messi in esercizio in locali pubblici dislocati sull'intero territorio nazionale apparecchi elettronici per il gioco d'azzardo: avvalendosi del "metodo mafioso", l'organizzazione turbava la libertà di impresa e di concorrenza, tenendo condotte intimidatorie nei confronti degli esercenti le attività commerciali in cui tali apparecchi erano collocati.

L'infiltrazione della criminalità organizzata, pertanto, distorce il mercato, soprattutto attraverso la pressione estorsiva e il suo impatto negativo sulla performance economica: un esempio illuminante è quello della sala bingo più grande d'Europa realizzata a Torino, che dopo la richiesta del "pizzo", la denuncia dell'imprenditore e l'arresto degli estorsori ha registrato una perdita di clienti e una forte riduzione del fatturato (La Rosa, 2016b). L'Associazione Libera elenca ben 41 clan, tra mafia, camorra e 'ndrangheta, coinvolti nel giro d'affari del gioco d'azzardo. Se quindi è vero che il gioco legale costituisce un'importante leva economica per lo Stato, è altrettanto vero che tale infiltrazione della criminalità finisce col danneggiare l'economia legale: la stima di tali danni ammonterebbe quasi all'1,7% del PIL nazionale (Talamo e Manuguerra, 2016).

A tutto ciò si aggiungono altri due problemi collegati, che costituiscono appetibili fonti di guadagno per la criminalità organizzata, anche grazie all'utilizzo di tecniche molto sofisticate e finalizzate all'elusione dei presidi di controllo posti dallo Stato:

- i) il *riciclaggio di denaro sporco* nelle aziende legali del settore: si tratta di un sistema di operazioni lecite (finanziarie, commerciali, societarie) che permette di impiegare e smistare sul mercato legale (di solito grazie alla collaborazione di un terzo che sia persona al di sopra di ogni sospetto) ricchezze provenienti da reati e traffici illeciti, affinché queste possano diventare spendibili e utilizzabili per il mantenimento e la progressione dell'associazione mafiosa. Tale fenomeno, tra l'altro, viola il principio costituzionale della libera iniziativa economica privata (affermato dall'art. 41 Cost.), in quanto riduce la concorrenza e le possibilità di accesso al mercato delle imprese pulite. Il riciclaggio di denaro sporco attraverso il gioco lecito, inoltre, finisce con ogni probabilità per gonfiare, grazie all'immissione di capitali ripuliti provenienti dall'economia sommersa, le cifre relative a raccolta, fatturato del settore e introiti erariali, il che pone ulteriori dubbi sia dal punto di vista etico sia rispetto alla domanda iniziale: il gioco legale riduce quello illegale o è proprio il gioco legale che permette a quello illegale di espandersi e paradossalmente di contribuire alle casse dello Stato? Nuovo fronte strategico del riciclaggio, infine, è il settore del gioco online, poiché esso si basa su una piattaforma di gioco (internet) per forza di cose meno controllabile e monitorabile rispetto ai punti vendita fisici, in quanto il gioco è un diritto di ogni individuo, anche se non costituzionalmente garantito, e non si può certo impedire a chiunque desideri giocare di accedere a siti dedicati e di effettuare giocate con carta di credito (oltre che ovviamente recarsi in esercizi commerciali per l'esercizio del gioco lecito) (Libera Piemonte, 2012);
- ii) la *concessione di prestiti a tassi usurari*, che sfrutta la difficile situazione finanziaria che spinge moltissimi giocatori patologici a indebitarsi con le organizzazioni criminali, finendo per esserne facili vittime (a questo proposito, tra i costi sociali legati al gioco d'azzardo vanno annoverati, oltre ai costi sanitari di assistenza e dei programmi pubblici di prevenzione, cura e rieducazione, anche i costi di persecuzione e incarceramento per i crimini commessi dagli individui ludopatici (Sorci, 2016)). L'avvento della crisi e la chiusura ai prestiti da parte degli istituti di credito hanno poi ulteriormente favorito il fenomeno dell'usura, per le sue caratteristiche di immediatezza (nel disporre delle somme di denaro necessarie a soddisfare la dipendenza dal gioco) e di facilità di accesso: naturalmente questi vantaggi si pagano a caro prezzo, con tassi di credito altissimi, minacce, ricatti ed estorsioni. Alla fine del 2012 l'Associazione Libera stimava il business dell'usura intorno ai 20 miliardi di euro.

Ma come fanno, nei fatti, le organizzazioni mafiose ad infiltrarsi, rendendo il settore del gioco d'azzardo uno dei principali canali di finanziamento? Non è facile rispondere a questa domanda a causa del difficile reperimento di dati significativi, sia per la natura e le caratteristiche intrinseche delle organizzazioni criminali sia per le difficoltà nell'analizzare economicamente il nesso causale tra gioco d'azzardo e criminalità organizzata.

Si è detto che il gioco illegale sottrae risorse finanziarie allo Stato e alla collettività, in quanto produce evasione fiscale; mina la libera concorrenza nel settore, promuovendo giochi illegali e abusivi che danneggiano gli operatori autorizzati rispettosi delle regole e generando forme monopolistiche di mercato; infine, inficia la sicurezza del sistema, in quanto le offerte di gioco illegali, non essendo gestite e garantite dallo Stato, sono insicure e pericolose, soprattutto se si tratta di somme ingenti. Per conseguire i loro scopi, le organizzazioni criminali adottano condotte finalizzate ad alterare il sistema di gestione e garanzia dello Stato, in particolar modo alterando gli apparecchi elettronici, clonando il sistema di elaborazione del concessionario e falsificando così i flussi di comunicazione dei dati relativi alle giocate: in tal modo, tali organizzazioni si appropriano degli importi spettanti ai Monopoli di Stato a titolo d'imposta, e corrompendo il concessionario realizzano la piena infiltrazione nell'intero sistema. La manipolazione e l'introduzione abusiva nel sistema avviene soprattutto grazie all'installazione di apparecchiature scollegate dalla rete pubblica.

L'Associazione Libera e la Guardia di Finanza parlano di decine se non centinaia di migliaia di apparecchi irregolari o che non sono collegati alla rete (in alcuni capoluoghi della Sicilia, secondo i Monopoli di Stato, si raggiunge la quota del 40% di apparecchi irregolari): si può facilmente intuire il volume d'affari e il conseguente ingentissimo mancato gettito fiscale. Evidente, pertanto, è il cambiamento delle tecniche adottate da parte della criminalità, in passato impegnata soltanto nell'organizzazione di bische clandestine e scommesse illegali (Talamo e Manuguerra, 2016).

Certo, la manomissione degli apparecchi richiede lo studio di tecniche sempre più sofisticate e all'avanguardia che "inseguano" i miglioramenti dei sistemi di sicurezza, mentre per quanto riguarda il riciclaggio di denaro sporco, bisogna tener presente che la criminalità organizzata parte già da una posizione di vantaggio: non importa se il riciclaggio tramite il gioco d'azzardo comporti una vincita o una perdita, quello che conta è che in pochissimo tempo e senza grandi rischi si ha la possibilità di "lavare" grandi quantità di denaro e trasformarle in soldi puliti; in questo senso, casinò e sale da gioco sono sicuramente lo strumento preferito e più agevole (oltre all'acquisto, con le buone o con le cattive, di biglietti vincenti di lotterie, Gratta e Vinci e Superenalotto), ma un ruolo di rilievo è assunto anche dal gioco d'azzardo online, che almeno fino a poco tempo fa rappresentava il terreno ideale per le

organizzazioni criminali, in quanto era esente da controlli e vigilanza dello Stato, e favoriva scambi anonimi di denaro e l'investimento di ingenti flussi stranieri di denaro sporco e di impossibile localizzazione (Provenzano e Berritella, 2016).

A causa di una non completa informazione su funzionamento, controllo e gestione dell'*e-gaming*, possono verificarsi forme collusive (ad esempio, tramite l'utilizzo di programmi di *instant messaging* o l'apertura di più account, il c.d. *multi-account*); inoltre, sono stati scoperti numerosi tentativi di associazioni per delinquere finalizzate alla promozione e gestione di giochi online attraverso la connessione a siti esteri sprovvisti della necessaria autorizzazione. Nel 2013 a Lecce è partita un'inchiesta per un giro milionario di scommesse illegali sulla Goldbet Sportwetten, società con sede formale in Austria che tuttavia mantiene il proprio apparato operativo in Italia avvalendosi di una fitta rete di agenzie (classico caso di "esterovestizione societaria" per sottrarsi agli adempimenti tributari verso lo Stato italiano) e di manager e intermediari (alcuni di spicco collusi con la mafia), con il ruolo di convogliare all'estero gli ingenti flussi di denaro derivanti dalle scommesse raccolte. È quindi necessario rafforzare i controlli e rendere più efficaci i meccanismi tecnico-giuridici finalizzati a registrazione e tracciabilità del gioco online (Provenzano e Berritella, 2016).

Il problema riguarda il doppio binario su cui si muove la raccolta di gioco: da un lato le agenzie in regola con AAMS, soggette a tassazione pesante e a norme restrittive (come il limite dei 10.000 euro alle vincite), dall'altro gli operatori stranieri, il cui operato, soprattutto online, sia pur legalizzato, gode di minore fiscalità e di assenza pressoché totale di restrizioni operative. Questi ultimi, disponendo di una licenza nel loro paese di origine, hanno ottenuto anche la licenza ad operare in Italia, pur non diventando concessionari, risparmiando tutti i costi di intermediazione commerciale (La Rosa, 2016b).

Fino al 2016 almeno, due erano le società concessionarie totalmente trasparenti (Lottomatica e Snai), mentre per altre otto società con sedi all'estero (magari anche in Paesi caratterizzati da opacità fiscale) è arduo stabilire proprietari e intrecci societari (tra le più importanti, Cogetech, Gamenet, Hbg e Sisal). A volte emergono, inoltre, casi di concentrazione occulta tra concessionari, formalmente distinti ma che mostrano collegamenti di persone fisiche e sedi, e soprattutto con persone fisiche oggetto di procedimenti penali. La condotta dei concessionari si è rivelata spesso inadempiente anche per molti degli obblighi verso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in particolare per il mancato pagamento del Prelievo Erariale Unico (PREU) (La Rosa, 2016b).

Nel 2007 era stato contestato a tutte le società concessionarie un danno erariale di 98 miliardi di euro (tra tasse evase, multe e interessi) provocato dal mancato collegamento nei tre anni precedenti delle slot machine alla rete telematica di proprietà dello Stato, che ha

comportato il mancato pagamento dei tributi. Il sistema, che doveva già essere pronto e operativo nel 2004, in realtà non lo era e i concessionari hanno continuato a chiedere autorizzazioni a installare nuove slot senza curarsi dell'allaccio. Dopo un iniziale ricalcolo, che portò il danno erariale a 90 miliardi, una prima sentenza del 2012 ridimensionò l'importo a 2,5 miliardi, di cui 855 milioni (diventati definitivamente circa 400 nel 2015) a carico dei due concessionari che hanno continuato a contestare la sanzione; tutti gli altri concessionari chiusero la vertenza pagando solo il 30% delle somme dovute (circa 430 milioni) con il discutibile condono deciso nel 2013 dal Governo Letta. Diventano evidenti, pertanto, la mancata presenza dello Stato (che dovrebbe essere, citando il presidente Sandro Pertini, forte con tutti i colpevoli e umano con i deboli e i diseredati) e del suo ruolo di organo garante, la sottrazione di risorse spettanti alla collettività e il conseguente aumento dei costi sociali scaricati su di essa.

In conclusione, nel settore del gioco d'azzardo la criminalità organizzata riesce a infiltrarsi in modo capillare grazie ad una serie di complicità che vede spesso coinvolti anche concessionari ed esercenti, principalmente alterando il collegamento tra slot e rete telematica e impedendo la registrazione e il controllo del flusso di dati, con conseguente evasione fiscale dato che il sistema d'imposizione fiscale si basa sul flusso di informazioni. Altro aspetto dell'interazione tra criminalità organizzata e operatori del settore è l'alterazione dei risultati degli eventi ippici o sportivi tramite corruzione e scambi di favori, fino a giungere anche ad atteggiamenti intimidatori, minacce o doping sugli animali (Talamo e Manuguerra, 2016).

## Considerazioni finali

Il gioco d'azzardo è un fenomeno complesso, in continua evoluzione e purtroppo non facile da governare. Analizzare tale fenomeno da punti di vista differenti (economico, sociologico, psicologico, normativo e fiscale) ci ha aiutato ad ottenere una visione più nitida di tutti gli interessi, spesso contrapposti, che ruotano intorno al gioco d'azzardo e a suggerire possibili soluzioni per il contemperamento di tali interessi. Le difficoltà aumentano perché talvolta in contrasto sono anche le stesse fonti e le politiche e i risultati delle indagini dei diversi soggetti istituzionali coinvolti, sia quelli che incentivano che quelli che contrastano il gioco d'azzardo (dall'AAMS, l'ISTAT e l'Eurispes alla Guardia di Finanza e alla Consulta Nazionale Antiusura).

È chiaro che siamo di fronte ad un settore dell'economia intriso di contraddizioni: giochi ad alea prevalente da una parte e giochi ad abilità prevalente dall'altra, senza che il confine tra le due categorie sia netto sia sotto il profilo normativo che giurisprudenziale; gioco legale, incentivazione e introiti fiscali da una parte, ma gioco responsabile, costi sociali e contrasto alla ludopatia dall'altra. In un quadro di pervasività del gioco d'azzardo nel tessuto sociale italiano, perenne lotta al gioco illegale, continua evoluzione delle norme, commistione di interessi economici, fiscali e occupazionali, tutela del consumatore ma anche difesa della sua sovranità, è impossibile anche solo pensare di poter tornare indietro, riabbracciando una visione del gioco proibizionistica, integralista e moraleggiante; nel contempo, tuttavia, ai ritmi con cui cresce la raccolta e il consumo di giochi, è inverosimile che la collettività possa continuare a sostenere, come in una specie di "bolla" in continua espansione e pronta ad esplodere, costi sociali sempre crescenti.

Da un lato, dunque, il gioco d'azzardo non può essere demonizzato, ma dall'altro deve essere contenuto, controllato con più rigore e regolamentato con norme più chiare, efficaci e illuminate. Potrà anche sembrare utopistico, ma è necessario recuperare e infondere a livello sociale la concezione del gioco come sano intrattenimento, tutelare gli individui più fragili e smettere di alimentare e sfruttare l'irrazionalità e di fornire alibi ai cittadini.

Non è accettabile, in un'epoca di crescente sensibilità sociale, produrre un bene di consumo suscettibile di creare danni così rilevanti ai suoi fruitori, senza assumersi la responsabilità di finanziare seri programmi di prevenzione, educazione e trattamento di tali danni. L'approccio emergenziale e la tipica mentalità tappabuchi del "quando succederà ci penseremo" non sono più sostenibili: è diventato prioritario creare salde e definitive sinergie tra legislazione, politica, territorio e operatori del settore. Questi ultimi non possono che avere l'obiettivo di massimizzare i profitti (il che nel settore dei giochi coincide inevitabilmente con

quello che bisogna evitare), ma ciò non implica necessariamente l'incompatibilità con l'adozione di comportamenti eticamente apprezzabili.

Concludiamo questo lavoro elencando, senza pretesa di esaustività, alcune azioni che riteniamo sarebbe opportuno intraprendere:

- i) definire e adottare, in assenza di una regolamentazione uniforme a livello europeo o che almeno fornisca solide pietre angolari su cui poggiare gli interventi legislativi nazionali, una legge quadro in materia di gioco d'azzardo, se non addirittura un Testo unico, il quale:
  - detti regole chiare e limiti inderogabili all'esercizio del gioco d'azzardo, impedendo ad una controllata liberalizzazione del gioco di trasformarsi in deregolamentazione, che finisce per rendere giustificabile persino utilizzare tragedie nazionali per raccogliere risorse finanziarie;
  - regolamenti il corretto funzionamento della concessione delle licenze e subordini tale concessione a rigorosi controlli su amministratori, bilanci e rendicontazioni contabili degli operatori economici, anche al fine di scoraggiare e prevenire il riciclaggio;
  - sia più possibile immune da conflitti di interessi e influenze di lobby, gruppi di pressione e politici con il piede in due staffe, che finora più volte hanno condizionato l'attività parlamentare utilizzando come pretesto la necessità di aumentare gli introiti fiscali o sottrarre spazio al gioco illegale;
  - istituisca un regime di totale trasparenza informativa per gli operatori, vieti la pubblicità ingannevole e il marketing aggressivo e tuteli efficacemente i soggetti più deboli e i minori;
  - monitori e tassi secondo giustizia gli operatori e le aziende del settore, stabilisca sanzioni chiare e soprattutto eque per i trasgressori, usi (anche ma non solo) la leva fiscale per scoraggiare e non per incentivare il gioco e consenta l'utilizzo trasparente degli introiti erariali (anche e soprattutto a fini di prevenzione e cura);
  - conceda adeguati poteri decisionali alle comunità locali, più vicine e consapevoli degli effetti delle esternalità negative del gioco d'azzardo;
- ii) provvedere alla creazione di campagne di educazione al gioco e di prevenzione dei rischi che siano davvero e finalmente efficaci, con l'obiettivo non solo di instillare negli individui un'adeguata capacità di resilienza ma anche di promuovere la crescita del pensiero razionale. È vero che sarebbe il caso di porre dei freni ai subdoli sistemi di stimolazione al gioco (come il "rinforzo positivo intermittente", ossia il far vincere spesso premi di basso importo per instillare la voglia di continuare a giocare e quindi nel lungo periodo perdere, o come la "frustrazione cognitiva" derivante dall'artificiosa percezione di aver sfiorato la vincita), ma è necessario anche che gli stessi giocatori siano in grado di riconoscere tali

sistemi e auspicabilmente resistervi, perché è proprio su queste trappole cognitive che si fonda e prospera l'attuale business del gioco d'azzardo, e che coloro che si trovino in condizioni di povertà o difficoltà economiche non tendano, come spiegava Milton Friedman, a svalutare il loro reddito disponibile, sottostimare le possibilità ad esso legate e affidarsi non ad una soluzione pratica del problema ma al miracolo. Se allineare tutti i biglietti dei Gratta e Vinci vuol dire coprire la distanza Roma-Capo Nord e poi giù fino a Città del Capo in Sudafrica e se la probabilità di pescarne uno vincente da 500.000 euro lungo tutto questo percorso è praticamente pari a zero, diventa davvero prioritario diffondere in Italia una maggiore cultura scientifica e matematica (come si è detto, soprattutto nelle fasce più deboli della popolazione che più di tutte le altre potrebbero giovarne) e indurre gli individui a optare per scelte più razionali, escludendone altre per definizione perdenti in partenza.

Un'ultima osservazione. Nel corso della stesura di questo lavoro molto spesso ci siamo imbattuti nell'equivoco causato dall'utilizzo della parola "spesa", che crea non poca confusione anche negli addetti ai lavori. Ciò mi ha fatto riflettere. È chiaro che le parole possono assumere significati particolari e anche molto diversi a seconda dell'argomento e della branca di studio; tuttavia, quello del gioco è un campo in cui i protagonisti nel bene o nel male sono i giocatori, con la loro scia di speranze e illusioni. L'utilizzo della parola "spesa" per indicare la differenza tra raccolta e vincite rischia di creare un equivoco di fondo molto grave, cioè che il denaro speso torni nelle tasche delle stesse persone che lo hanno giocato e perso. Inutile ribadire che non è affatto così e che questo tipo di comunicazione istituzionale è specchio, a nostro modestissimo parere, di una mentalità estremamente superficiale e poco lungimirante, lontana dalla popolazione che dovrebbe tutelare e molto vicina, invece, a quei conflitti di interesse di cui è ormai intrisa la società italiana.

## **Riferimenti bibliografici**

- Alfiero G. (2015), *La trappola dei gratta e non vinci*. Disponibile da <https://www.west-info.eu/it/la-trappola-dei-gratta-e-non-vinci/>.
- Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), Dati sul gioco legale in Italia. Disponibili da <https://www.adm.gov.it/portale/monopoli/giochi>.
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), Provvedimenti n. 10717 del 2002 e n. 12209 del 2003.
- Baldari C., Argentino P., Di Blasio M. T. (2012), *Diritto e fisco nel mondo dei giochi. Profili regolatori, civilistici e tributari*, Egea, Milano.
- Barbera G., Berardi D. (2007), *La tassazione delle scommesse: verso un'imposta sul margine lordo. DOSSIER*, Quaderni di ricerca REF, n. 45.
- Beccaria A., Liuzzi E. (2012), *Giochi non proibiti. Viaggio nell'industria del gioco d'azzardo. Chi ci guadagna e perché*, Imprimatur, Reggio Emilia.
- Bianchetti R., Croce M. (2007), "Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi sociali e sui... legittimi guadagni", in *Sociologia del diritto*, n. 2, 2007.
- Bianchetti R. (2015), "Gioco d'azzardo patologico ed imputabilità. Note criminologiche alla luce della giurisprudenza di merito e di legittimità", in *Rivista trimestrale Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2015.
- Blaszczynski A., Nower L. (2002), *A pathways model of problem and pathological gambling*, *Addiction*, 97, pp. 487-499.
- Caillois R. (2000), *I giochi e gli uomini. La maschera e la vertigine*, Bompiani, Milano.
- Cavataio M. (2016), "Il profilo socio-demografico dei giocatori d'azzardo italiani: un'analisi basata su dati di sondaggio. L'importanza dell'approccio pragmatico della *gambling social responsibility*", in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- Cimino F. A. (2016), "La tassazione degli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro", in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- Consiglio Nazionale della Ricerca (CNR) – Istituto di Fisiologia Clinica (2010), *L'Italia che gioca: uno studio su chi gioca per gioco e chi viene "giocato" dal gioco*.
- Croce M. (2016), *Azzardo: legalità, illegalità e tanti alibi*. Disponibile da <http://www.vita.it/it/article/2016/06/23/azzardo-legalita-illegalita-e-tanti-alibi/139901/>.

- Custer R. (1984), *Profile of the pathological gambler*, Journal of Clinical Psychiatry, 45, pp. 35-38.
- Custer R., Milt H. (1985), *When luck runs out. Help for compulsive gamblers and their families*, Facts on File, New York.
- Dari Mattiacci M. (2015), *La dea bendata. Viaggio nella società dell'azzardo*, Ecra, Roma.
- Direzione Nazionale Antimafia (2015), *Relazione annuale 2014*.
- Dotti M. (2018), *Decreto Dignità: fine corsa per pubblicità e sponsorizzazioni dell'azzardo*. Disponibile da <http://www.vita.it/it/article/2018/07/17/decreto-dignita-fine-corsa-per-pubblicita-e-sponsorizzazioni-dellazzar/147608/>.
- Fea M. (2016), “Postfazione. Alcune riflessioni strategiche sul gambling”, in Lucchini A. (a cura di) (2016), *Il gioco d'azzardo patologico. Esperienze cliniche, strategie operative e valutazioni degli interventi territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Fiasco M. (2001), “Aspetti sociologici, economici e rischio di criminalità”, in Croce M., Zerbetto R. (a cura di), *Il gioco & l'azzardo. Il fenomeno, la clinica, le possibilità di intervento*, Franco Angeli, Milano.
- Fiasco M. (a cura di) (2014), *L'impatto del gioco d'azzardo sulla domanda di beni e servizi e sulla sicurezza urbana*, Camera di Commercio di Roma.
- Fiscomania.com (2017), *Gioco online: metodi di accertamento fiscale*. Disponibile da <https://www.fiscomania.com/2017/02/gioco-online-accertamento-fiscale/>.
- Forleo C., Migneco G. (a cura di) (2017), *Lose for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d'azzardo*, Altreconomia, Milano.
- Franceschini M. (2017), “La Dea bendata. Il gioco d'azzardo”, in *Medicina & Missioni*, n. 1/2017.
- Huizinga J. (2002), *Homo ludens*, Einaudi, Torino.
- Imbucci G. (1997), *Il gioco. Lotto, totocalcio, lotterie. Storia dei comportamenti sociali*, Marsilio, Venezia.
- La Barbera D., La Cascia C. (2008), “Il gioco d'azzardo patologico”, in *NÓOς – Aggiornamenti in psichiatria*, vol. 14, n. 2, maggio-agosto 2008.
- La Rocca G. (2016), “Gratta & Vivi. Analisi delle strategie di valorizzazione pubblicitaria per la promozione della lotteria istantanea e differita”, in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- La Rosa F. (a cura di) (2016), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- La Rosa F. (2016a), “Introduzione”, in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.

- La Rosa F. (2016b), “Il gioco d’azzardo in Italia negli anni di crisi economica. Un’analisi *panel* sulle determinanti della *performance* delle aziende del settore”, in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d’azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- Libera (2012), *Azzardopoli. Il paese del gioco d’azzardo. Quando il gioco si fa duro... le mafie iniziano a giocare*, Roma.
- Libera Piemonte (2012), *Il gioco d’azzardo tra legale e illegale. Un focus sul Piemonte*.
- Lo Verde F. M. (2013), “Alimentare sogni, destrutturare speranze. Politiche di offerta e dinamica della domanda di gioco aleatorio nell’Italia contemporanea”, in *Sociologia del Lavoro*, n. 132.
- Lopez C. (2010), *La riserva statale in materia di gioco pubblico: le implicazioni nel settore degli apparecchi da divertimento*, SSEF - Scuola Superiore dell’Economia e delle Finanze “Ezio Vanoni”.
- Lucchini A. (a cura di) (2016), *Il gioco d’azzardo patologico. Esperienze cliniche, strategie operative e valutazioni degli interventi territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Lucchini F., Griffiths M. D. (2016), “Focus: Il Servizio Giocaresponsabile - Oltre la helpline. Un modello di trattamento del gioco problematico”, in Lucchini A. (a cura di) (2016), *Il gioco d’azzardo patologico. Esperienze cliniche, strategie operative e valutazioni degli interventi territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Malizia N. (2016), “Il gioco d’azzardo patologico: profili sociologici, criminologici, psicologici e vittimologici”, in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d’azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- Marinello V. (2016), “Il mercato del gioco d’azzardo: un’analisi comparata del fenomeno”, in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d’azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- Marino V. (2016), “Gioco, gioco d’azzardo e disturbo da gioco d’azzardo: analogie e differenze”, in Lucchini A. (a cura di), *Il gioco d’azzardo patologico. Esperienze cliniche, strategie operative e valutazioni degli interventi territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Mehl J.-M. (1990), *Les jeux au royaume de France du XIII<sup>o</sup> au début du XVI<sup>o</sup> siècle*, Fayard, Parigi.
- Mulè G. (2016), “Azzardo e speranza tra passato e futuro. Un commento”, in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d’azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.

- Nigro P. (2015), *In Italia 900mila affetti dalla malattia del gioco d'azzardo*. Disponibile da [https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-04-21/in-italia-900mila-affetti-malattia-gioco-d-azzardo-193951.shtml?uuid=ABw3xBTD&refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-04-21/in-italia-900mila-affetti-malattia-gioco-d-azzardo-193951.shtml?uuid=ABw3xBTD&refresh_ce=1).
- Pacifico D. (2013), *Chi colpisce il gioco d'azzardo*. Disponibile da <http://www.lavoce.info/archives/15977/chi-colpisce-il-gioco-dazzardo>.
- Pandimiglio A., Spallone M. (n.d.), *La valutazione economica delle innovazioni fiscali nel mercato dei giochi: metodologia e anticipazioni*, Centro Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari, LUISS, Roma.
- Pandimiglio A., Spallone M. (2018), *La recente evoluzione del mercato dei giochi in Italia*, Centro Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari, LUISS, Roma.
- Panicucci M. (n.d.), *Casino tradizionali italiani*. Disponibile da <https://www.nuovicasino.it/casino-tradizionali/>.
- Petrini C. (2015), *Etica, sanità pubblica e benessere*. Disponibile da <http://www.xaltro.it/?p=2263>.
- Pollastri A. (2013), *Introduzione al saggio "I giochi e gli uomini. La maschera e la vertigine" di Roger Caillois*. Disponibile da <https://eidoteca.net/2013/08/24/introduzione-al-saggio-i-giochi-e-gli-uomini-la-maschera-e-la-vertigine-di-roger-caillois/>.
- Provenzano C., Berrittella M. (2016), "Le infiltrazioni mafiose nel settore del *gaming* italiano", in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- Riccardi S. (2013), *L'imposizione dei giochi e delle scommesse*, Tesi di dottorato, LUISS, Roma.
- Romeo F. (2016), "Gioco d'azzardo patologico, tutela della persona e amministrazione di sostegno", in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- Sabatino M. (2016), "Gioco d'azzardo e crisi economica", in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- Sarti S., Triventi M. (2012), "Il gioco d'azzardo: l'iniquità di una tassa volontaria. La relazione tra posizione socio-economica e propensione al gioco", in *Stato e mercato*, vol. 96, dicembre 2012.
- Sarti S., Triventi M. (2013), *Il gioco d'azzardo: l'iniquità di una tassa volontaria*. Disponibile da <http://www.lavoce.info/archives/5707/gioco-azzardo-iniquita-tassa-slot-jackpot>.
- Sorci A. (2016), "Gioco d'azzardo e politiche pubbliche", in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.

- Talamo G. M. C., Manuguerra G. (2016), “Il settore del gioco d’azzardo e i costi sociali”, in La Rosa F. (a cura di), *Il gioco d’azzardo in Italia. Contributi per un approccio multidisciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- Upb - Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *La fiscalità nel settore dei giochi*, Focus tematico n. 6, 3 maggio 2018.
- Vaccari S. (2017), “Conoscere per cambiare. Le raccomandazioni della Commissione Antimafia”, in Forleo C., Migneco G. (a cura di), *Lose for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d’azzardo*, Altreconomia, Milano.
- Valsecchi E. (1986), *Il giuoco e la scommessa. La transazione*, Giuffrè, Milano.
- Vegliach A., Balestra R., Jugovac D., Generoso G., Ciarfeo Purich R. (2016), “La sinergia tra servizi sanitari e associazioni sulle problematiche gioco correlate”, in Lucchini A. (a cura di) (2016), *Il gioco d’azzardo patologico. Esperienze cliniche, strategie operative e valutazioni degli interventi territoriali*, Franco Angeli, Milano.