

OTTOBRE 2024

1. Il futuro del settore dei giochi tra innovazione di mercato e politiche fiscali

Gabriele Licheri, Thomas Osborn

Negli ultimi anni, il settore dei giochi ha registrato una forte crescita, con aumenti significativi tanto nella raccolta complessiva, quanto nei ricavi per l'erario. Questa crescita è trainata dal boom del settore online, ma è il gioco fisico – anch'esso in aumento – a fornire ancora le maggiori entrate per le casse dello Stato. Dopo anni caratterizzati da costanti rialzi delle aliquote del gioco, e in vista e in attesa di un complessivo riordino dell'intero comparto, in parte avviato nei primi mesi del 2024, il legislatore è oggi costretto a ricorrere nuovamente a proroghe sulle concessioni. È più che mai urgente, quindi, concludere l'accordo tra Stato, Regioni e Comuni entro il 2025 per rendere possibile la celebrazione delle nuove gare per le concessioni del gioco pubblico e, soprattutto, in modo tale da fornire al settore le prospettive e le certezze necessarie per stimolare investimenti e innovazioni finalizzati alla tutela del giocatore e al contrasto al gioco illegale.

- Negli ultimi 15 anni la crescita del settore dei giochi è stata significativa e ha garantito un aumento complessivo della raccolta, passando da circa €35 miliardi di euro nel 2006 a €136 miliardi nel 2022¹, pari al 6% del PIL nazionale.
- Il settore continua ad essere estremamente significativo per l'erario, con entrate pari a €11,22 miliardi per il 2022 (+33,4% su base annua).
- Si registra una forte crescita per il gioco online, ma i maggiori contributi all'erario provengono ancora dal settore degli apparecchi da intrattenimento, che costituisce il 54,8% degli introiti statali derivanti dal settore.
- Il settore dei giochi è sempre stato particolarmente attenzionato dai decisori politici nazionali, con interventi di modifica delle aliquote o delle forme di prelievo erariale che negli anni scorsi hanno determinato una forte incertezza per operatori e giocatori.
- In attesa di un riordino complessivo, restano da sciogliere numerosi nodi che riguardano sia le aliquote che il regime concessorio nuovamente oggetto di proroghe.
- Risulta urgente chiudere gli accordi necessari per garantire lo svolgimento delle gare entro il 2025 al fine di garantire certezze fiscali e normative a investitori e giocatori.

¹ <https://www.adm.gov.it/portale/libro-blu-organizzazione-statistiche-e-attivita-anno-2022>

1. Evoluzione del mercato del gioco e la ripresa post-pandemica

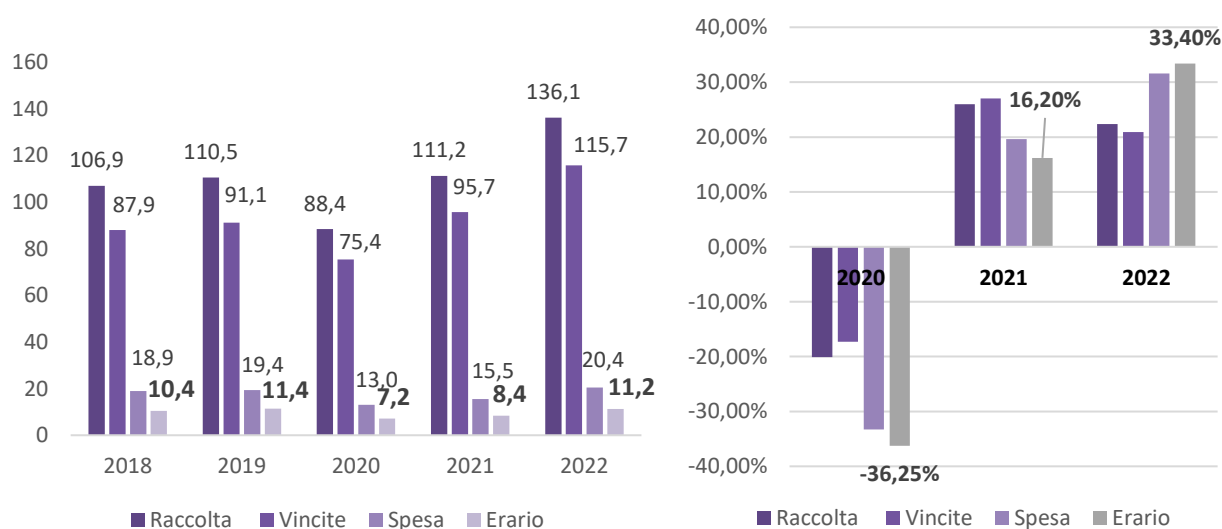
Negli ultimi 15 anni la crescita del settore dei giochi è stata significativa e ha garantito un aumento complessivo della raccolta, passando da circa €35 miliardi di euro nel 2006 a €136 miliardi nel 2022², pari al **6% del PIL nazionale**.

Tra i motivi dell'aumento dell'offerta si trovano la regolamentazione di tutti i segmenti di gioco avvenuta nel corso degli ultimi venti anni, lo sviluppo della raccolta online e la digitalizzazione del settore. In Italia la normativa distingue in maniera univoca i giochi non consentiti da quelli consentiti: per i primi viene fatto divieto assoluto di offerta da parte di chiunque ed in qualsiasi forma, per i secondi l'offerta è subordinata ad apposita concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio. In particolare, al fine di contrastare i crescenti fenomeni di illegalità, quali ad esempio le truffe, connesse alla distribuzione online dei giochi con vincite in denaro, l'Agenzia dei Monopoli opera per una puntuale regolamentazione del settore, al fine di favorire sia l'offerta di nuove tipologie di intrattenimento telematico che un efficace contrasto al gioco illegale, prevenendo le frodi ai danni dell'erario³.

L'importo totale della raccolta nel mercato italiano del gioco ha raggiunto €136 miliardi nel 2022, in continua crescita rispetto al 2021: a causa Covid era infatti diminuito a €88,4 miliardi (2020), dai €110 miliardi del periodo pre-pandemia (Fig.1.1).

Fig.1.1: Andamento del settore dei giochi (valori in miliardi di euro, 2022)

Fonte: Elaborazioni I-Com su dati Libro Blu 2022



Nel 2022 si registra un incremento di tutte le dimensioni del gioco: +22,4% per la Raccolta, +20,9% per le Vincite, +31,6% per la Spesa e **+33,4% per l'Erario**. Quest'ultimo, che rappresenta le entrate l'ammontare totale dell'imposizione fiscale e del differenziale residuale tra raccolta, aggi e vincite dei giochi che entrano nelle casse pubbliche, è stato pari a **€11,22 miliardi** per il 2022, un dato in linea con il valore pre-pandemico. Si rileva dunque che l'allentamento delle restrizioni legate alla

² <https://www.adm.gov.it/portale/libro-blu-organizzazione-statistiche-e-attivita-anno-2022>

³ <https://www.adm.gov.it/portale/laagenzia/monopoli-comunica/contrasto-illegalita>

pandemia ha dato una spinta significativa alla ripresa dell'intero settore dei giochi. In particolare, l'aumento della raccolta è attribuibile al ritorno alle postazioni di gioco fisiche.

Al contempo, nel periodo tra il 2021 e il 2022 il rapporto tra le vincite e la raccolta è diminuito leggermente, passando dall'86,1% del 2021 all'85,0% del 2022. Questa diminuzione è spiegata dal ritorno degli utenti alle slot fisiche, che offrono payout meno generosi rispetto ad altri tipi di gioco. **D'altra parte, il rapporto tra l'erario e la raccolta è aumentato, passando dal 7,6% del 2021 all'8,2% del 2022.**

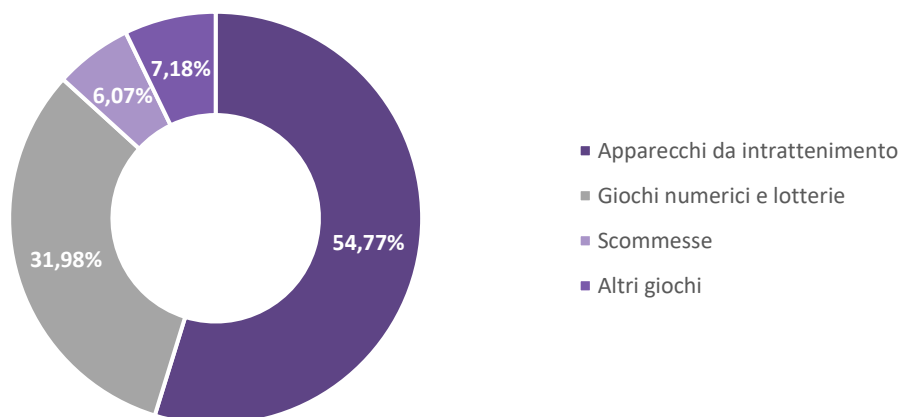
*Il rapporto tra le vincite e la raccolta è diminuito leggermente, passando dall'86% del 2021 all'85% del 2022, mentre **il rapporto tra l'erario e la raccolta è aumentato, passando dal 7,6% del 2021 all'8,2% del 2022.** Questo aumento è dovuto principalmente al ritorno all'uso delle slot fisiche, soggette a una tassazione più elevata.*

Complessivamente, il settore del gioco legale in Italia vede un mercato popolato da 515 concessionari autorizzati dallo Stato, 3.200 imprese di gestione, 80.000 punti vendita tra bar, tabacchi ed esercizi pubblici, 150.000 occupati diretti e indiretti nel settore. La filiera diretta si compone invece di 8.271 imprese, con circa 40.000 addetti e un fatturato annuale di €19 miliardi⁴.

Nel 2022 l'analisi del contributo all'Erario proveniente dalle diverse forme di gioco fisico e online rivela che **il settore degli apparecchi da intrattenimento (AWP, VLT e Comma 7) costituisce il 54,8% degli introiti statali derivanti dal settore.** Seguono i giochi numerici e le lotterie, che rappresentano il 32% del totale dei proventi erariali nel settore dei giochi.

Fig.1.2: Contributo all'Erario delle tipologie di gioco (2022)

Fonte: Libro Blu 2022

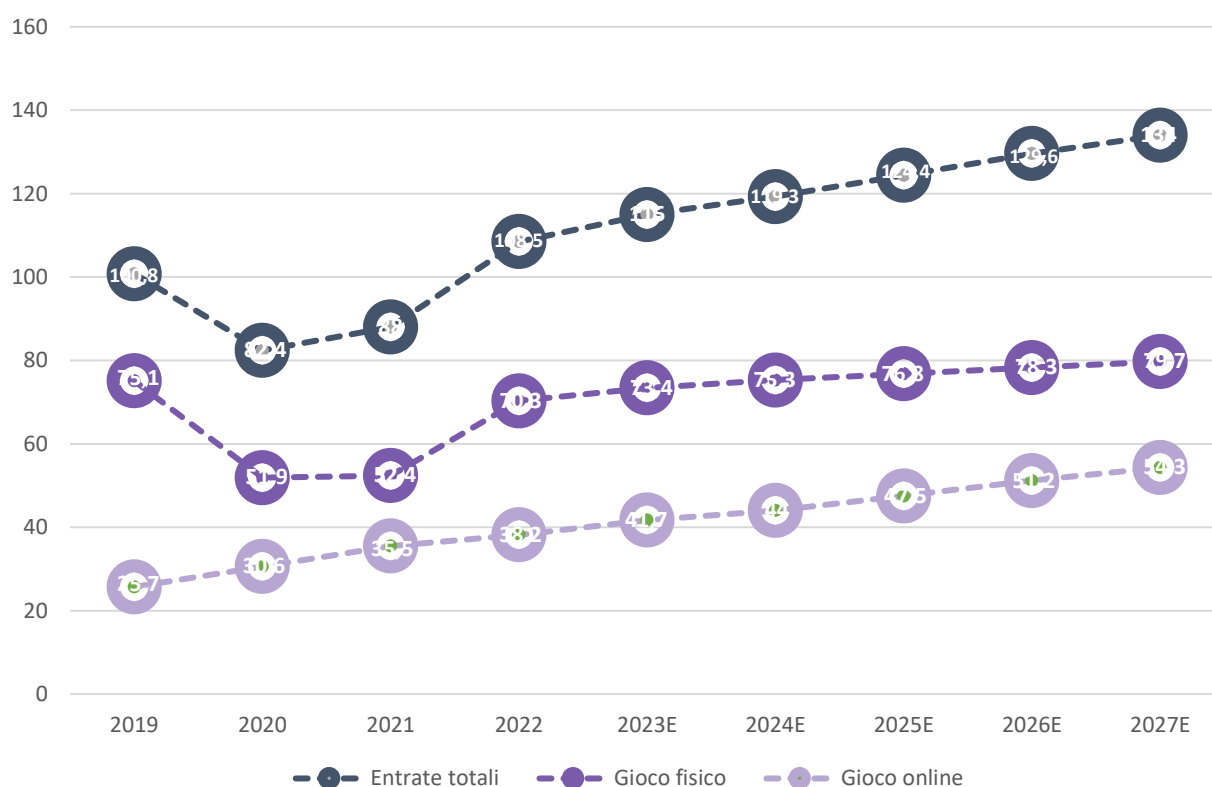


⁴ Rapporto LottomaticaCensis sul Gioco Legale, novembre 2021.

Ampliando l'analisi, si rileva come nel corso del 2022 le entrate del mercato del gioco si sono stabilizzate anche in Europa su **dati che confermano come questo rappresenti un comparto dalla considerevole rilevanza e dalla costante crescita**. Si sono infatti complessivamente registrati €108,5 miliardi di entrate lorde nel 2022, con un aumento dell'8% rispetto ai livelli pre-pandemici nel 2019 e del 23% rispetto all'anno di recessione del 2021 (Fig.1.3). **Per il 2024 le entrate sono invece stimate nell'ordine di €120 miliardi**. Nel frattempo, le entrate lorde del gioco online sono aumentate dell'8% arrivando ad un valore pari a €38,2 miliardi, che rappresenta ormai il 35% delle entrate totali del gioco in Europa.

Fig.1.3: entrate del mercato del gioco d'azzardo UE (2019-2022/ 2023-2027 stimati) valori in mld €

Fonte: EGBA



Con un rinnovato e sempre più diffuso grado di digitalizzazione, maturato principalmente nel corso degli anni caratterizzati dalle limitazioni pandemiche, come dimostrato anche dalla sostenuta crescita dell'indicatore DESI sul tema⁵, **pure in Italia si è registrato un allineamento alle tendenze rilevate nel resto d'Europa rispetto all'estensivo utilizzo di siti e app per il gioco**. A partire dal 2020, l'emergenza pandemica ha infatti accelerato questa transizione, inducendo i giocatori a rivolgersi con più frequenza al mondo del gioco "a distanza". Tali fenomeni hanno portato, nel giro di pochi mesi, ad un sorpasso del gioco online rispetto al gioco fisico anche in termini di raccolta, sia a livello nazionale che a livello UE. Una tendenza, questa, che ha trovato conferma anche nei mesi e anni successivi al periodo di distanziamento sociale: nel 2021 si è infatti registrato un nuovo incremento del +36,5% su base annua, mentre nel 2022 è stato raggiunto il

⁵ Andiamo sempre più verso un futuro connesso e digitalizzato, tuttavia l'indice DESI (Digital Economy and Society Index) racconta che l'Italia figura ancora al 19° posto in Europa nella classifica dei Paesi digitalizzati, sebbene il dato sia in miglioramento rispetto al 2019, quando il nostro Paese ricopriva la venticinquesima posizione. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi-italy>

valore record di €73 miliardi (+48% rispetto al 2020; +8,7% rispetto al 2021) che ha portato il settore online a rappresentare circa il 55% del totale dei ricavi.

Sebbene i dati siano ancora provvisori, tra gennaio e luglio 2023 si è registrata una ulteriore del +10%, una tendenza che – se confermata – potrebbe portare il gioco online a raggiungere un valore vicino agli 80 miliardi per il 2023.

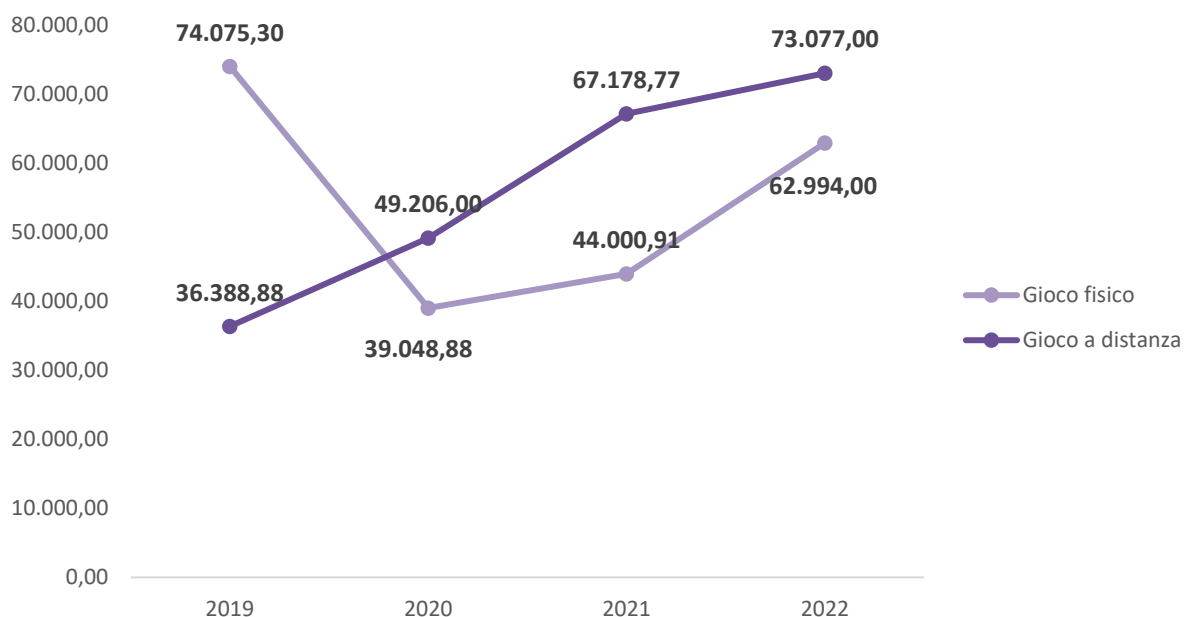
Continua il boom del gioco online, che nel 2022 registra la cifra record di ricavi pari a €73 miliardi, raddoppiando il valore pre-pandemico, e proiettando un'ulteriore crescita fino a €80 miliardi per il 2023

Con ciò non si intende dire che la modalità di gioco fisica sia superata o in declino, tutt'altro.

Come dimostrato dalla netta ripresa anche del comparto fisico raffigurata anche nella Fig. 1.4, ciò che emerge è che oggi non si stia assistendo tanto ad una contrapposizione “gioco fisico VS gioco online” quanto a una **complementarità delle due modalità**, data principalmente all’ampliamento dell’offerta e della *ease of use* di nuove modalità di accesso.

Fig.1.4: Gioco fisico vs gioco a distanza (valori in milioni di €)

Fonte: Libro Blu 2022

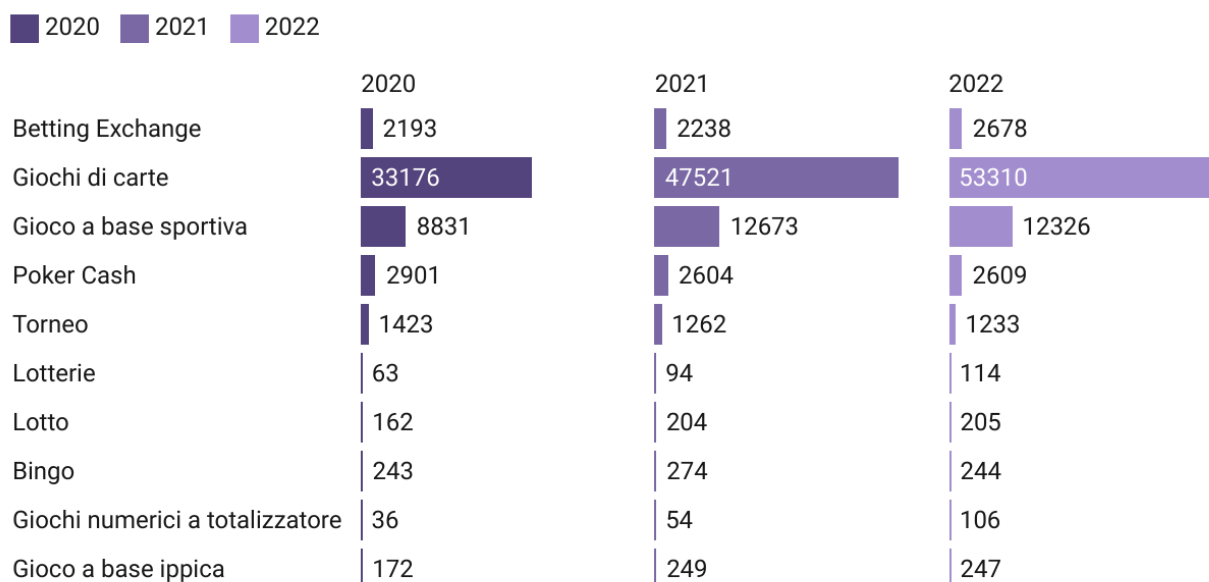


Tra le categorie di gioco che più hanno contribuito a sostenere la crescita del settore online sono i giochi di carte e i cosiddetti giochi di sorte a quota fissa che, pur venendo scelti da solo il 13,6% degli utenti di gioco online, coprono oltre il 70% della raccolta telematica con un valore di oltre €53 miliardi e una crescita del +60,7% rispetto al 2020. Al secondo posto in termini di valore si rileva il gioco a base sportiva, che per il secondo anno di fila superando i €12 miliardi, registrando

un incremento del +40% rispetto al 2020. È quest'ultima la tipologia di gioco online per la quale si registra un maggiore interesse, venendo prediletti da circa un giocatore su quattro (23,7%)⁶.

Fig.1.5: Riepilogo nazionale per tipologia di gioco relativo al gioco a distanza

Fonte: ADM – Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.



Creato con Datawrapper

Complessivamente, prendendo in analisi la popolazione in età 18-74 anni, al 2022 si rileva una **raccolta media pro-capite nazionale annua per il gioco online che raggiunge quota €1.719,65**. Questi dati sono principalmente determinati dalla convenienza economica, e non solo fisica, del gioco online rispetto a quello in modalità tradizionali. Dato l'allargamento della platea e la possibilità di servizi sostanzialmente on-demand, a qualsiasi ora e in qualsiasi giorno dell'anno, le tendenze sembrano indicare un cambio di approccio anche da parte dei gestori, dai quali si evince una maggiore apertura anche a poste inferiori grazie agli enormi volumi di utenti che riescono a raggiungere tramite le nuove tecnologie. Secondo alcune recenti stime, ad esempio, una partita costa in media ad un giocatore online circa €5,6 ogni 100, contro i €27 euro di quelle fisiche.

L'importanza crescente dei canali di gioco online emerge anche dai dati relativi all'apertura di **nuovi conti di gioco**. Questi ultimi mostrano un notevole impatto rispetto soprattutto nelle fasce d'età più giovani. Secondo i dati ADM, il maggior numero di conti aperti nel corso del 2022 si registra infatti tra i 18 e i 24 anni (1.599.709), mentre il maggior numero di conti attivi è riconducibile ad utenti in età compresa tra i 25 e i 34 anni (oltre i 4,9 milioni di conti, seguiti dai 3,7 milioni di conti attivi nella fascia di età 18-24 anni e dai 3,4 milioni di conti in quella 35-44 anni).

L'importanza del gioco online si denota anche dai dati relativi all'apertura di nuovi conti di gioco, questi mostrano un notevole

⁶ Dati ADM. Segue, in ordine decrescente dopo la categoria "Gioco a base sportiva" al 23,7%, quella dei "Giochi di abilità a distanza (skill games)", scelta dal 17,3% degli utenti. Al terzo posto i "Giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo e Giochi di sorte a quota fissa" (13,6%), seguiti dai tornei di poker (11,3%). Risultano molto più distaccate tutte le altre categorie di gioco.

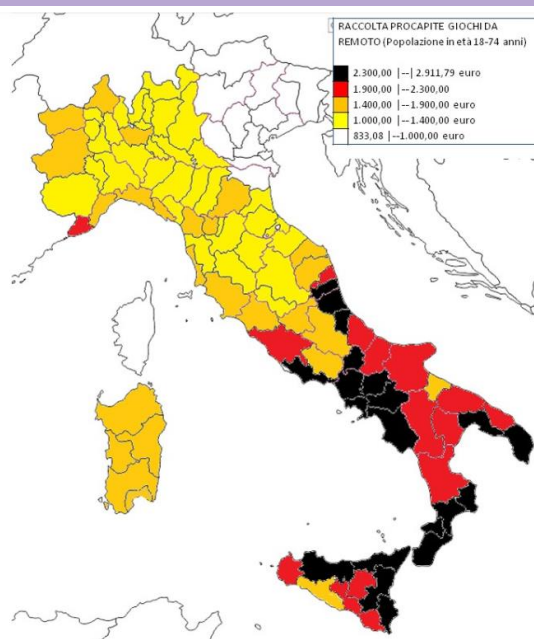
impatto rispetto alle fasce d'età più giovani, tra i 18 e i 24 anni fa registrare il maggior numero di conti aperti

Nell'analisi del settore del gioco risultano particolarmente di interesse anche i dati presi in esame a livello regionale e provinciale: rimanendo nel perimetro del gioco online si rileva, ad esempio, una considerevole differenza nelle cifre pro-capite giocate annualmente dai cittadini del Nord e quelli del Sud, con questi ultimi che in alcuni casi raddoppiano la media nazionale di €1.719. La raccolta media annua pro-capite maggiore si registra infatti a Messina, dove il valore è pari a €2.911, mentre quella minima si rileva a Rovigo, con *sol*i €833.

La centralità del Mezzogiorno in termini di raccolta è resa evidente dalla Fig. 1.6: primeggiano in particolare la Campania (con più di €2.300 registrati in tutte le province), le province orientali della Sicilia, e quelle più meridionali della Calabria e della Puglia. Alcune evidenze territoriali provinciali al di sopra della soglia dei 2.000 euro pro-capite, si rilevano anche nelle Marche (Fermo e Ascoli Piceno), in Molise (Isernia e Campobasso), nel Lazio (Latina) e in Abruzzo (Pescara e Teramo). Diametralmente opposto lo scenario del Nord dove, soprattutto nel Nord Est, i valori sono nettamente al di sotto della media nazionale.

Fig.1.6: Raccolta pro-capite online (età 18-74 anni) per provincia di residenza del giocatore (2022, valori in milioni di €)

Fonte: Federconsumatori, elaborazioni su dati ADM e Istat



Correlata a questo quadro è anche la ripartizione geografica del numero di nuovi conti di gioco aperti nel 2022. Secondo i dati ADM, la regione con il maggior numero di nuovi conti online aperti nel 2022 è la Campania, con il 16% nuovi conti aperti, seguita dalla Lombardia con il 13% per cento, dalla Sicilia con l'11% e dal Lazio con il 10,8%. Le quote più basse si registrano invece in Valle d'Aosta (0,2%), Molise (0,5%) e Trentino-Alto Adige (0,9%).

Al tema del gioco d'azzardo online si associa quello del **gaming**, ovvero il gioco ludico interattivo su piattaforme digitali o in cloud. Nel 2019, infatti, l'OMS aveva definito un nuovo profilo di rischio in riferimento a tali nuove tendenze, evidenziando la necessità di destinare particolari attenzioni alle fasce di popolazioni giovanili e, addirittura, minorili, che risultano essere particolarmente esposte alla *gaming addiction* e al o *gaming disorder*. Viene segnalato, difatti, come si stia gradualmente assistendo a **una convergenza tra le nuove frontiere del gioco d'azzardo tecnologico e digitale e il gaming**, che è il gioco ludico interattivo, in particolare nella loro simile capacità di generare dipendenze tali da diventare, in alcuni casi, persino delle patologie.

A differenza del gioco tradizionale e del gioco online, il gaming non prevede direttamente esborsi né tantomeno vincite in denaro – elemento che lo rende autorizzato ai minori. Tuttavia, in molti casi, il denaro serve per proseguire nel gioco attraverso l'acquisto di livelli di gioco e nuove funzioni accessibili solo previo pagamento. Il meccanismo di stimolo, rinforzo, reazione, è quindi assolutamente simile a quello del gioco d'azzardo. **Sul piano sanitario esistono oggi ampie evidenze sulla possibilità che l'internet gaming possa evolvere nel senso di una vera e propria dipendenza**. Inoltre, le nuove frontiere del gaming hanno ampliato il ventaglio di attività anche a giochi nel cosiddetto **metaverso**, un ambito ancora meno regolato e di difficile controllo, in cui oltre alle conseguenze economiche e di dipendenze, vi è il rischio di incorrere in un ampio insieme di situazioni potenzialmente dannose per il giocatore, soprattutto se ancora in età giovanile o minorenni.

Al tema del gioco d'azzardo online si associa quello del gaming, ovvero il gioco ludico interattivo su piattaforme digitali o in cloud. Anche l'OMS ha evidenziato il rischio di nuove tendenze alle quali risultano particolarmente esposta la popolazione giovanile e minorenni

Negli ultimi anni le questioni relative allo sviluppo dei canali digitali hanno acquisito crescente attenzione politica, in particolare grazie all'istituzione di un Ministero per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale, all'adozione di varie strategie chiave e al varo di molte misure strategiche. Di grande rilevanza è anche l'intenzione di lavorare alla **definizione di standard e controlli digitali** anche per quel che riguarda il contrasto al **gioco d'azzardo online illegale** che, secondo la Direzione Investigativa Antimafia, è tra i settori più interessati da infiltrazioni da parte della criminalità organizzata per via dei considerevoli potenziali guadagni di un settore in tale crescita, ma anche per gli esigui rischi penali.

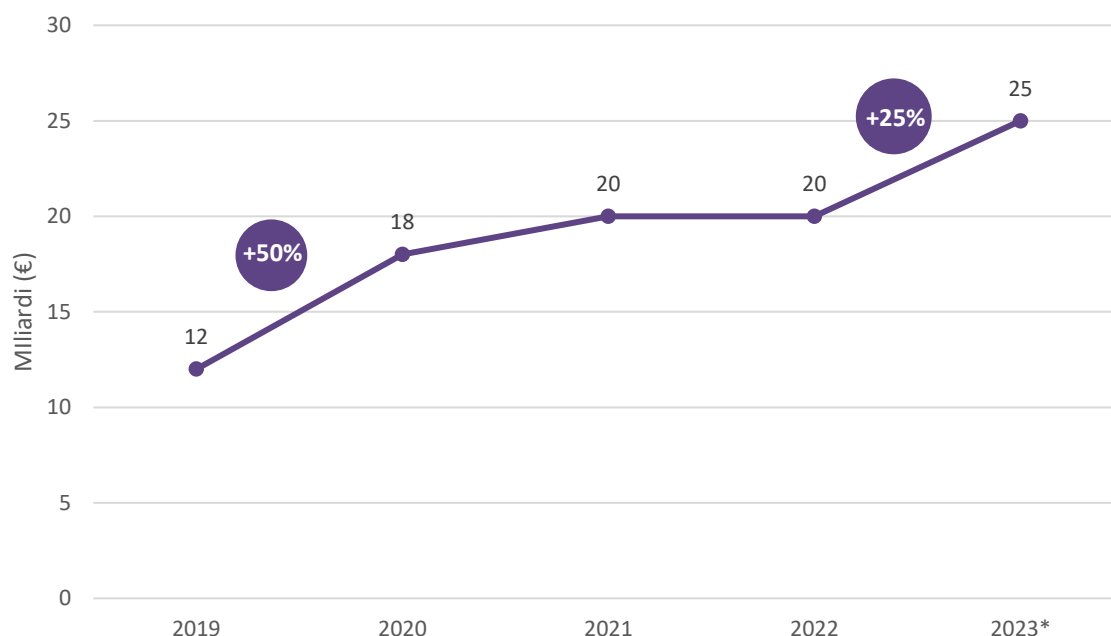
Si stima, infatti, che il comparto online rappresenti almeno il 75% del mercato complessivo del gioco illegale – dal valore complessivo stimato, nel 2022, intorno ai €33 miliardi - registrando circa **€20 miliardi di ricavi sommersi⁷ (+50% rispetto al 2019)**. Questo dato, in forte crescita rispetto a soli pochi anni fa, se sommato a quelli dei ricavi legali, porterebbe il comparto del gioco digitale a superare i €90 miliardi di valore. Secondo le più recenti stime dell'ADM, per il 2023 l'ammontare dei ricavi sommersi potrebbe essere cresciuto di un ulteriore +25% su base annua e +108%

⁷ Secondo le stime del "Libro Nero. Le Mafie e in Gioco d'azzardo in Italia" pubblicato da Federconsumatori e CGIL.

rispetto all'ultimo dato pre-Covid, raggiungendo un valore di circa **€25 miliardi sottratti illegalmente all'erario**.

Fig.1.7: Valore ricavi sommersi (2022, valori in milioni di €)

Fonte: ADM e Censis



Tale piaga del sistema continua a proliferare in particolare grazie alla creazione di innumerevoli siti illegali. A fine 2022 l'agenzia delle Dogane e dei Monopoli aveva infatti inibito l'accesso, dal suolo italiano, a 9.685 siti di gioco illegali, ai quali si sono aggiunti altre 264 piattaforme nel corso dei primi mesi del 2023.

Il comparto online continua ad essere un fenomeno estremamente rilevante nel contrasto alle forme di illegalità nei giochi pubblici: in esso si concentra infatti almeno il 75% del mercato complessivo del gioco illegale, per un valore di circa €20 miliardi di ricavi sommersi nel 2022. Si stima che nel 2023 possa essere cresciuto ancora, raggiungendo quota €25 miliardi

Infine, è interessante notare come questo scenario confermi ancora una volta quanto, a prescindere dalle innovazioni e da nuovi fenomeni di gioco, la rete fisica continui a svolgere una funzione strategica anche per il tema della sicurezza e del contrasto all'illegalità. Difatti, le innovazioni possono essere proficuamente colte, e rese accessibili per un'esperienza di gioco sempre sicura e sostenibile, perché nei punti di vendita fisici sono sempre garantiti gli standard di sicurezza e di ordine pubblico alla base del sistema di concessione.

2. La fiscalità nel gioco pubblico italiano

Il ruolo della fiscalità nel settore del gioco è da sempre un tema di grande centralità e di confronto, non solo per la considerevole portata finanziaria del settore già approfondita nel capitolo precedente, ma anche per la necessità, e la crescente urgenza, di contenimento del settore illegale e della tutela dei consumatori. Complessivamente, il settore è caratterizzato da un quadro normativo assai complesso che vede tutt'ora l'**assenza di un testo unico** che integri, uniformi e faccia sintesi tra le numerose norme che nel tempo sono state adottate in materia.

Il settore dei giochi legali è sempre stato particolarmente attenzionato dai decisori politici nazionali che ne hanno **più volte modificato le diverse tipologie di tassazione attraverso diversi interventi normativi**⁸. Tali sviluppi hanno portato negli anni ad una struttura fiscale articolata che prevede **gare pubbliche, concessioni e aliquote** tarate sulle differenti specificità del comparto: la disciplina del prelievo erariale del settore dei giochi prevede, infatti, modalità e aliquote diverse a seconda dei vari tipi di gioco e, per quel che riguarda le entrate per l'erario provenienti dal settore, queste sono sia di carattere tributario che extra-tributario. In quest'ultimo caso il prelievo fiscale è pari al margine erariale residuo proveniente dalla differenza tra la raccolta e le vincite pagate ai giocatori sommate all'aggio spettante al gestore del punto di gioco. Questo prelievo si applica solo al Lotto, alle lotterie istantanee e a quelle a estrazione differita, mentre il gettito generato da tutte le altre tipologie di gioco viene classificato tra le entrate tributarie.

Ai fini del presente studio, risulta opportuno soffermarsi anzitutto sulle tipologie di imposte più significative, già approfondite in precedenti Paper I-Com⁹, ovvero il Prelievo erariale unico (PREU), l'Imposta unica, e la tassa sulle vincite. Il **PREU**, in vigore dal 2003, si applica agli apparecchi da intrattenimento di cui al comma 6 del TULPS¹⁰, ovvero le new slot (AWP) e le videolottery (VLT). Per ciascuna di esse si prevedono aliquote differenti, sebbene la base imponibile dell'imposta sia rappresentata allo stesso modo dalle somme giocate per ciascuna tipologia, ovvero dalla *raccolta*. Negli anni la misura del prelievo è stata oggetto di diverse modifiche¹¹ che hanno portato ad un graduale aumento dell'aliquota. L'ultima modifica è avvenuta con la legge di bilancio 2020, che aumentato le aliquote contenute nel PREU raggiungendo i seguenti valori:

- AWP: 23,85% per il 2020, 24% a decorrere dal 1° gennaio 2021
- VLT: 8,5% per il 2020, 8,6% a decorrere dal 1° gennaio 2021

Questi numeri, che fanno del gioco italiano quello più tassato d'Europa, hanno registrato un aumento delle aliquote in soli due anni (dal 2018 al 2020) del +24% per le apparecchiature AWP e del +38% per le VLT. Si evidenzia, tuttavia, come la legge di bilancio 2024 non abbia previsto ulteriori variazioni della misura del prelievo, mantenendolo ai valori previsti per il 2023.

⁸ <https://temi.camera.it/leg18/post/la-disciplina-fiscale-dei-giochi.html>

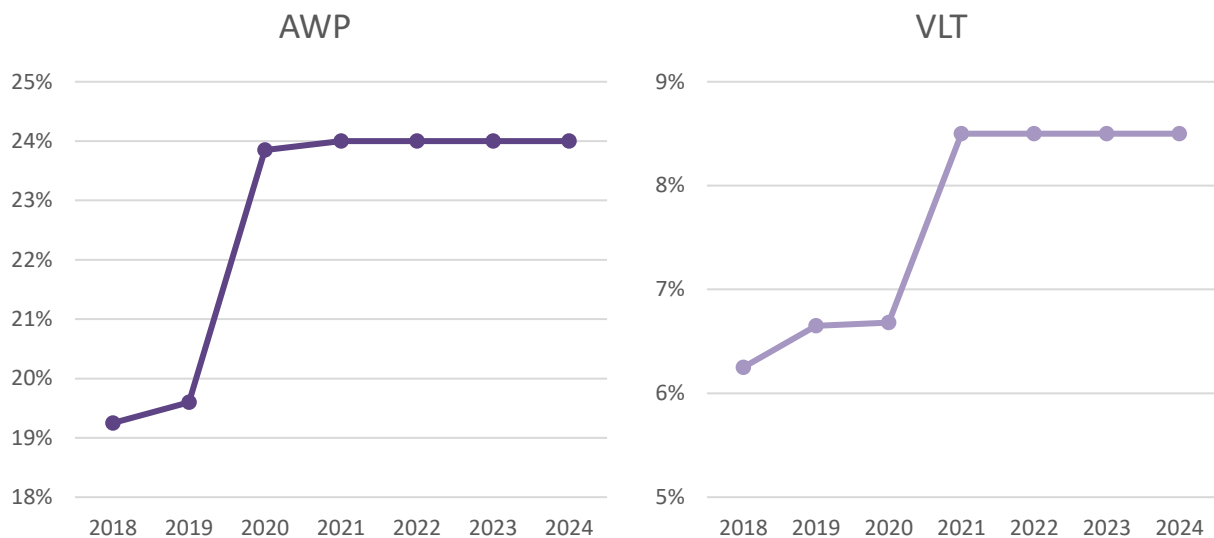
⁹ <https://www.i-com.it/wp-content/uploads/2022/12/Paper-La-sfida-di-una-fiscalita-sostenibile-per-lo-sviluppo-e-l%E2%80%99innovazione-del-gaming-in-Italia.pdf>

¹⁰ Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza

¹¹ Servizio Studi Camera dei deputati, *La disciplina dei giochi*, settembre 2022, p.2.

Fig.1.7: Variazione delle aliquote AWP e VLT (2018-2024)

Fonte: Camera dei Deputati



L’**imposta unica**, invece, si applica ai concorsi pronostici e alle scommesse di qualunque tipo, relativi a qualunque evento, anche se svolto all'estero, sia fisici che virtuali o a distanza. La base imponibile può corrispondere sia alla raccolta che al margine lordo, calcolato come differenza fra somme giocate e vincite restituite ai giocatori. I soggetti passivi dell'imposta sono coloro i quali gestiscono, anche in concessione, i concorsi pronostici e le scommesse. Anche in questo caso, le aliquote sono differenziate tra le varie tipologie di gioco¹², come riassunto nella Tabella 1. Infine, la più recente **tassa sulle vincite** (anche detta “tassa sulla fortuna”), che consiste in un prelievo sulla vincita conseguita in alcuni giochi specifici¹³.

Queste misure fiscali sono sintetizzate e riassunte nella Tabella 1.

¹² Nello specifico, riguarda i giochi numerici a totalizzatore, i giochi a base sportiva e a base ippica, le scommesse su eventi virtuali simulati, il bingo a distanza, i giochi di abilità a distanza, ma anche i giochi di carte, i giochi di sorte a quota fissa e i giochi da casinò.

¹³ Nello specifico, il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, ha fissato tale prelievo al 12% per videolottery, giochi numerici a totalizzatore, lotterie nazionali ad estrazione istantanea per le vincite eccedenti €500, mentre per le vincite al Lotto tale prelievi è fissato all’8% indipendentemente dall’importo della vincita. Successivamente, il decreto-legge n. 4 del 2019 ha fissato l’aliquota sulle vincite del gioco “10eLotto” (e dei relativi giochi opzionali e complementari) all’11%. Più di recente, con la legge di bilancio del 2020 (art. 1 comma 733), è stata inoltre incrementata la portata del prelievo sulle vincite da apparecchi VLT, passata dal 6% sulla parte delle vincite eccedente €500 al 20% sul totale delle vincite nella quota eccedente il valore di euro €200. Questo tipo di prelievo è trattenuto all’atto del pagamento delle vincite stesse ed è versato dal concessionario unitamente al primo versamento utile della quota della raccolta del gioco dovuta all'erario. Inoltre, con la legge di bilancio 2020 è aumentata anche la percentuale di prelievo sulla vincita dei giochi SuperEnalotto e Superstar, ma anche per i Gratta e Vinci, che ha raggiunto il 20% per vincite superiori a €500.

Tab.1: La fiscalità nel settore dei giochi

Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio e I-Com

GIOCO		BASE IMPONIBILE	ALIQUOTA	TASSAZIONE SULLA VINCITA
GIOCHI NUMERICI A QUOTA FISSA	<i>LOTTO TRADIZIONALE</i>	MARGINE ERARIALE RESIDUO	DIFFERENZIALE PER IL BANCO	8% INDIPENDENTEMENTE DELLA SOMMA VINTA
	<i>10 E LOTTO</i>	MARGINE ERARIALE RESIDUO	DIFFERENZIALE PER IL BANCO	11% INDIPENDENTEMENTE DELLA SOMMA VINTA
GIOCHI NUMERICI A TOTALIZZATORE NAZIONALE	<i>SUPERENALOTTO</i>	RACCOLTA	28,27%	20% > 500 EURO
	<i>SUPERSTAR</i>	RACCOLTA	38,27%	20% > 500 EURO
	<i>WIN FOR LIFE</i>	RACCOLTA	23,27%	20% > 500 EURO
LOTTERIE	<i>LOTTERIE Istantanee</i>	MARGINE ERARIALE RESIDUO	VALORE RESIDUALE	20% > 500 EURO
	<i>LOTTERIE Differite</i>	MARGINE ERARIALE RESIDUO	VALORE RESIDUALE	
GIOCHI A BASE SPORTIVA	<i>SCOMMESSE A QUOTA FISSA</i>	MARGINE LORDO	20% RETE FISICA E 24% A DISTANZA	
SCOMMESSE VIRTUALI		MARGINE LORDO	22%	
BINGO	<i>BINGO DI SALA</i>	VALORE DELLE CARTELLE ACQUISTATE	12%	
	<i>BINGO ONLINE</i>	MARGINE LORDO	25%	
APPARECCHI	<i>AWP</i>	RACCOLTA	24%	
	<i>VLT</i>	RACCOLTA	8,6%	20% > 200 EURO
GIOCHI DI ABILITA' A DISTANZA, DA CASINO', DI CARTE E DI SORTE ONLINE	<i>GIOCHI DI ABILITA' A DISTANZA</i>	MARGINE LORDO	25%	

Box: Le politiche fiscali come misure per contenere la domanda di giochi?

L'utilizzo delle politiche fiscali come misure dirette di contenimento della domanda di giochi è argomento quantomai controverso e dibattuto, in particolare per quel che riguarda le possibili ripercussioni sulla domanda di gioco, e per l'erario, di nuove o più elevate aliquote. La letteratura scientifica per questo mercato dalle caratteristiche così particolari e uniche concorda nello stimare valori dell'elasticità della domanda

superiori all'unità. In altre parole, la domanda di giochi (approssimata nelle analisi dalla raccolta) reagisce più che proporzionalmente rispetto alle variazioni del prezzo, con valori dell'elasticità (ovvero della reazione) che vanno fino ad un massimo di 3,2 volte la variazione fiscale a seconda della tipologia di giochi¹⁴. Questo significa che aumenti di prezzo legati a qualunque tipo di misura restrittiva che agisca aumentando la differenza tra giocata unitaria e vincita unitaria (ad esempio inasprimento fiscale) provocano una riduzione più che proporzionale della raccolta, con effetti incerti sul gettito fiscale. Valori molto elevati dell'elasticità possono dunque portare **riduzioni di erario più che proporzionali rispetto alla riduzione della domanda**.

Nel dibattito pubblico prevale infatti la convinzione secondo cui un aumento dell'imposizione fiscale sarebbe uno strumento efficace per contrastare i fenomeni più patologici legati al gioco d'azzardo. Tuttavia, non esiste nell'ambito della ricerca una chiara evidenza empirica che la tassazione sia stata in Italia uno strumento efficace per contrastare il gioco. Difatti, sebbene possa essere comprensibile l'argomento per il quale lo Stato possa porsi l'obiettivo di disincentivare la domanda di gioco anche a fronte di un minore gettito dal settore, le caratteristiche del mercato indicano reazioni radicalmente differenti all'aumento delle aliquote: ciò che si registra è più che altro uno **spostamento dei consumatori verso forme di gioco economicamente più vantaggiose**. Ad esempio, non è un caso che lo spostamento, all'interno dello stesso mercato legale, dai giochi a payout inferiori ai giochi a payout più alto sia avvenuto contemporaneamente alla rottura della relazione lineare tra raccolta ed erario nel periodo 2006 – 2016. Similmente, il forte incremento delle aliquote su AWP e VLT introdotto con la Legge di Bilancio 2016 non ha fatto registrare alcuna ricaduta nelle somme giocate su tali apparecchiature, evidenziando come la reazione dei giocatori all'aumento dell'imposizione fiscale sia contenuta.

Dalla letteratura¹⁵ e dalle evidenze degli ultimi decenni **non si può quindi concludere che gli aumenti di tassazione siano uno strumento efficace per contrastare il gioco d'azzardo**. Ciò che emerge è che, semmai, nella maggior parte dei casi, gli aumenti di imposizione fiscale sul gioco d'azzardo gravano sui giocatori, alcuni dei quali sono giocatori problematici o affetti da ludopatia. Ad esempio, tra le reazioni all'aumento dei costi del gioco legale si rileva anche uno spostamento verso il **gioco illegale**. In altre parole, esiste un effetto di sostituzione tra il mercato legale e quello illegale, e misure che rendono il primo meno vantaggioso possono portare a uno spostamento delle preferenze dell'utente verso il secondo.

¹⁴ Il documento "Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report" della Commissione Europea rileva che l'elasticità della domanda nel mercato dei giochi è elevata, sia per quanto riguarda le scommesse a totalizzatore, che presentano un valore mediano pari a 1,76 ed un valore massimo pari a 3,21, che per quanto riguarda le scommesse a somma fissa, con valori compresi tra 1,6 e 2,2.

¹⁵ https://osservatorioci.unicatt.it/cpi-gioco_azzardo_OCPI.pdf

2.1. La delega fiscale e i nodi irrisolti del regime concessorio

Nell'agosto 2023 è stato presentato il Disegno di legge del Governo per la riforma fiscale con il quale, tra le altre misure, si conferiva una delega al Governo *“per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici”*. In tale delega fiscale, il legislatore ha indicato, all'articolo 15¹⁶, alcune linee direttrici per la normativa, tra cui l'esigenza di un riordino del gioco fisico e di quello a distanza, di misure per contrastare il gioco illegale e per tutelare i soggetti più vulnerabili, e la necessità di un **riordino della disciplina dei prelievi fiscali ed erariali sul gioco**, dei relativi accertamenti e controlli, con maggiore efficacia della prevenzione e repressione di fenomeni evasivi o elusivi. Nello specifico, al comma 2 lettera h, si prevede:

- *“adeguamento delle disposizioni in materia di prelievo erariale sui singoli giochi, assicurando il riequilibrio del prelievo fiscale e distinguendo espressamente quello di natura tributaria, in funzione delle diverse tipologie di gioco pubblico, al fine di armonizzare altresì le percentuali di aggio o compenso riconosciute ai concessionari, ai gestori e agli esercenti, nonché le percentuali destinate a vincita (payout);*
- *adeguamento delle disposizioni in materia di obblighi di rendicontazione;*
- *certezza del prelievo fiscale per l'intera durata delle concessioni attribuite a seguito di gare pubbliche e previsione di specifici obblighi di investimenti periodici da parte dei concessionari per la sicurezza del gioco e la realizzazione di costanti buone pratiche nella gestione delle concessioni”*.

L'inserimento di indicazioni di questo tipo all'interno della delega fiscale evidenzia la significativa attenzione da parte del Governo al comparto dei giochi anche in un'ottica di **considerazione dell'impatto sulle casse dello Stato**. Difatti si esplicita la necessità di favorire un **riordino complessivo degli aspetti tributari del settore** al fine di renderlo maggiormente competitivo e sicuro. Il ragionamento è, al contempo, infatti accompagnato da una presa di coscienza della necessità di garantire indicazioni e norme chiare e, per quanto possibile, stabili nel tempo tanto in materia di obblighi e trasparenza sulle concessioni, quanto in ambito fiscale. In altre parole, lo Stato riconosce l'importanza del definire criteri appropriati ed efficienti per la selezione e l'assegnazione delle concessioni nell'ambito del gioco pubblico, in quanto tali **assegnazioni non solo garanzia di standard ma anche di stabilità fiscale**.

Il seguito di tale legge delega è, tuttavia, ancora da definire. Infatti, a conclusione di un lungo iter, nella seduta dell'11 marzo 2024, il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva solo il decreto legislativo riguardante *“Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza” (DL 25 marzo 2024, n. 41)*¹⁷. Entrato in vigore il 4 aprile 2024, questo contiene disposizioni volte a riordinare la disciplina del settore dei giochi ai sensi dell'articolo 15 della legge Delega al Governo per la riforma fiscale¹⁸, mentre non affronta i principali nodi riguardanti la

¹⁶ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-08-14&atto.codiceRedazionale=23G00122&elenco30giorni=true

¹⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/04/03/24G00060/sq>

¹⁸ Il decreto si articola in sei Titoli, che spaziano dalle regole generali e principi, al rapporto concessorio per i giochi a distanza, alla tutela e protezione del giocatore e il contrasto dell'offerta illegale di gioco, fino a disposizioni finali che includono aspetti transitori. Nel dettaglio: il Titolo I fissa i principi e le regole generali valevoli sia per il gioco raccolto in reti fisiche sia per quello raccolto a distanza; il Titolo II stabilisce principi e regole

fiscaltà. In particolare, a pesare sono stati i nodi irrisolti con le Regioni relativamente al riordino complessivo del gioco fisico, soprattutto per quel che riguarda misure previste negli ultimi decreti come l'applicazione del cosiddetto “distanziometro” per la definizione dei punti vendita.

In assenza di un riordino organico del settore dei giochi, il legislatore ha più volte fatto ricorso negli ultimi anni all'utilizzo di proroghe necessarie alla prosecuzione della gestione del servizio pubblico. Ad esempio, nell'ambito delle concessioni per il gioco fisico, nel 2013 sono state sottoscritte le convenzioni di **concessione relative agli apparecchi AWP e VLT**, di durata novennale. Queste concessioni, prorogate fino al giugno 2022 a seguito delle chiusure imposte durante la pandemia, con la legge di bilancio 2023 sono successivamente state prorogate di modo ulteriore al 31 dicembre 2024¹⁹. Uno scenario simile si rileva anche per quel che concerne le concessioni relative alla **raccolta di scommesse** e del **gioco del bingo**. Queste ultime sono state bandite l'ultima volta nel 2014 e, sebbene la legge di stabilità del 2014 avesse previsto nuove gare per le 210 concessioni del bingo entro il marzo 2023, il termine è stato prorogato al 31 dicembre 2024 con la legge di bilancio 2023²⁰. Stesso termine è stato fissato per le concessioni per la raccolta di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, compresi gli eventi virtuali, inizialmente in scadenza nel 2016. In questi tre casi, il superamento del lasso temporale stabilito inizialmente per garantire sostenibilità degli investimenti è stato però accompagnato da un aumento del corrispettivo una tantum previsto per l'ottenimento delle citate concessioni: per ciascuno dei giochi con la legge di bilancio 2024 questo è infatti stato maggiorato del 15% rispetto alla previsione delle norme in vigore.

Anche per i **giochi virtuali e a distanza**, nonostante la crescente attenzione pubblica e politica data dai trend che mostrano una forte espansione del settore, sono state previste proroghe alle concessioni fino al 31 dicembre 2024 oltre la scadenza iniziale del 31 dicembre 2022. In questo caso, la necessità di rinvii era stata attribuita alla volontà di inserire anche le nuove gare nella più complessiva “un'effettiva e adeguata riorganizzazione del settore”, avvenuta con il sopra citato DL 25 marzo 2024, n. 41, nel quale vengono introdotte le nuove regole per le gare per l'affidamento delle concessioni per la raccolta del gioco online. Come per i giochi fisici, anche in questo caso è stata prevista una maggiorazione del 15% del corrispettivo una tantum versato dai concessionari interessati, calcolata in proporzione alla durata della proroga.

La mancanza di passi avanti nell'ambito dell'avvio delle autorizzazioni negli ultimi mesi ha fatto emergere forti dubbi sulla reale possibilità di far svolgere tali gare entro la scadenza del 31 dicembre 2024 e rendendo pertanto necessarie nuove proroghe.

Nelle ultime settimane tale scenario è stato confermato anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze²¹, dal quale sono emerse indicazioni circa la necessità di prevedere un'ulteriore proroga onerosa di due anni per sale slot e scommesse. Con la pubblicazione del Documento

valevoli specificamente per il gioco raccolto online, tra cui (i) requisiti di qualificazione soggettiva e oggettiva degli aspiranti concessionari, (ii) set di regole minime cui devono attenersi i relativi bandi pubblici di selezione, (iii) tracciabilità dei flussi finanziari impiegati nel e per il gioco, (iv) penali convenzionali e pieno rischio d'impresa del concessionario, (v) caratteristiche e regole su punti nodali afferenti alla rete di raccolta; il Titolo III detta disposizioni per la tutela del giocatore, in particolare se dedicato al gioco online; il Titolo IV prevede regole specifiche per la gestione dei giochi a distanza; il Titolo V introduce misure di contrasto dell'offerta illegale di gioco; il Titolo VI prevede disposizioni transitorie e finali, tra le quali merita evidenziare subito la norma di cui all'articolo 23, comma 2, che annuncia un successivo riordino normativo in materia di raccolta del gioco in reti fisiche, da adottare non appena si concluda la ricordata previa intesa politica tra Stato, Regioni e Enti locali in occasione del quale si procederà anche a un complessivo riordino della fiscalità e delle entrate erariali di settore.

¹⁹ Articolo 1, comma 124, lettera b della legge n. 197 del 2022.

²⁰ Articolo 1, comma 124, lettera a della legge n. 197 del 2022.

²¹ <https://www.aqimeq.it/manovra-leo-economia-concessioni-gioco-fisico-proroga-due-anni/>

Programmatico di Bilancio 2025²², avvenuta il 15 ottobre 2024, **è stata confermato l'allungamento della proroga fino a fine 2026 in forma onerosa**. Si stima questa possa **portare all'erario tra i €250 e i €300 milioni di euro**.

Sempre dalle prime indiscrezioni sulla Legge di Bilancio 2025 emerge la volontà del Governo di **rendere strutturale la quarta estrazione del Lotto e del Superenalotto** introdotta a luglio del 2023 e prorogata al 31 dicembre 2024. Secondo le stime, questa misura dovrebbe portare **ulteriori €100 milioni all'anno** per le finanze pubbliche. Al contempo, nella legge di Bilancio **non dovrebbe risultare nessun aumento delle aliquote PREU né della tassa sulla fortuna**, entrambe già oggetto di forti rialzi negli ultimi anni.

²² https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DPB/2025/DPB-2025.pdf

3. Conclusioni

Complessivamente, dall'analisi della fiscalità nel settore dei giochi pubblici emerge un quadro non solo caratterizzato da una significativa disomogeneità normativa rispetto ai singoli prodotti, ma anche da interventi di modifica delle aliquote o delle forme di prelievo erariale che negli anni scorsi hanno determinato una forte incertezza per operatori e giocatori. Oltre al già menzionato fenomeno, negli ultimi anni abbiamo assistito ad un costante ricorso allo strumento delle proroghe delle concessioni, dapprima in fase emergenziale pandemica sono state necessarie per garantire la stabilità del settore, **oggi risultano comunque necessarie alla luce del mancato riordino territoriale precedentemente discusso**. Tale scelta risulta apprezzabile nella misura in cui si garantisce l'esercizio dei diritti dei prodotti di giochi a fronte di specifiche risorse decise annualmente, che sono quindi sostitutive di iniziative normative fiscali che hanno spesso indebolito il mercato e determinato spostamenti della domanda sull'illegale.

Al contempo, **il ricorso sistematico all'istituto della proroga è avvenuto in assenza di un accordo politico che fornisse una prospettive e certezze al settore, impedendo la celebrazione delle gare necessarie per garantire investimenti e innovazioni finalizzati alla tutela del giocatore e al contrasto al gioco illegale**. Il rischio, oggi, è pertanto quello di far diventare questi strumenti delle barriere all'entrata per nuovi operatori, oltre che determinare nei fatti una progressiva riduzione dell'interesse del mercato nei confronti di prodotti obsoleti e poco competitivi. Infine, con il protrarsi delle proroghe si evidenzia il rischio di aprire un possibile fronte con l'Unione Europea, a causa di una possibile *"balnearizzazione"* del settore.

Infine, è giusto ricordare che le concessioni nell'ambito del settore dei giochi sono per natura lunghe (novennali) al fine di **garantire l'ammortamento dei costi e ritorni sugli onerosi investimenti**. Le recenti proroghe, oltre che quelle attualmente in discussione per la futura legge di bilancio, determinano un allungamento delle suddette ben oltre la durata novennale, arrivando in taluni casi fin quasi al doppio della durata originaria. **Questo implica un effetto di riduzione del valore delle concessioni stesse, oltre che conseguenze negative per gli investitori e per l'erario**.

In vista e in attesa di un complessivo riordino dell'intero comparto, è auspicabile che il legislatore tenga conto degli effetti derivanti dalle proroghe concessorie anche al fine di definire un nuovo quadro fiscale orientato all'incremento delle finanze pubbliche, alla stabilità regolatoria e quindi ad un'**attualizzazione idonea del valore dei diritti delle concessioni da mettere a gara**.

Per i motivi discussi, risulta dunque apprezzabile la scelta dell'esecutivo di procedere a nuove proroghe, purché queste siano funzionali alla conclusione di un accordo tra Stato, Regioni e Comuni **da raggiungere entro il 2025**, così da rendere possibile la celebrazione delle nuove gare per le concessioni del gioco pubblico.