



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI GENOVA**

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE in  
SERVIZIO SOCIALE E POLITICHE SOCIALI  
(classe LM-87)**

*Tesi di laurea in*  
**LA TASSAZIONE DEL GIOCO D'AZZARDO**

*Relatore:*

*Prof.ssa Lucia Leporatti*

*Candidato:*

*Dott.ssa Sartore Sara*

**ANNO ACCADEMICO 2022-2023**

## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	2
<b>1 New addiction e concetto di dipendenza</b> .....	3
1.1 Il Gioco d'azzardo patologico.....	5
1.2 La diffusione del gioco tra i giovani.....	7
1.2.1 Focus sul gioco on-line.....	10
1.3 La diffusione del Disturbo da Gioco d'Azzardo in Liguria.....	13
<b>2 Quadro normativo</b> .....	15
2.1 Storia della nascita del gioco d'azzardo ed evoluzione della disciplina normativa dei giochi.....	18
2.2 Caratteristiche dei singoli giochi.....	24
2.3 Modalità di contrasto del gioco d'azzardo.....	28
2.3.1 "Distanziometro".....	29
2.3.2 Disciplina normativa del gioco d'azzardo e del "Distanziometro" in Regione Liguria.	31
2.3.2 Sin Tax.....	34
2.3.3 S.M.A.R.T.....	37
<b>3. La Tassazione del gioco d'azzardo in Italia</b> .....	37
3.1 Dati recenti sul gioco: raccolta, spesa e vincite.....	38
3.2 La Fiscalità nel settore dei giochi.....	43
3.3 PREU.....	50
3.4 Tassazione dei giochi tradizionali.....	55
3.5 Tassazione nelle scommesse sportive.....	56
3.6 Giochi di nuova generazione.....	57
3.7 Giochi on-line: diffusione e tassazione.....	58
<b>4 Tassazione nei principali stati europei</b> .....	62
4.1 In Francia.....	62
4.2 In Spagna.....	67
4.3 In Austria.....	72
4.4 In Germania.....	75
4.5 In Inghilterra.....	78
<b>Conclusioni</b> .....	81
<b>Bibliografia</b> .....	83

## **Introduzione**

Lavoro da circa quindici anni come Assistente Sociale nell'ASL imperiese, e, per quasi dieci anni, ho lavorato al Ser.D, in cui mi sono occupata di gioco d'azzardo patologico e di Progettazione in ambito sociosanitario.

Tra gli altri, ho collaborato alla stesura del progetto “Giochiamocela bene” per la cura e prevenzione del gioco d'azzardo patologico, a seguito dello stanziamento del Fondo di cui alla L. 208/15, presentato di concerto con il Tavolo Tecnico presso l'Osservatorio Regionale per il Gioco d'Azzardo Patologico.

In questo elaborato mi propongo quindi di esplorare il fenomeno del gioco d'azzardo patologico, dal punto di vista normativo e fiscale, anche attraverso un confronto con la disciplina di altri Paesi europei.

Più precisamente, nel primo capitolo ho esplorato gli aspetti salienti del Disturbo da Gioco d'azzardo, con una particolare attenzione alla diffusione di tale Disturbo tra i giovani ed al gioco online, di recente e rapida diffusione. Segue un'illustrazione delle caratteristiche dei singoli giochi e del quadro normativo vigente in materia, con un focus sulle modalità di contrasto al gioco, ovvero il "distanziometro" e la sin tax. Particolare attenzione ho dedicato alla tassazione del gioco d'azzardo in Italia, esponendo i più recenti dati e la disciplina fiscale dei singoli giochi, per poi concludere con una breve illustrazione della tassazione sul gioco nei principali Paesi Europei.

## 1 New addiction e concetto di dipendenza

Prima di affrontare la materia della tassazione sul gioco d'azzardo, oggetto del presente elaborato, è utile analizzare la motivazione per cui essa è soggetta a particolare tassazione, ovvero il rischio che si tramuti in una dipendenza, con conseguenti costi sociali e sociosanitari.

Il gioco d'azzardo presenta le seguenti caratteristiche:

- è un gioco in cui si spende denaro, ovvero si scommette denaro
- l'esito del gioco non dipende dall'abilità del giocatore, bensì dalla fortuna e dal caso; esso è aleatorio
- la scommessa è irreversibile.

Il gioco, con le sue peculiari caratteristiche appena descritte, può tramutarsi in una dipendenza, ovvero il giocatore può sviluppare una vera e propria patologia, una dipendenza comportamentale. Il concetto di dipendenza è molto complesso, dal momento che essa investe l'individuo a due livelli: dal punto di vista psicologico, poiché assorbe completamente il giocatore, portandolo a trascurare aspetti significativi della sua vita, e dal punto di vista comportamentale, inducendo il soggetto a ricercare continuamente la sostanza o a ripetere un determinato comportamento. Ciò contribuisce a determinare un'ingravescente condizione di disagio, che può investire i diversi ambiti di vita del soggetto (personale, familiare, relazionale, affettivo, lavorativo ed economico).

Rigliano nel 1998<sup>1</sup>, ha definito la dipendenza come “ *ciò che risulta dall'incrocio tra il potere che la sostanza ha in potenza e il potere che quella persona è disposta ad attribuire alla sostanza*”, poiché il soggetto si convince che la sostanza o l'oggetto della dipendenza possano rappresentare la risposta ai propri bisogni.

In lingua inglese esistono due termini per descrivere in concetto di dipendenza, dependence e addiction, in italiano tradotti con lo stesso sostantivo.

"Dependence" si riferisce ad una dipendenza chimica e fisica, ovvero la dipendenza da una determinata sostanza., es. eroina, cocaina, cannabis, tabacco, alcol; il sostantivo "addiction" si riferisce, invece, alla dipendenza psicologica, ovvero quando il soggetto versa in una condizione ingravescente che lo induce alla ricerca di quella sostanza o di quel comportamento. Dal punto di vista diagnostico, si suole distinguere tra uso, quindi sperimentazione occasionale di una sostanza, abuso, quando aumentano le dosi e la quantità di sostanza utilizzata, ed infine la dipendenza, quando la persona inizia a sperimentare la "tolleranza" ovvero il bisogno di utilizzare sempre quantitativi maggiori di quella sostanza per poter ottenere lo stesso effetto.

Si assiste, soprattutto negli ultimi anni, anche a forme di dipendenza comportamentali, ovvero senza sostanze, le c.d. "new addiction".

<sup>1</sup> *"In-dipendenze."*, (a cura di) Rigliano P. (1998). Torino: Gruppo Abele, C. Del Maglio e S. Del Maglio, *Le nuove dipendenze*, Dipartimento di psicologia Università di Roma "La Sapienza", <http://www.psicologi-psicoterapeuti.info/public/publicazioni/635.pdf>.

Tra le new addiction si può annoverare la dipendenza da internet, dal lavoro, dal sesso, dal cibo, dalle relazioni affettive, ma una tra le più in crescita risulta essere la Dipendenza dal gioco d'azzardo. Introdotto per la prima volta nel DSM III come Gioco d'Azzardo Patologico, ed incluso tra i "Disturbi del controllo degli impulsi non classificati altrove", nel 2013, nel DSM V, è stato contemplato come "Disturbo da Gioco d'Azzardo" ed incluso tra i "Disturbi Correlati a Sostanze e Disturbi da Addiction"

Da un altro punto di vista, la dipendenza può essere classificata in due categorie<sup>2</sup>: le dipendenze sociali o legali e le dipendenze antisociali o illegali.

Le dipendenze sociali includono l'uso di sostanze legali (tabacco, farmaci) e attività socialmente accettate (mangiare, lavorare, fare acquisti). Le dipendenze antisociali includono, invece, le dipendenze da sostanze stupefacenti e psicotrope e che possono condurre a porre in essere anche attività illegali come il rubare e stuprare. Le sostanze stupefacenti illegali sono quelle contemplate nelle tabelle del T.U n. 309 del 1990, soggetto a periodico aggiornamento, l'ultimo dei quali è avvenuto con D.M. 13 febbraio 2013, a decorrere dal 10 marzo 2023.

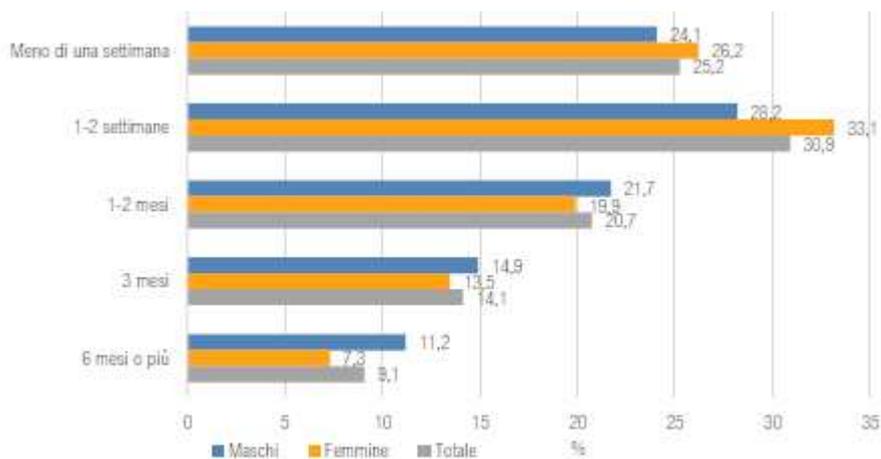
Come anticipato, dal 2013 il concetto di dipendenza può includere la dipendenza comportamentale che è agevolata dalle recenti innovazioni tecnologiche, stante l'avanzare del progresso tecnologico che influisce profondamente sulle abitudini delle persone, fino a condurre ad espressioni patologiche. Internet, ad esempio, rappresenta senz'altro un utile strumento di comunicazione, lavoro, svago, socializzazione, ma può tramutarsi in un oggetto di dipendenza; ne sono un esempio la dipendenza da internet e la diffusione del gioco online, ovvero, come vedremo, una forma di gioco che consente la partecipazione a distanza. L'internet addiction non è ancora concepita come forma autonoma di dipendenza, ma può dar luogo a forme patologiche di isolamento, tra cui l'Hikikomori; la rilevanza del fenomeno, tuttavia, è dimostrata dal fatto che la Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle Tossicodipendenze in Italia- del 2022 esplora, tra le "Nuove dipendenze e comportamenti a rischio tra i giovani", la dispersione scolastica e il ritiro sociale volontario (c.d. Hikikomori). L'Hikikomori è stato anche oggetto di una riflessione sociologica, in cui l'autrice<sup>3</sup> riconosce il bisogno di socialità connaturato all'essere umano, che può anche rappresentare, però, fonte di insicurezze e paure, per cui la rete rappresenta un filtro protettivo, che può soggiogare l'individuo conducendolo a forme patologiche. Nella figura 1 la rappresentazione grafica della durata del fenomeno del ritiro sociale, fenomeno che interessa principalmente i giovani in età scolare<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> *"Sostanze legali e illegali: motivi e significato del consumo"* di R.M. Pavarin, Franco Angeli, 2008

<sup>3</sup> *"L'Hikikomori e il giardino all'inglese. Inquietante irrazionalità e solitudine comune"* di A. Verza, 2016 Riviste web, Fascicolo 1/2016 in cui l'autrice ricorre alla metafora del giardino all'inglese, curato, per riferirsi al bisogno di socializzazione e, al contempo, al timore che essa incute, per cui internet può rappresentare una modalità filtrata e protetta di relazionarsi agli altri, ma anche un mezzo di controllo dell'universo sociale fino al delirio di controllo totale, e all'Hikikomori.

<sup>4</sup> *"Il ritiro Sociale degli innocenti. La solitudine di una generazione iperconnessa"* a cura di Matteo Lancini, Raffaello Cortina Editore, 2019: che approfondisce le modalità di utilizzo della rete da un uso adattivo, ad espressione di malessere o patologia.

Fig. 1 Durata del ritiro sociale volontario di studenti che si sono ritirati per un periodo di tempo significativo, diviso per genere



Fonte: CNR-IFC - Anno 2021

Un altro aspetto significativo della dipendenza da gioco, che interessa giovani e adulti, è determinata dall'illusione di ottenere facilmente denaro, in particolare alcune tipologie di giochi, tra cui Win for Life<sup>5</sup>, illudono di poter vincere una somma mensile, per tutta la vita, assimilabile ad uno stipendio. Si tratta, infatti, di una tipologia di giochi che affascina soprattutto il ceto medio, medio basso della socialità, che fatica a provvedere alle necessità personali e familiari, quindi seduce ed inganna chi ha maggiori difficoltà economiche, tra cui anche i più giovani.

### 1.1. Il gioco d'azzardo patologico

Il gioco d'azzardo patologico è ufficialmente riconosciuto come patologia dall'associazione degli psichiatri americani già dal 1980<sup>6</sup>.

*“Se il soggetto presenta almeno cinque di questi sintomi, viene diagnosticato un quadro di Gioco d'Azzardo Patologico:*

- *è eccessivamente assorbito dal gioco d'azzardo (per esempio, il soggetto è continuamente intento a rivivere esperienze trascorse di gioco, a valutare o pianificare la prossima impresa di gioco, a escogitare i modi per procurarsi denaro con cui giocare),*
- *ha bisogno di giocare somme di denaro sempre maggiori per raggiungere lo stato di eccitazione desiderato,*
- *ha ripetutamente tentato di ridurre, controllare o interrompere il gioco d'azzardo, ma senza successo,*
- *è irrequieto o irritabile quando tenta di ridurre o interrompere il gioco d'azzardo,*

<sup>5</sup> "Lo Stato bisca" di Carlotta Zavattiero, 2010, Adriano Salani Editore: la giornalista ivi sostiene che le tipologie di gioco, tra cui Win forLife, creano l'illusione di poter guadagnare uno " stipendio": si tratta di giochi venuti presso i tabaccai, soggetti al monopolio statale, quindi l'autrice deduce che lo Stato, invece si creare e favorire politiche del lavoro, illude i cittadini di un guadagno facile, atto, però, a garantire proficue entrate erariali.

<sup>6</sup> DSM V Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders , Raffaello Cortina Editore e "Il gioco d'azzardo patologico", di M. Croce e D. capitanucci, 2004, Terrasante Editora

- *gioca d'azzardo per sfuggire problemi o per alleviare un umore disforico (per esempio, sentimenti di impotenza, colpa, ansia, depressione),*
- *dopo aver perso al gioco, spesso torna un altro giorno per giocare ancora (rincorrendo le proprie perdite),*
- *mente ai membri della propria famiglia, al terapeuta, o ad altri per occultare l'entità del proprio coinvolgimento nel gioco d'azzardo,*
- *ha commesso azioni illegali come falsificazione, frode, furto o appropriazione indebita per finanziare il gioco d'azzardo,*
- *ha messo a repentaglio o perso una relazione significativa, il lavoro, oppure opportunità scolastiche o di carriera a causa del il gioco d'azzardo”.*

I giocatori che hanno sviluppato una dipendenza, sono attratti da diverse forme di gioco; alcuni sono affascinati dagli stimoli sensoriali dei giochi elettronici in cui vale solo sulla fortuna e non l'abilità (video-slot), altri credono di poter affermare le proprie abilità nelle scommesse o nel gioco delle carte.

Altri ancora si lasciano ingannare e sedurre dall'apparente facilità con cui si possono guadagnare i soldi.

Si possono distinguere cinque fasi della patologia del gioco d'azzardo:

- La prima è la c.d. fase vincente, in cui il giocatore è divertito e gratificato dal gioco, spesso vince, prova una sensazione di onnipotenza che lo induce a sottovalutare i rischi.
- La seconda è la fase "perdente" in cui il giocatore comincia a perdere e l'iniziale entusiasmo e divertimento sconfinava nella patologia.
- La terza è la fase di "disperazione", durante la quale aumentano il denaro e il tempo destinati al gioco, e, quindi anche i debiti e la depressione.
- La quarta è la fase critica (il giocatore rincorre la perdita), nella quale il giocatore vive il gioco come l'unica possibilità di riscatto per sistemare la propria situazione economica, viene assorbito da un circolo vizioso che lo induce a pensare solo a come trovare altro denaro per giocare, potendo addirittura ricorrere a condotte antisociali. E' la fase in cui la persona, nel tentativo di auto-cura, può sperimentare altre dipendenze come alcol e droga, ed iniziano a manifestarsi disturbi fisici (emicrania, ulcera ecc).
- La quinta è la fase di crescita, caratterizzata dal recupero della persona attraverso terapie adeguate di cura e sostegno.

Il Gioco d'azzardo può comprendere qualunque scommessa di denaro sull'esito di un determinato evento.

## 1.2. La diffusione del gioco tra i giovani

Il gioco è un fenomeno molto diffuso tra i giovani, come si evince da alcuni recenti dati, tratti dalla Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle Tossicodipendenze in Italia.

La prevalenza di gioco d'azzardo nella vita, valutata tra gli studenti di 15-19 anni, è passata dal 51,6% nel 2009 al 50,1% nel 2021 e, dal 2018, la percentuale è ancora in aumento. Al contrario, la prevalenza di gioco nell'anno è diminuita rispetto al dato rilevato nel 2019 (45,2%) e si attesta al 42% nel 2021.

Fig. 2 Gioco d'azzardo durante la vita e nell'ultimo anno



Fonte: CNR-IFC - Anni 2008-2021

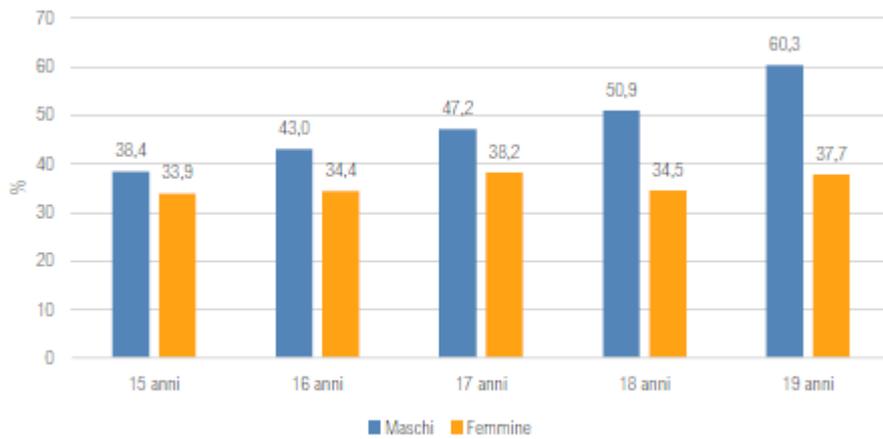
Valutando le prevalenze di gioco rispetto al genere, emerge come siano soprattutto i ragazzi a giocare.

Più precisamente<sup>7</sup>, le percentuali maschili tendono ad aumentare con il crescere dell'età, raggiungendo un rapporto di genere di 1,5-1,6 fra i 18-19enni.

Il gioco d'azzardo risulta essere un fenomeno presente anche fra gli studenti di minore età, infatti, fra questi, il 46,6% afferma di aver giocato nella propria vita e il 39,2% nell'ultimo anno. Tuttavia, il 31,5% degli studenti riferisce che, da minorenni, gli è stato impossibile praticare un gioco in denaro perché vietato.

<sup>7</sup> Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle Tossicodipendenze in Italia- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Antidroga, 2022.

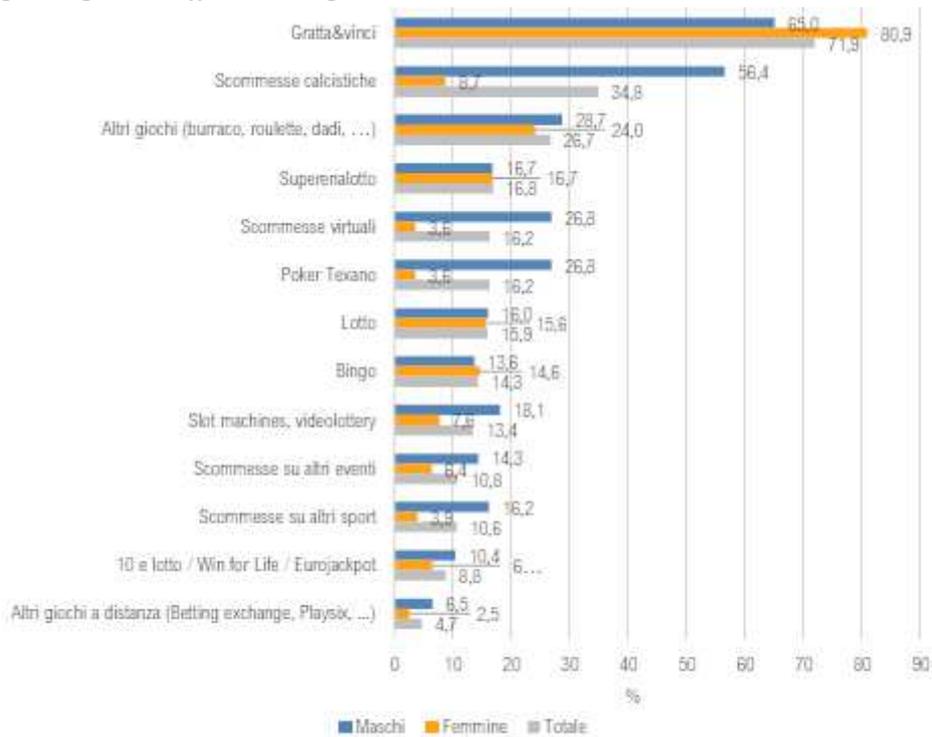
Fig. 3 Gioco d'azzardo in base al genere ed all'età



Fonte: CNR-IFC - Anno 2021

Riguardo alle tipologie di giochi d'azzardo praticate, quello maggiormente frequente tra gli studenti giocatori risulta essere il Gratta&Vinci (71,9%), preferito soprattutto dalle ragazze, poi seguono le scommesse calcistiche come il Totocalcio e il Totogol (34,8%) o altri giochi d'azzardo come i dadi e le roulette (26,7%), entrambi praticati in percentuale maggiore dai ragazzi.

Fig. 4 Tipologie di giochi diffuse tra i giovani



Fonte: CNR-IFC - Anno 2021

Non considerando gli eventuali giochi praticati online, oltre la metà degli studenti che hanno sperimentato il gioco, ha giocato a casa propria o di amici (52,7%), il 31,2% nei bar o tabacchi e il 20,7% nelle sale scommesse.

Gli studenti che hanno giocato online hanno inoltre riferito di ricorrere soprattutto allo smartphone (75,6%) come mezzo per connettersi, seguito dal computer (39,9%), dal tablet (9,1%), dalle console (5,7%) e dalla televisione (2,5%). Per poter accedere al gioco online, il 65,7% degli studenti si avvale di un account personale, il 21,5% l'account di un amico o conoscente maggiorenne, il 15,9% quello dei genitori e il 5,2% quello di fratelli o sorelle maggiorenni.

Infine, data la maggiore accessibilità del gioco online, risulta interessante osservare quali siano i luoghi di gioco maggiormente indicati: il 79% degli studenti giocatori afferma di rimanere a casa propria, circa un terzo gioca a casa di amici, il 23,7% in luoghi pubblici chiusi, il 17,4% in luoghi pubblici aperti, il 9,2% a scuola e l'8,3% su mezzi di trasporto.

In relazione al denaro impiegato per giocare d'azzardo emerge che rispettivamente il 17,2% e il 12% ha speso soldi per giocare "onsite" ed "online", in entrambi i casi con percentuali significativamente più elevate fra i ragazzi (onsite: M=22,9%; F=9,8%; online: M=18%; F=3,8%).

Più nello specifico, la maggior parte degli studenti che hanno utilizzato denaro, hanno speso somme inferiori ai 10 euro mensili, soprattutto le ragazze. Tuttavia l'11,6% e il 7,6% ha speso oltre 50 euro nell'ultimo mese giocando rispettivamente "onsite" e "online", con percentuali più elevate fra i ragazzi.

Per quanto riguarda l'associazione con l'utilizzo di sostanze psicoattive, risultano percentuali di consumo più elevate fra i giocatori, specialmente fra coloro che hanno riferito di aver giocato online: fra questi ultimi, infatti, la percentuale di quanti utilizzano cannabis e di quanti utilizzano almeno una sostanza illegale risulta circa doppia rispetto a quella osservata nel campione generale. Come spesso accade nelle dipendenze, soprattutto i giovani sono sperimentatori di sostanze, ma anche di giochi diversi.

Gli studenti utilizzatori di sostanze risultano coloro che hanno inoltre giocato a un maggior numero di giochi: il 65,8% ha giocato ad almeno due tipologie di giochi nel corso dell'ultimo anno (contro il 53,6% tra gli studenti giocatori e non utilizzatori). In aggiunta, circa un quinto degli utilizzatori di sostanze ha giocato a 5 o più giochi differenti (contro l'11,9%).

Prendendo in considerazione l'utilizzo di sostanze psicoattive in relazione ai profili di gioco, le percentuali di consumo salgono ulteriormente rispetto a quanto osservato fra gli studenti giocatori. In generale, i consumi sono più elevati fra gli studenti con un profilo problematico e, per quanto riguarda il consumo di almeno una sostanza illegale, si osserva una percentuale più che doppia rispetto a quella degli studenti giocatori.

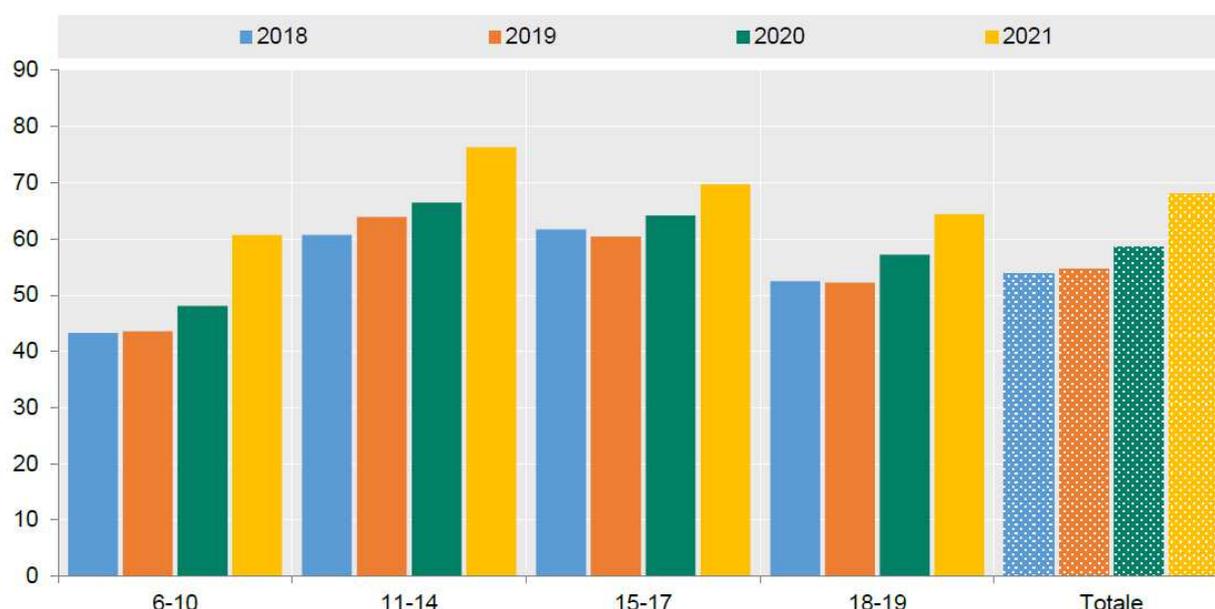
Per quanto riguarda la diffusione del gioco, negli ultimi quindici anni la crescita del settore dei giochi è stata significativa e ha garantito un aumento complessivo della raccolta che è passata da

circa 35 miliardi di euro nel 2006 a quasi 111,2 miliardi nel 2021, con una crescita notevole rispetto all'anno precedente (+25,9%). Anche la spesa netta e il gettito fiscale hanno conservato una sostanziale stabilità nel tempo e, al netto della frenata causata dall'emergenza sanitaria da Covid-19, queste due voci hanno registrato tra il 2020 e il 2021 un aumento rispettivamente del 19,2% e del 16,6%.

### 1.2.1 Focus sul gioco on-line

Come già evidenziato, negli ultimi anni si sta diffondendo, in maniera preoccupante, il gioco on-line: nel 2020, in Italia, il 25% della popolazione di 16-74 anni ha giocato o scaricato giochi, secondo un'indagine dell'Istat.<sup>8</sup> L'uso di Internet per a giocare on-line è più diffuso tra i giovani di 16-19 anni (61%) mentre scende al 50% tra i 20-24enni.

Fig. 5 Ragazzi tra i 16 ed i 19 anni che hanno usato internet per giocare on-line in Italia- Anni 2019- 2021

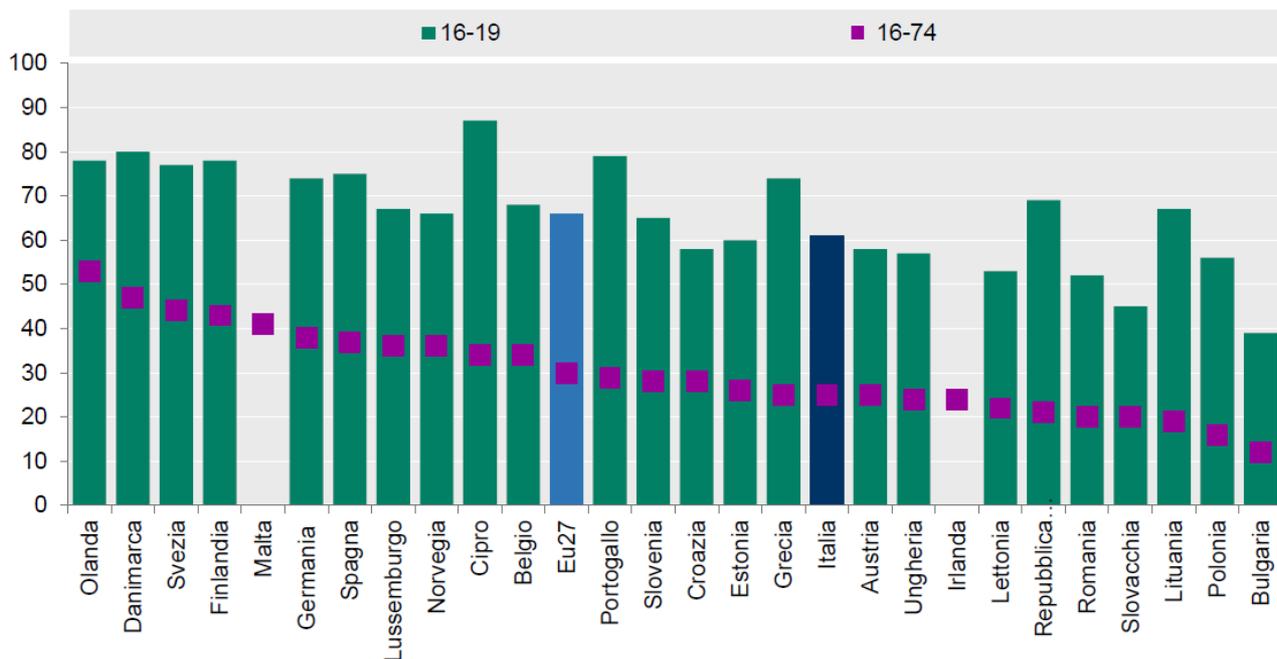


Fonte: Istat, Rilevazione sull'uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione da parte di famiglie e individui

Nel confronto europeo, l'Italia si colloca sotto la media Ue sia in riferimento alla popolazione complessiva 16-74 (30,0% la media UE) sia per la fascia dei più giovani 16-19 (66,0%).

Fig. 6 Persone tra i 16 ed i 74 anni che hanno usato internet per giocareo scaricare giochi nei Paesi Europei- anno 2020 (valori percentuali sul totale della popolazione 16-19 e 16-74).

<sup>8</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico - Istat- Memoria scritta dell'Istituto Nazionale di Statistica, 01.06.2022



Fonte: Eurostat, Digital economy and society

(a) Per la Francia il dato non è disponibile mentre per l'Irlanda e Malta il dato è disponibile solo per la popolazione di 16-74 anni.

L'Istat rileva annualmente l'informazione sul gioco online, prendendo in considerazione tutta la popolazione a partire dai 6 anni e più e questo permette di fare un confronto tra il periodo precedente e quello successivo alla pandemia, con particolare riguardo ai giovani di 6-19 anni, particolarmente vulnerabili alle restrizioni imposte dal lockdown, soprattutto in termini di socializzazione tra pari, e che dimostrano di essere i maggiori utilizzatori del web per questa tipologia di attività. Nel 2021, il 68,0% dei ragazzi di 6-19 anni ha giocato online; in particolare risultano più attivi gli adolescenti di un'età compresa tra i 11-14 anni, fascia di età per cui la quota sale al 76,3%. Le differenze legate al genere sono significative (hanno usato Internet per giocare online il 73,5% dei ragazzi e il 62,2% delle ragazze); tali differenze riguardano soprattutto i ragazzi di un'età compresa tra i 15-17enni, con oltre 22 punti percentuali a favore dei maschi (va però sottolineato che, dopo i 35 anni, il gap si riduce). A livello territoriale, si conferma che il gioco online risulta maggiormente diffuso al Nord: il 70,4% contro il 63,9% rispettivamente, in linea peraltro con quanto emerge per l'indicatore generale sull'uso di Internet.

Dall'analisi temporale emerge che, tra il 2018 e il 2019, non siano state registrate significative variazioni nell'uso di Internet per giocare, mentre tra il periodo che ha preceduto la pandemia (2019) e il periodo pandemico (2021) si è registrato un aumento per tutta la popolazione di 6 anni e più (+7,2 punti percentuali), quindi un più intenso uso di Internet, sia come strumento di comunicazione, informazione e socializzazione, sia come strumento per giocare on-line- stante le

chiusure di tutte le sale da gioco e di scommesse- che ha visto in questi due anni un maggior impiego della rete per tutti i diversi segmenti della popolazione.

La quota della raccolta *online* - ricordando che la raccolta è sostanzialmente la stessa nel periodo 2019-2021 - è passata dal 33 per cento del 2019 al 61 per cento del 2021. Il 61 per cento della raccolta è quindi avvenuta attraverso il canale *online*. Si è trattato di significativo cambiamento strutturale verificatosi nel triennio 2019-2021, ovviamente sollecitato dalle restrizioni imposte durante la pandemia che hanno vietato l'accesso a molteplici tipologie di locali pubblici e quindi per molto tempo impedito di giocare presso la rete fisica, spingendo molti cittadini -giocatori a utilizzare i canali online.

L'abitudine a giocare sui canali online si è poi consolidata anche nel corso del 2021. Mentre prima sostanzialmente due terzi del gioco era su reti fisiche e un terzo su reti *online*, adesso i rapporti si sono capovolti. Circa la tipologia di giochi on-line maggiormente diffusi, la parte *lottery* rimane prevalentemente basata sulla rete fisica (lotterie istantanee, giochi a totalizzatore nazionale, Gratta e vinci, Superenalotto, Lotteria Italia). tranne un incremento per i Gratta e vinci sul canale *online*. Prevalentemente si accede *online per il betting*, ovvero le scommesse, per le quali sussiste un'offerta molto ampia di tipologie di scommesse *online*, e poi i giochi di abilità e il *poker online*. Sostanzialmente quando si gioca *online* o si scommette o si fanno giochi di abilità e *poker online*.

La quota delle scommesse *online* sul totale delle scommesse - con riferimento al solo comparto *betting* - è passata dal 58 per cento del 2019, quando era già un comparto che si attivava molto sul canale *online*, all'82 per cento del 2021. Quindi, l'82 per cento delle scommesse totali si fanno sul canale *online*.

In tema di giochi on-line, occorre inoltre tener presente che la spinta all'innovazione portata dalla diffusione ed utilizzo delle nuove tecnologie è forte e allo stato attuale significativi investimenti a supporto della trasformazione digitale sono stanziati all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e dovranno trovare la loro applicazione nel corso dei prossimi anni<sup>9</sup>. La trasformazione digitale è in grado di sollecitare i diversi settori dell'economia, sia per quanto riguarda l'industria che per quanto riguarda la pubblica amministrazione. L'impatto della trasformazione digitale non può dunque essere trascurato anche nel settore del gioco legale. L'indice DESI (Digital Economy and Society Index<sup>10</sup>) elaborato dall'Unione europea, evidenzia che l'Italia figura si trova al 19° posto in Europa nella classifica dei Paesi digitalizzati con un miglioramento significativo rispetto alla precedente classificazione, in cui si trovava al 25° posto in classifica. In particolare, risulta migliorato il nostro punteggio proprio negli indicatori che tengono in considerazione l'integrazione delle tecnologie digitali. In linea con l'ascesa del digitale nella società italiana, anche nel 2021 le

<sup>9</sup> "La sfida di una fiscalità sostenibile per lo sviluppo e l'innovazione del gaming in Italia" Icom- Istituto per la competitività- 01.12.2022

<sup>10</sup> Dal 2014 la Commissione europea monitora i progressi digitali degli Stati membri attraverso le relazioni sull'indice dell'economia e della società digitali (DESI). Ogni anno, il DESI comprende profili nazionali che sostengono gli Stati membri nell'individuazione dei settori che richiedono un'azione prioritaria e capitoli tematici che offrono un'analisi a livello europeo in tutti i principali settori digitali, essenziali per sostenere le decisioni politiche

dimensioni del gioco a distanza hanno registrato un aumento rispetto all'anno precedente con un aumento superiore al 36% sia per la raccolta, che per le vincite, che per la spesa, e indicando una conferma del parziale cambiamento delle abitudini di gioco. La quota di gioco a distanza rappresenta nel 2021 il 60% della raccolta, il 66% delle vincite e il 24% della spesa.

La tendenza alla digitalizzazione ha già condizionato e determinato il progressivo cambiamento del mercato in ragione delle modifiche nelle preferenze, nelle dotazioni tecnologiche e nei comportamenti dei consumatori. Ciò comporta, allo stesso tempo, il bisogno di valutare i profili regolatori adeguati a gestire la crescente integrazione tecnologica, anche per quanto riguarda le modalità di pagamento. La peculiarità del mercato del gioco pubblico è infatti quella di essere multicanale, che richiede una razionalizzazione della rete, ed una ottimizzazione dei costi, riprogettazione e automazione dei punti vendita e integrazione dell'online per una strategia *omnichannel*. Basti pensare che il bilancio 2021 dei pagamenti digitali in Italia si è chiuso con € 327 miliardi di transito, con una crescita del 22% rispetto al 2020, e una penetrazione del 38%. Nel periodo 2016-2021, la crescita più evidente è stata rappresentata dalle transazioni contactless (€ 126,5 miliardi), grazie al sempre maggiore numero di POS abilitati e all'innalzamento dei tetti per pagamenti senza PIN.

Queste prospettive di innovazione unite all'esponenziale e stabile sviluppo del settore del gioco hanno reso negli ultimi anni centrale la discussione relativa al varo di una regolamentazione unitaria, attraverso l'emanazione di un testo unico a livello nazionale, in grado di disciplinare in modo armonico gli articolati aspetti della materia. Il quadro legislativo è costituito da un gran numero di enti nazionali e di leggi e disposizioni regionali, ancora privi di una efficace e sistematica riorganizzazione.

Allo stato attuale, tuttavia, nei disegni di legge collegati alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) recentemente approvati da Camera e Senato non compare quello riguardante il riordino del settore del gioco pubblico. Le tempistiche e gli interventi relativi a questa priorità restano dunque ancora da definire.

### **1.3 La diffusione del Disturbo da Gioco d'Azzardo in Liguria**

Per quanto riguarda la nostra Regione, come evidenziato nella tabella n. 1, dal 2014 al 2022 è aumentato in tutta la Regione, il numero di prese in carico dei Ser.D delle 5 ASL liguri. Come vedremo di seguito, i Ser.D hanno potuto prendere in carico questa tipologia di pazienti, a seguito del decreto Balduzzi, che ha contemplato il Disturbo da Gioco d'Azzardo tra i Livelli Essenziali di Assistenza. Prima di allora, alcuni servizi avevano cominciato a prendere in carico questa tipologia di pazienti, con delle limitazioni per quanto riguarda la tipologia di prestazioni erogabili, trattandosi di progetti ancora sperimentali. Dal 2018 in poi le Regioni, tra cui la Liguria, hanno potuto investire maggiori risorse economiche per la prevenzione e trattamento di questa patologia a seguito dello

stanziamento di Fondi ministeriali; ciò ha consentito di investire nella prevenzione- con progetti volti soprattutto alle fasce di popolazione considerate maggiormente vulnerabili, quindi giovani in età scolare ed anziani, ritenuti più fragili per il rischio di isolamento e la perdita del ruolo sociale- e nella cura e trattamento di pazienti cui viene diagnosticato il Disturbo da Gioco d'azzardo, per mezzo di prestazioni ambulatoriali e residenziali.

*Tabella n. 1 Numero di pazienti presi in carico per GAP presso i Ser.D liguri (dati A.Li.Sa)*

ASL	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Asl 1	40	48	49	44	41	76	112	112	94
Asl 2	47	74	98	71	63	72	72	53	63
Asl 3	98	99	116	126	124	184	154	141	144
Asl 4	57	56	36	35	36	37	32	33	35
Asl 5	59	90	69	132	104	106	130	111	92
Liguria	301	367	368	408	368	475	500	450	428

## 2 Quadro normativo

Il quadro di riferimento normativo che regola il settore del gioco in Italia risulta particolarmente complesso, in ragione della diversità delle discipline locali (di Regioni e Comuni in particolare) e della necessità di contemperare interessi diversi, parimenti meritevoli di tutela, ovvero quello sanitario e quello economico e "commerciale".

Più precisamente, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, di cui alla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, le materie dell'*ordine pubblico* e della *sicurezza pubblica* sono di competenza legislativa degli organi dello Stato centrale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera h) della Costituzione; lo stesso articolo 117, al comma 3, assegna le materie della tutela della *salute* e del *governo del territorio* alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, precisando che, nelle materie di legislazione concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa: "*salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*".<sup>11</sup>

Come in seguito approfondito, su questo aspetto si è espressa più volte la Corte Costituzionale, che ha affermato che nella competenza esclusiva statale rientra la disciplina dei giochi d'azzardo e degli apparecchi di gioco, in ragione dei caratteri comuni di questa tipologia di giochi - si gioca e si vince denaro e l'esito del gioco non dipende dalle abilità del giocatore, bensì dalla fortuna - e la conseguente capacità di attrarre gli utenti nonché probabilità elevata di usi illegali degli apparecchi impiegati. Rispetto alle finalità di tutela dell'interesse pubblico in materia di sicurezza e ordine pubblico, perseguite dal legislatore statale, il luogo o il locale in cui sono installati gli apparecchi di gioco non rileva poiché comunque soggetti alla competenza statale. Tuttavia, il giudice costituzionale ha ammesso anche la competenza regionale concorrente, in quanto le disposizioni regionali portate all'attenzione della Corte perseguono, in via preminente, finalità di carattere socio-sanitario, rientranti nella materia di legislazione concorrente di "*tutela della salute*", che rientra tra le materie di "*legislazione concorrente*" dettate dal legislatore statale<sup>12</sup>.

Quasi tutte le Regioni italiane hanno previsto una disciplina in materia di prevenzione e contrasto al Disturbo da Gioco d'Azzardo, con la finalità di ridurre, quanto più è possibile, la diffusione. A tal proposito molte legislazioni regionali e provinciali hanno previsto che tra le sale da gioco e determinati e i c.d. "luoghi sensibili", ovvero luoghi frequentati da fasce di popolazione ritenuta maggiormente vulnerabile e a rischio, debba intercorrere una distanza minima, che può variare da Regione a Regione (c.d. *distanziometro*).

Per porre rimedio alle crescenti disomogeneità sul territorio nazionale circa la regolamentazione del gioco sul territorio, si è cercato un'intesa in Conferenza Unificata; l'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*legge di stabilità per l'anno 2016*)- istitutiva del Fondo per il gioco

---

<sup>11</sup> "I giochi pubblici (apparecchi e congegni di divertimento e intrattenimento). Normativa e Giurisprudenza", di B. Di Tucci, 2022, Editore Passerino

<sup>12</sup> Tra le ultime sentenze, Corte costituzionale, 27 febbraio 2019, n. 27; 11 maggio 2017, n. 108; 18 luglio 2014, n. 220; 10 novembre 2011, n. 300; 26 febbraio 2010, n. 72.

d'azzardo- stabiliva che la Conferenza Unificata provvedesse a definire le caratteristiche dei luoghi di gioco ed i criteri da rispettare circa la loro distribuzione sul territorio nazionale, al fine di garantire la tutela della salute, dell'ordine pubblico, costituzionalmente garantiti, e ponendo particolare attenzione alle misure di prevenzione per i minorenni. La legge n. 208 stabiliva, inoltre, che quanto stabilito in sede di Conferenza Unificata venisse recepito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, dopo aver sentito le competenti Commissioni parlamentari.

Il Governo ha quindi presentato un documento sul quale, il 07 settembre 2017, è stata raggiunta l'Intesa con cui venivano definite le caratteristiche dei luoghi di gioco e di come potessero essere distribuiti sul territorio. Oltre alla graduale riduzione degli apparecchi AWP, secondo le indicazioni previste dall'articolo 6-bis della legge 21 giugno 2017, n. 96 (che convertiva, con modificazioni, il decreto legge 24 aprile 2017, n. 50), l'Intesa contemplava inoltre che i punti di raccolta del gioco venissero dimezzati nei tre anni successivi; ha previsto un numero massimo di 18000 sale e punti certificati ed un numero massimo di 35000 esercizi per la vendita di pubblico gioco.

Si prevedeva inoltre:

- di individuare un sistema di norme che disciplinassero la distribuzione territoriale dei punti di gioco;
- di migliorare la qualità e l'offerta dei punti di gioco, definendo nuove regole per la concessione certificata delle licenze di vendita del gioco;
- prevedere un aggiornamento dei sistemi dei controlli, valorizzando le azioni per la prevenzione ed il contrasto della ludopatia;
- portare a termine l'aggiornamento della disciplina normativa e garantire un monitoraggio della realizzazione ed attuazione della riforma.

Tale Intesa - come sopra indicato - non ha avuto luogo, poiché non è stato emanato il decreto ministeriale con cui avrebbe dovuto essere recepita. Ciò ha contribuito a determinare un quadro di incertezza circa il valore vincolante dell'accordo in Conferenza; anche la giurisprudenza, infatti, ha adottato posizioni contrastanti, talvolta non riconoscendole alcun valore vincolante, talaltra affermando che la mancata adozione del previsto decreto di recepimento non priverebbe l'Intesa del suddetto effetto vincolante, sostenendo che quanto ivi concordato sia comunque applicabile anche in assenza del decreto di recepimento, poiché frutto della condivisione di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

In ogni caso la legge 27 dicembre 2017, n. 205, <sup>13</sup>(*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*), all'articolo 1, comma 1049, ha stabilito che, per poter dar luogo, tramite gare d'appalto, al rinnovo delle concessioni, le Regioni devono adeguare la normativa regionale in materia di distribuzione dei punti di vendita del pubblico gioco, secondo quanto previsto nella citata Intesa del 7 settembre 2017.

---

<sup>13</sup> *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*

Attualmente, l'eterogeneità delle regolamentazioni non favorisce un quadro di chiarezza in relazione alla regolamentazione del gioco, anche se, alcune leggi regionali, presentano una disciplina piuttosto uniforme.

Tra le ultime leggi regionali, si evidenzia la legge della Regione Campania,<sup>14</sup> che ha lo scopo di prevenire e contrastare le forme di dipendenza dal gioco con vincite in denaro anche in relazione al governo del territorio. La Regione demanda agli enti locali la realizzazione concreta degli obiettivi di tutela.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, devono essere considerate legittime le discipline regionali e delle Province autonome che prevedono limitazioni alla dislocazione nel territorio delle sale da gioco, perché finalizzate a garantire una tutela rivolta ai soggetti considerati più vulnerabili, o perché minorenni o perché meritevoli di presa in carico di tipo sanitario o socio-assistenziale<sup>15</sup>.

Altre Regioni, come , per esempio, Liguria ed Abruzzo, hanno vietato le aperture di nuovi punti gioco in un raggio di 300 metri da luoghi sensibili; Toscana, Lombardia e Friuli Venezia Giulia e Lazio, hanno fissato un limite più alto di almeno 500 metri; l'Emilia Romagna ha demandato, invece, la decisione ai Comuni.

Alcune regioni (es. Lazio, Liguria, di cui un approfondimento nel successivo paragrafo, Piemonte, Puglia, Toscana e Campania), hanno anche istituito un apposito *Osservatorio per il gioco d'azzardo* per il controllo, il contenimento e la promozione di *best practices* strumentali alla diffusione del gioco "sano".

La legge più completa in materia è quella della Regione Lombardia, che ha anche individuato le competenze regionali dirette ad approvare un programma per il contrasto e la prevenzione del gioco d'azzardo, istituire uno specifico numero verde regionale per le segnalazioni e le richieste di aiuto, assicurare il monitoraggio dei fenomeni di dipendenza, anche collaborando e sostenendo le associazioni e gli osservatori nazionali, etc.

Molto discutere ha fatto la nuova legge regionale del Piemonte (legge regionale del 15 luglio 2021, n. 19), che ha abrogato la precedente legge n. 9 del 2016 ed ha introdotto disposizioni meno restrittive sia in termini di retroattività delle norme per gli esercizi commerciali, sia in relazione al "*distanziometro*" (distanze diminuite per i Comuni con oltre cinquemila abitanti).

## **2.1 Storia della nascita del gioco d'azzardo ed evoluzione della disciplina normativa dei giochi**

Il gioco d'azzardo pare avere origini antiche; sono infatti stati scoperti alcuni manoscritti risalenti al 4000 a.C. in Egitto, India, Cina, sul gioco di dadi e corse di cavalli. Anche il gioco dei dadi pare

<sup>14</sup> " *Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d'azzardo* ",L. R. Regione Campania, del 2 marzo 2020, n. 2.

<sup>15</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1618).

risalire al 2000 a.C in Cina ed al 600 a.C. in Egitto ( Le vite dei dodici Cesari, Svetonio, traduzione di G. Vitali, Zanichelli, 1962). Il gioco era diffuso nell'Antica Roma, ove sono state rinvenute insegne "Scommesse e cibo", ed erano diffuse principalmente il gioco dei dadi o il testa o croce, corse delle bighe, scontri tra gladiatori, spesso immortalate dal cinema, lotte tra animali. Il gioco d'azzardo era presente anche in alcune tribù germaniche, così come descritto da Tacito nel "De origine et situ Germanorum".

Nel periodo compreso tra Medioevo e Rinascimento, il gioco ha cominciato a rappresentare una risorsa per i governi locali, che imponevano un'imposta, da corrispondere, annualmente, ai gestori di gioco d'azzardo che veniva praticato pubblicamente. Dal XV secolo, si diffusero in Europa le lotterie; la prima lotteria italiana ebbe luogo a Milano nel 1449; a Genova sembra che il gioco del Lotto risalga al XVII secolo nel 1566, in Inghilterra, venne istituita la prima lotteria nazionale, riconosciuta dallo Stato, allo scopo di riparare i porti inglesi. Tra il 1600 ed il 1700 le lotterie iniziarono ad essere gestite dallo Stato, da cui ricavava i proventi per il finanziamento di opere pubbliche. Nel 1638 nasce il Casinò di Venezia, gestito dallo Stato; nel 1861 nacque a Montecarlo e, nello stesso periodo, ne vennero aperti altri, in altre città europee. Nel XX secolo l'offerta del gioco d'azzardo appare, quindi come una prerogativa statale.

Rispettivamente nel 1946 e nel 1958 sono stati introdotti il Totocalcio ed il Tris, che rientrano nella tipologia dei concorsi prognostici.

Negli anni 90 si è assistito ad un ampliamento dell'offerta di gioco: nel 1994 sono state introdotte le prime lotterie istantanee, note come "Gratta e vinci" ed è stato istituito il Totogol; nel 1997 l'Enalotto, diventa il Superenalotto; nel 1998 vengono ammesse le scommesse sportive a quota fissa, che consentono di scommettere su più eventi sportivi, tra loro collegati; nel 2000 nasce il Bingo e, nel 2004 sono state legalizzate le slot machine ( cui hanno fatto seguito, nel 2010, le videolotterie)- Più recentemente, grazie al diffondersi delle nuove tecnologie informatiche, si sta rapidamente sviluppando il gioco on-line, che comprende casinò games, poker cash, scommesse ippiche betting exchange, concorsi prognostici e scommesse virtuali.

Tabella n. 2 riassuntiva della Cronologia dell'introduzione dei giochi in Italia ( Prof. Leporatti)

ANNO	GIOCO
1620	Prime forme di Lotto a Genova e Torino
1638	Istituzione Casinò di Venezia
1721	Lotto legale a Napoli
1731	La Chiesa ammette Lotto e Lotterie
1863	Lotto
1905	Istituzione Casinò di Sanremo
1921	Casinò di Saint Vincent
1932	Lotteria di Tripoli
1933	Casinò di Campione
1946	Totip
1958	Tris
1994	Lotterie istantanee, Enalotto, Totogol
1997	Superenalotto, seconda estrazione del Lotto
1998	Scommesse sportive
1999	Bingo
2003	Liberalizzazione degli apparecchi di intrattenimento
2004	Riconoscimento legale Slot Machine (New Slot, AWP)
2005	Terza estrazione del Lotto
2006	Nuove tipologie di lotterie istantanee
2008	Introduzione Gioco on-line
2009	Win for Life
2010	Videolotterie (VLT)
2011	Poker on-line

Una prima disciplina in materia di gioco d' azzardo, in Italia, sembra risalire al 1924, poiché il Regio Decr. Lgs . 636/1924 autorizzava all'esercizio del gioco e della scommessa, anche d'azzardo, i Casinò italiani, tra cui di Campione d'Italia, Sanremo, Saint Vincent e Venezia. Il gioco d'azzardo è stato espressamente definito nell'ambito del codice penale , entrato in vigore nel 1930, all'art Art. 721 cp.:*"Sono giochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria"*.

In materia di concessioni, gli Artt. 718 e 719 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza n. 773 del 1931 (T.U.L.P.S.) del 1931 punivano come reato l'uso o l'installazione di apparecchi semiautomatici o elettronici per il gioco d'azzardo; tali disposizioni sono state oggetto di successivi

aggiornamenti, tra cui quello contenuto nella legge Finanziaria del 2006 che L. 266/2005 che depenalizza la fattispecie dell'uso ed installazione di videogiochi contemplandolo come illecito amministrativo e al fine di prevenire i fenomeni di illegalità legati alla distribuzione on-line di giochi con vincite in denaro, trasferisce all'Azienda Autonoma Monopoli di Stato la puntuale disciplina del settore e l'inibizione dei siti web che non abbiano conseguito le autorizzazioni previste o che realizzino attività che sono in contrasto con la disciplina vigente.

Successivamente, nel 1938, viene emanato il Regio Decr. Lgs. n. 1933 che vieta ai privati l'organizzazione del Lotto e delle lotterie nazionali, riservandole esclusivamente allo Stato.

Il gioco d'azzardo in Italia, infatti, fino alla fine degli anni quaranta del 900, era vietato e la normativa allora vigente risultava restrittiva al fine di dissuaderne la pratica; erano autorizzati solo il Lotto e le Lotterie, la cui disciplina era soggetta alla riserva statale. L'art 1 della L. 528/1982<sup>16</sup> prevedeva espressamente: "*l'esercizio del Lotto è riservato allo Stato*". Già nel 1948 il D.Lgs 496 ("*Disciplina delle attività di giuoco*") ha introdotto e disciplinato il monopolio in materia di gioco, riservando allo Stato ed enti pubblici specificatamente definiti, l'esercizio delle attività di gioco che comportino una vincita in denaro : "*organizzazione e l'esercizio dei giochi di abilità e di concorsi prognostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato*"; tale riserva è stata confermata anche dai successivi interventi legislativi e, benché il citato articolo faccia riferimento a sole due tipologie di gioco, ovvero i giochi di abilità ed i concorsi prognostici, i successivi interventi legislativi hanno esteso tale disciplina a tutti i giochi pubblici con vincita in denaro. Tale riserva di legge permette allo Stato di gestire il settore dei giochi o direttamente o avvalendosi di "*persone fisiche o giuridiche che diano adeguata garanzia di idoneità*". La ratio della riserva esclusiva a favore dello Stato è riconducibile alla rilevanza degli interessi coinvolti nel gioco, tra cui:

- contrasto al gioco illegale ed all'infiltrazione della criminalità organizzata;
- tutela dell'ordine pubblico, sicurezza, per scongiurare il rischio di fatti aventi rilevanza penale, tra cui: attività di riciclaggio di denaro sporco, organizzazione di bische e giochi d'azzardo per fini di lucro, usura e frode nelle scommesse sportive;
- tutela dei giocatori e prevenzione del rischio di dipendenza, sensibilizzando ad una cultura del gioco come attività di intrattenimento;
- tutela dei minori e contrasto al gioco minorile, prevedendo il divieto di accesso ai giochi d'azzardo ai minori di anni 18;
- assicurare la riscossione delle entrate erariali.

---

<sup>16</sup> Ordinamento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto.

Stante la necessità di contrastare forme di gioco d'azzardo illegali, per le ragioni sopra evidenziate, perseguite dal Legislatore, la L. n. 95/2002 ha introdotto specifiche misure di contrasto all'utilizzo illegale di apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento.

Il mercato dei giochi italiano risulta tra i primi posti nella classifica mondiale per quanto riguarda il volume di affari : l'aumento che si è registrato nei volumi di gioco sembra determinato prevalentemente dall'ampliamento dell'offerta; in particolare, dal 2004, quando sono state introdotti gli apparecchi da intrattenimento di nuova generazione e la possibilità di fare scommesse online, anche su eventi *live*. La diffusione di internet e la possibilità di realizzare giocate attraverso la rete, hanno contribuito a determinare una espansione importante del mercato. Dal 2002 è stato consentito ai concessionari di effettuare la raccolta a distanza, tramite internet o rete telefonica. Con riferimento alle scommesse, è stata introdotta la possibilità di rivolgersi anche ai mercati che hanno un'offerta maggiormente attrattiva. Nonostante l'ordinamento italiano non lo prevedesse, infatti, si è verificato un crescente numero di scommesse verso i *bookmakers* esteri, i quali, poichè operavano legalmente nei rispettivi Stati, potevano accettare le puntate effettuate in Italia, facendole confluire nelle proprie reti di trasmissione dei dati (RTD). In questo modo gli allibratori stranieri hanno aggirato il regime concessorio italiano ed hanno riscosso successo in ragione della più ampia offerta di giochi e del minore carico fiscale, che permetteva loro di offrire quote (*pay-offs*) più alte. A garanzia dei "*principi di libertà di stabilimento*" e di "*libera prestazione dei servizi*", contemplati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione europea ha promosso l'apertura del mercato agli operatori stranieri. Nel 2006, si è verificato una graduale apertura del mercato italiano, adempiendo alle richieste della Commissione europea. Nello stesso anno il Governo ha emanato il cosiddetto decreto Bersani<sup>17</sup> che prevedeva una graduale riduzione delle imposte, al fine di contrastare la diffusione del gioco illegale, ed inoltre:

1. il riconoscimento di alcune tipologie di giochi che già esistevano sul mercato internazionale;
2. il potenziamento della rete di raccolta per garantire una distribuzione più articolata dei centri scommesse e l'autorizzazione alla vendita non specializzata nei cosiddetti *corner* (angoli) presenti all'interno di bar o tabaccai.

Sono quindi stati aperti oltre 12.000 punti aperti con le prime procedure pubbliche di aggiudicazione; per le scommesse sportive e ippiche, per il gioco *online* e per i giochi di abilità è stato quindi contemplato l'affidamento delle concessioni da parte della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) con procedure concorsuali di rilievo comunitario.

In ottemperanza alle direttive europee, nel 2008 il legislatore è intervenuto sul settore dei giochi a distanza (*online*), consentendo 200 nuove concessioni che imponevano ai concessionari di operare

---

<sup>17</sup> DL n. 223/2006: "*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonche' interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*".

per mezzo del sistema centrale dell'AAMS ed ha previsto che il consumatore, per poter giocare, dovesse perfezionare un apposito contratto di "conto di gioco"<sup>18</sup> con l'operatore". Nel 2010, con un "piano straordinario", vengono introdotte le videolottery (VLT). Ad oggi, gli operatori dello Spazio economico europeo (EEA) possono accettare scommesse da coloro che risiedono in Italia a condizione che costoro abbiano inoltrato istanza per ottenere l'apposita licenza presso l'ADM: pertanto, le attività di gioco d'azzardo sono legali se l'operatore è in possesso della licenza italiana o se sia in accordo d'affari con un altro soggetto titolare di licenza italiana.

Nel 2012, come anticipato, il D. L. n.87/2012, all'art. 3, ha previsto che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli assorbisse le competenze dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), che era stata istituita con regio decr.-legge n. 2258/1927, fino ad allora competente in materia di Lotto e lotterie istantanee, del Bingo ecc; quindi, lo Stato può delegare all'ADM l'esercizio delle funzioni statali in materia di giochi, scommesse e concorsi prognostici, materia soggetta alla riserva di legge.

Nel corso degli anni la diffusione del gioco d'azzardo e, di conseguenza, del Disturbo da Gioco d'azzardo, hanno indotto il Legislatore a emanare una disciplina legislativa a tutela delle fasce di popolazione considerate vulnerabili e ad individuare misure restrittive, tra cui la L. 88/2009: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee" che dispone l'introduzione di strumenti per vietare l'accesso al gioco on-line da parte di soggetti di minore età e l'esposizione del divieto negli ambienti virtuali di gioco controllato dai concessionari; tale norma introduce inoltre il c.d. "conto di gioco", ovvero una auto-eliminazione obbligatoria per il giocatore, che può stabilire i propri limiti di spesa settimanali o mensili, e, una volta superati, può prevedere l'inibizione all'accesso al gioco.

La Legge n. 220 del 2010 <sup>19</sup>ha aggiornato lo schema di convenzione per l'esercizio e la raccolta dei giochi pubblici al fine di contrastare il gioco illegale e le infiltrazioni di organizzazioni criminali, allo scopo di perseguire la tutela della sicurezza, ordine pubblico ed i giocatori, soprattutto se di minore età. Un importante intervento legislativo, che è stato particolarmente rilevante per i Ser.D, e per la cura, trattamento e prevenzione del gioco d'azzardo patologico, è stato il c.d. Decreto Balduzzi, D.L. 158 del 2012 "*Riordino dell'Assistenza territoriale e mobilità del personale delle aziende sanitarie*", convertito in legge n. 189. Tale decreto ha previsto l'istituzione di un Osservatorio nazionale, inizialmente presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, successivamente trasferito presso il Ministero della Salute, competente per individuare misure di prevenzione e contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e della patologia del Disturbo da Gioco d'Azzardo. Tale Osservatorio è composto da esperti e Rappresentanti delle Regioni, degli Enti

---

<sup>18</sup> L. 88/2009: " *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivante dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee- Legge Comunitaria 2008 (09G0100)* "

<sup>19</sup>"*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*

Locali, delle associazioni operanti in materia; inoltre ivi è stato previsto l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza, includendo il Disturbo del Gioco d'azzardo, ed ha quindi consentito ai Ser.D di prendere in carico soggetti ludopatici, sia a livello ambulatoriale che residenziale. Sempre nell'ottica di contrasto e prevenzioni della ludopatia, la L. 208/2015, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” all’art.1 c. 946 prevede che, al fine di assicurare le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione per persone affette da Gioco d’Azzardo Patologico (GAP) come definito dall’Organizzazione Mondiale della Sanità, ha previsto l’istituzione di un Fondo per il gioco d’azzardo patologico presso il Ministero della Salute. Tale Fondo, a partire dal 2016, viene annualmente ripartito tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano in base a criteri individuati con Decreto ministeriale, che deve essere assunto dopo il confronto con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano. Tale legge inoltre ha introdotto:

- sanzioni per l'uso di totem, ovvero apparecchi grazie ai quali è possibile collegarsi a a piattaforme per il gioco on-line;
- un contenimento del numero di slot machine;
- disposizioni che limitano la pubblicità, indicando gli orari in cui tali messaggi pubblicitari sono vietati e disciplinando i contenuti dei messaggi pubblicitari.

Un'altra legge particolarmente significativa in materia di gioco d'azzardo è la legge 145 del 2018, legge di bilancio del 2019, che ha stabilito:

- un incremento delle aliquote del PREU, di seguito illustrato, e da applicare alle AWP ed alle VTL;
- una riforma dei concorsi prognostici sportivi;
- la proroga delle pubbliche concessioni per l'esercizio dei Giochi numerici a totalizzatore nazionale e per la raccolta del gioco del Bingo;
- un aggiornamento della disciplina dell'imposta unica sulle scommesse e sui concorsi prognostici;
- misure per il contrasto e la prevenzione del disturbo da gioco d'azzardo.

Il D.L. 129 del 2019 istituisce presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli il "*Registro unico degli operatori del gioco pubblico*", cui il concessionario deve iscriversi per poter esercitare attività di gioco pubblico, previa verifica dell'idoneità, ovvero di essere in possesso di specifici requisiti, anche finanziari. Tale decreto prevede inoltre l'istituzione di un Fondo, attraverso lo stanziamento di € 100000 annui per finanziare attività di gioco da parte di agenti sotto copertura, per contrastare il gioco da parte di minorenni, vietare ed impedire l'esercizio abusivo del gioco con vincita in denaro, dissuadere l'evasione fiscale ed il gioco illegale. Agli operatori economici riconosciuti come autori di violazioni della normativa vigente e degli obblighi di corresponsione delle imposte, è fatto divieto di essere titolari o di gestire esercizi commerciali e/o locali di gioco pubblico.

Infine la legge di bilancio 2020 ha stanziato appositi fondi per incrementare la quota di utili derivanti dal gioco del Lotto per finalizzarli alla conservazione dei beni culturali.

Tutte le Regioni hanno quindi approvato Piani sanitari, contenenti una disciplina sul gioco e specifici provvedimenti atti a prevenire la diffusione della dipendenza da gioco.

## 2.2 Caratteristiche dei singoli giochi

Di seguito una breve disamina delle caratteristiche dei diversi tipi di gioco, partendo dai c.d. "Apparecchi da Intrattenimento": essi sono disciplinati, con riferimento all'art. 110 del citato T.U.L.P.S.; si tratta di una tipologia di giochi disciplinati dalla L. 289 del 2002, che riconosce la legalizzazione del settore di tali apparecchi ed introduce gli apparecchi con vincite in denaro, che fino ad allora erano vietati.

Sono meglio conosciute come:

- newslot o AWP ("*Amusement with price*"), art. 110 T.U.L.P.S., c. 6, lett. A; legalmente riconosciuti dal 2004; si tratta di apparecchi che erogano vincite in denaro, costituiti da una scheda di gioco e da un software autonomo di gioco; si tratta di apparecchi che possono essere installati presso i c.d. Esercenti, si può giocare al massimo un euro e la vincita massima è pari a 100 euro; sono acquistati o affittati dal c.d. "gestori", ovvero i titolari di esercizi commerciali che abbiano conseguito l'autorizzazione, di cui agli artt. 86 e 88 del T.U.L.P.S., e che sono convenzionati con i gestori e/o i concessionari. Si caratterizzano per i seguenti aspetti: a) elemento aleatorio; b) il congegno si attiva all'introduzione di una moneta da un euro; c) la partita ha una durata prestabilita; d) previsione di una vincita in denaro.
- Videolotterie/ videolottery, c.d. VLT (*Video Lottery Terminal*), disciplinati dall'art. 110, c. 6 lett. b del T.U.L.P.S. La disciplina delle VLT è stata introdotta dal c.d. Decreto Abruzzo, d.lgs n. 39/2009 che ha demandato al Ministero dell'Economia e delle Finanze e ad ADM la regolamentazione di questa tipologia di apparecchi; si tratta di sistemi di gioco costituiti da un sistema centrale (server) da cui dipendono unità periferiche (videoterminali) e sono quindi privi di schede di gioco. Sono terminali multi-gioco; questi apparecchi possono essere gestiti direttamente dal concessionario e possono essere installati solo in luoghi che siano stati collaudati da ADM e autorizzati ex art. 88 T.U.L.P.S.; si può giocare fino ad un massimo di 500 euro e la vincita massima è di 5000 euro.

Tabella n. 3 Differenze tra AWP e VTL ( dal libro "Giochi e Scommesse")

<b>DIFFERENZE</b>	<b>AWP</b>	<b>VLT</b>
Caratteristiche tecniche	Apparecchi c.d. "Stand alone", aventi una scheda di gioco collocata all'interna e collegata al sistema del concessionario statale	Apparecchi collegati ad un sistema di gioco centrale che provvede alla loro gestione
Giocata minima	Non è prevista	0.5 euro
Giocata massima	1 euro	10 euro
Payout	Le vincite devono essere non inferiori al 65% delle somme giocate	La percentuale delle somme giocate riservate alle vincite non potrà essere inferiore all'83% e viene determinato su un ciclo di circa 5000 puntate
Vincita potenziale	100 euro	5000 euro
Jackpot	Non previsto	Importo massimo per sala pari a 100000,00 (locale); importo massimo per ciascun sistema di gioco pari a 500000,00 (nazionale)

### *Le scommesse a base sportiva*

Esistono diverse tipologie di gioco:

- singola: si riferisce all'esito di un solo avvenimento;
- multipla: si riferisce all'esito di più avvenimenti;
- le scommesse a quota fissa: disciplinati dal D.M. n. 111/2006, I giochi a base sportiva, ovvero le scommesse su eventi sportivi, diversi dalle corse dei cavalli, indicate dall'Agenzia dei Monopoli e delle Dogane, competente ad aggiornare periodicamente l'elenco degli avvenimenti sportivi e non sportivi. Tali scommesse possono essere fatte in punti vendita abilitati, nei quali il giocatore compila una scheda cartacea, in cui ha la possibilità di scegliere il tipo di scommessa ed il possibile esito, che viene comunicato al gestore, tenuto ad inserirlo in un terminale di gioco;
- scommesse a totalizzatore e concorso prognostici: si tratta di scommesse che si basano sulla previsione di un montepremi rappresentato da una quota delle poste in gioco e che dà luogo al pagamento della vincita. Possono essere effettuate presso i concessionari, nei punti vendita e canali di raccolta di gioco a distanza: nel primo caso il giocatore si rivolge al punto

vendita autorizzato ed effettua la scommessa contrassegnando i risultati sulla schedina o digitando direttamente sul terminale; nel secondo caso si può giocare tramite internet e/o altre applicazioni mobili; al consumatore viene rilasciata una ricevuta di partecipazione che rappresenta il titolo al portatore per poter riscuotere la vincita. Tali scommesse possono essere fatte in qualsiasi esercizio commerciale che abbia ottenuto il nulla osta dell'ADM e la licenza di polizia, rilasciata dall'Autorità di sicurezza pubblica.

### *I giochi a base ippica*

Disciplinato espressamente dal DPR n. 169 del 1999, comprendono le scommesse su eventi ippici nazionali e internazionali che possono essere effettuate presso i concessionari autorizzati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, attraverso le agenzie aderenti alle rispettive reti distributive.

### *Giochi numerici a quota fissa*

Si tratta di giochi, di antica origine, basati sull'estrazione di numeri, in cui l'ammontare della vincita è nota a priori, ovvero l'importo della giocata viene moltiplicato per la quota prevista al momento della puntata del giocate. Includono:

- Il Lotto, in cui si pronostica su una delle 10 ruote o su tutte, la combinazione di numeri scelti tra 1 e 90; inizialmente era prevista una sola estrazione settimanale, aumentata, nel corso degli anni, a tre estrazioni
- 10 eLotto; in cui si prevede l'estrazione di venti numeri con un'estrazione connessa al Lotto, o immediata o estrazione a intervallo di tempo
- Millionday: consiste nel pronosticare 5 numeri da confrontare con i 5 numeri estratti, potendo scegliere tra 1 e 55

### *Giochi numerici a totalizzatore nazionale*

Si tratta di una tipologia di giochi in cui l'ammontare complessivo delle giocate raccolte viene suddiviso tra i vincitori, dopo aver sottratto l'importo del prelievo: le giocate raccolte confluiscono nel totalizzatore il cui importo è il c.d. "movimento" ovvero il montante delle vincite.

Includono:

- Superenalotto che consiste nel pronosticare la combinazione vincente di 6 numeri estratti, tra 1 e 90
- Superstar, consiste nel pronosticare un numero, estratto da una serie di numeri da 1 a 80, ed è un gioco complementare ed opzionale al Superenalotto
- SiVinceTutto e Superenalotto: ovvero un'edizione speciale del Superenalotto e consiste nell'individuare 2 numeri tra quelli estratti
- Eurojackpot: si tratta di un gioco che si caratterizza per la diffusione e simultanea raccolta nello Spazio Economico Europeo e consiste nel pronosticare o una sequenza di 5 numeri, tra 1 e 50 o di 2 numeri, tra 1 e 8.

### *Bingo e Lotterie nazionali*

Il gioco del Bingo consiste nell'estrazione di 90 numeri, come nella tombola; è possibile giocare in 250 sale attrezzate, distribuite sul territorio nazionale. Pare che il Bingo sia stato introdotto in Georgia con il nome di Beano, in inglese fagiolo, che veniva utilizzato per coprire i numeri estratti sulla cartellina.

Esistono due diverse tipologie:

- gioco da sala
- bingo con modalità telematica

Tra le lotterie nazionali possiamo comprendere sia le note lotterie tradizionali, sia quelle ad estrazione istantanea, tra cui il "gratta e vinci" si tratta di tagliandi, da cui è possibile asportare la vernice; si vince quando sotto la vernice sono presenti combinazioni di numeri e/o simboli la cui combinazione corrisponde a quella stampata sul biglietto. Esistono inoltre le lotterie nazionali ad estrazione istantanea telematica, "gratta e vinci on-line", effettuabili tramite internet, telefonia mobile, ecc, introdotte nel 2006.

### *Giochi di abilità a distanza*

A differenza dei giochi d'azzardo in senso stretto, in cui l'esito del gioco dipende unicamente dalla fortuna, in questa tipologia di giochi il risultato dipende dall'abilità del giocatore; Sono compresi:

- giochi di abilità a distanza che prevedono una vincita in denaro, tra cui giochi di carte, organizzati come tornei
- di sorte a quota fissa, con vincite in denaro e a distanza, tranne il gioco del Lotto
- di carte con vincite in denaro ed a distanza, in forma diversa dal torneo.

Si distinguono inoltre tra giochi di pura abilità. Ad esempio, i videogame e quelli basati su abilità linguistiche o logiche, i c.d. "*puzzle game*", tra cui il sudoku, ma anche i più classici giochi di carte tra cui il "*poker on-line*". Questi si differenziano dai giochi d'azzardo in senso stretto, poiché prevedono comunque un'abilità da parte del giocatore

## **2.3 Modalità di contrasto al gioco d'azzardo**

Tra le modalità di contrasto del gioco d'azzardo, dal punto di vista normativo, prenderemo in esame due diversi aspetti, il distanziometro, ovvero la distanza prescritta tra i luoghi di gioco ed i c.d. "luoghi sensibili" e le "sin taxes", ovvero le c.d. "tasse del peccato".

Tra le modalità di contrasto al gioco d'azzardo o, più in generale, ai comportamenti considerati a rischio, le politiche sanitarie possono adottare tre diverse linee di intervento:

- sensibilizzazione circa i rischi per la salute, presupponendo, però, che le scelte individuali siano pienamente razionali;

- il ricorso ad incentivi, in un'ottica di "*paternalismo asimmetrico*<sup>20</sup>": essi sono finalizzati a indurre le persone ad adottare comportamenti e stili di vita più sani in due diversi modi: a) rendendo più economici i prodotti e le attività considerate sane, al fine di favorirle ed incentivarle; b) disincentivando i comportamenti ritenuti rischiosi, mirando ad un cambiamento nello stile di vita che duri nel tempo;
- la tassazione: l'autore mostra come i prezzi di alcuni beni siano soggetti ad esternalità, che, in economia, si riferiscono agli effetti, positivi o negativi, determinati da un'attività produttiva o di consumo di una persona, nei confronti del benessere di un'altra persona, laddove chi ne subisce le conseguenze non ne riceve invece compensazione. Lo strumento per far fronte alle esternalità sono, appunto le tasse, che colpiscono i beni di mercato e condizionano le scelte dei consumatori.

### 2.3.1 "Distanziometro"

Come anticipato nel precedente paragrafo, il "*distanziometro*", previsto nella legislazione corrente, è stato definito dalla Corte Costituzionale, come una misura di "prevenzione logistica" della dipendenza da gioco d'azzardo, oggi "Disturbo da gioco d'azzardo"; inizialmente sperimentata solo a livello locale tramite l'adozione di provvedimenti da parte delle autorità comunali, è stata successivamente applicata anche da diverse Regioni<sup>21</sup>. Esso consiste nel prevedere ed imporre distanze minime delle sale da gioco dai cosiddetti luoghi "sensibili", ovvero frequentati da categorie di soggetti ritenuti suscettibili di sviluppare una forma di gioco problematico o una vera e propria dipendenza dal gioco d'azzardo<sup>22</sup>.

Sono quindi considerati "luoghi sensibili", rispetto ai quali è prescritta una distanza minima: gli ospedali, le strutture sanitarie o sociosanitarie, i luoghi di culto, le scuole, i centri di formazione, gli impianti sportivi, banche, i luoghi di aggregazione giovanile, gioiellerie e similari, ed altri.

A livello nazionale, la disciplina dei c.d "Luoghi sensibili" è contemplata dall'articolo 7, comma 10, del citato decreto Balduzzi, che attribuisce all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli il compito di indicare la distribuzione territoriale dei punti gioco, di cui tenere conto per le successive gare di concessione, sulla base dei luoghi così come "*definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata*".

Successivamente, l'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23 delegava al Governo di disporre un riordino della disciplina vigente nel settore del gioco d'azzardo, disponendo che essa indicasse

<sup>20</sup> *Etichetta, spinta o tassa? Una revisione delle politiche sanitarie per i comportamenti a rischio*, di M.M. Galizzi, 2012, <file:///C:/Users/lucia/Downloads/galizzi-2022-label-nudge-or-tax-a-review-of-health-policies-for-risky-behaviours.pdf>

<sup>21</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e le disfunzioni del gioco pubblico sul gioco illegale e e sulle disfunzioni del gioco pubblico, istituita il 22.06.2022

<sup>22</sup> Corte costituzionale, 11 maggio 2017, n. 108

"parametri di distanza dai luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale". Il Governo, però, non ha esercitato tale delega nei termini prescritti.

La legge di stabilità per l'anno 2016 (articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015) ha previsto che i criteri per la dislocazione territoriale dei punti gioco fossero stabiliti e condivisi in sede di Conferenza Unificata. Benché tale intesa, come già anticipato, sia stata raggiunta il 7 settembre 2017, non ha, però, fatto seguito l'adozione del decreto del Ministro dell'economia di attuazione, che era stato previsto dalla stessa legge di stabilità 2016<sup>23</sup>.

La Corte Costituzionale ed il TAR hanno comunque riconosciuto al legislatore regionale la competenza a stabilire le distanze minime da rispettare, competenza che può estendersi anche alla previsione di ulteriori luoghi e spazi rispetto a quelli indicati dal legislatore nazionale, purché siano rispettati i principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale. Secondo il Consiglio di Stato, la misura del distanziometro costituisce uno dei principali strumenti attraverso cui è possibile perseguire la tutela di fasce della popolazione particolarmente esposte al rischio di dipendenza da gioco<sup>24</sup>, poiché rappresenta uno strumento di tutela soprattutto per le fasce di popolazione ritenute più vulnerabili e quindi maggiormente esposte al rischio di sviluppare una dipendenza dal gioco d'azzardo. Tale disciplina, però, se da una parte persegue il pregevole obiettivo di scongiurare il rischio di dipendenza, dall'altra può condurre ad adottare misure eccessivamente severe e restrittive, (*fenomeno c.d. espulsivo*), che potrebbero ledere gli interessi tutelati a livello costituzionale dall'articolo 41 della Costituzione sul diritto di iniziativa economica.

Sul tema, la Circolare del Ministero dell'Interno del 19 marzo 2018, n. 557, ha specificato che la Questura, in occasione del rilascio della licenza ex art. 88 del TULPS, debba considerare la disciplina regionale e locale in materia di distanze minime da luoghi ritenuti "sensibili", e che anche il Consiglio di Stato<sup>25</sup> abbia previsto come il Questore debba, per il rilascio dell'autorizzazione, accertare che sussistano non soltanto dei requisiti contemplati dalla legislazione di polizia, ma anche quelli previsti dalla disciplina regionale in materia di rispetto delle distanze minime dai luoghi sensibili.

Inoltre il fenomeno c.d. "espulsivo" vale sia rispetto alla distanza ma risulta applicabile anche in materia di numero e tipologia di luoghi sensibili individuati, dal momento che l'elenco indicato dal comma 10 dell'art. 7, del citato decreto Balduzzi non è tassativo.

La Corte Costituzionale ha quindi ammesso che le Regioni possano *legiferare in tema di numero e la tipologia dei luoghi considerati sensibili arrivando a comprendere quei luoghi che "si configurano altresì come luoghi di aggregazione, in cui possono transitare soggetti in difficoltà"*<sup>26</sup>,

---

<sup>23</sup> Camera dei deputati, *La disciplina dei giochi*, Dossier del Servizio Studi

<sup>24</sup> Consiglio di Stato, sez. III, 19 dicembre 2019, n. 8563

<sup>25</sup> Consiglio di Stato (sez. III, 27 luglio 2018, n. 4604)

<sup>26</sup> così considerando legittima anche l'inclusione delle *caserme*; v. Corte costituzionale, 27 febbraio 2019, n. 27.

per cui si rende necessario definire regole e modalità certe per effettuare il calcolo. In molte Regioni tale distanza varia fra i trecento e i cinquecento metri e il metodo di calcolo può essere definito considerando il più breve tragitto pedonale di cui all'articolo 190 del Codice della strada<sup>27</sup>.

La diversità delle distanze previste dai c.d. "Luoghi sensibili", previste dalle Regioni e dalle Amministrazioni Comunali, è stata oggetto di contenzioso innanzi ai Tribunali amministrativi, che, si sono conclusi con decisioni spesso tra loro contrastanti, proprio in ragione dell'eterogeneità delle diverse discipline regionali. Più recentemente la giurisprudenza in materia, sia amministrativa sia del Consiglio di Stato, ha riconosciuto come legittimi gli interventi dei Comuni in questo particolare settore, sia perché i Comuni esercitano competenze che gli sono state delegate dalle Regioni, sia perché i limiti alla iniziativa privata, in siffatte circostanze, sono giustificati dalle ragioni di prioritario interesse generale e sociale e sociosanitario, tra cui la necessità di tutelare i cittadini dal rischio di dipendenza dal gioco, in ossequio anche alle più recenti sentenze della Corte Costituzionale, che ha riconosciuto come legittime le normative regionali e locali in materia.

Tuttavia, la limitazione oraria degli esercizi di gioco può rivelarsi persino controproducente in quanto potrebbe indurre un giocatore patologico ad una maggiore smania di gioco, giocando più intensamente durante i limitati orari di apertura. A proposito di tale frenesia, non posso non citare un caso, seguito, di un ragazzo che, nella fretta di raggiungere la sala da gioco, ha investito e ucciso un pedone.

### **2.3.2 Disciplina normativa del gioco d'azzardo e del "Distanziometro" in Regione Liguria**

La Liguria è stata tra le prime Regioni italiane ad aver approvato una legge volta a regolamentare il settore del gioco d'azzardo: ha infatti emanato una legge per la disciplina delle sale da gioco (L.R. 17/2012, successivamente modificata dalla L.R. 2/2018) e di una legge espressamente dedicata alla prevenzione e al trattamento del gioco d'azzardo patologico (L.R. 18/2012). Più precisamente la L.R. 17/2012, prevede, all'art 2, il "Distanziometro": *"È vietata la collocazione di sale gioco ed esercizi per il gioco lecito a una distanza inferiore a 300 metri da una serie di luoghi sensibili: istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, impianti sportivi e centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semi-residenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e strutture ricettive per categorie protette. I Comuni possono individuare ulteriori luoghi sensibili."*

La normativa regionale prevede che l'autorizzazione all'apertura sia quinquennale e possa essere rinnovata. In materia di autorizzazioni già concesse, il Legislatore regionale ha previsto un termine di cinque anni a partire dall'aprile 2013, ma la L.R. 2/2018 ha concesso una proroga in attesa fino dell'emanazione del testo unico in materia di prevenzione e trattamento del gioco d'azzardo patologico (GAP), che, ad oggi, non è ancora stato approvato.

<sup>27</sup> decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285: "Nuovo codice della strada"

La legge regionale del 2018 prevede inoltre:

- Il divieto di pubblicità (art. 2 della L.R. 17/2012) che comprende qualsiasi forma di pubblicità di apertura o esercizio di sale da gioco.
- Sanzioni (art. 3 della L.R. 17/2012), che possono essere comminate nel caso in cui venga contestato il mancato rispetto delle disposizioni in materia di “distanziometro” e del divieto di pubblicità, di cui all'art. 2, stabilendo una sanzione amministrativa di importo compreso tra 1.000 e 5.000 euro.
- L'istituzione dell'Osservatorio regionale (art. 4 della L.R. 18/2012). È stato istituito l'Osservatorio regionale sul GAP - in ottemperanza a quanto previsto, a livello nazionale, dal citato Decreto Balduzzi- che ha analoghi compiti di monitoraggio delle attività terapeutiche, formulazione di proposte e pareri e a cui partecipano, tra gli altri, professionisti individuati dalle 5 ASL liguri
- Istituzione di un numero verde volto a fornire consulenza e assistenza.

Tale disciplina normativa, soprattutto in materia di distanziometro, è stato oggetto di numerose impugnazioni, in particolare è stato accolto il ricorso, presentato da un'agenzia di raccolta delle scommesse, contro un provvedimento della Questura di Genova che riguardava il respingimento dell'istanza per il rilascio della licenza per la raccolta di scommesse. La Questura aveva di fatto ammesso che i limiti di distanza dai c.d. "luoghi sensibili" regolamentati dalla legge regionale n. 17/2012 e dal relativo Regolamento comunale, dovessero essere applicati anche nei confronti delle sale scommesse.

Il TAR per la Liguria, invece, aveva ritenuto che la legge regionale accogliesse una differenziazione tra le due tipologie di sale, ovvero sale gioco e sale scommesse, sostenendo che la disciplina relativa al "distanziometro" dovesse essere applicata, non solo alle sale gioco, ma anche alle sale scommesse, e ciò al fine di fornire un'interpretazione restrittiva della suddetta legge regionale, poiché essa incide negativamente sulla libertà di iniziativa economica oggetto di tutela costituzionale, di cui all'art. 41 della Costituzione.

Avverso questa sentenza, il Ministero dell'Interno ha presentato ricorso. Il Consiglio di Stato si è pronunciato con una sentenza <sup>28</sup>, che esplora la distinzione tra sale da gioco e centri di raccolta delle scommesse. Nelle sue argomentazioni, il Consiglio di Stato provvede a ricostruire il quadro normativo nazionale e, nel farlo, menziona una propria precedente sentenza del Consiglio di Stato<sup>29</sup>. Più precisamente, questa pronuncia viene richiamata nella parte in cui prevede che *“ai fini della tutela della salute (art. 32 Cost.), l'attività di gestione delle scommesse lecite, prevista dall'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, è parificata alle sale da gioco invece disciplinate dal precedente art. 86”*,

---

<sup>28</sup> Consiglio di Stato, sentenza [2579/2021](#)

<sup>29</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 5327/2016

ragion per cui la legislazione regionale potrebbe essere applicata *“ad entrambe le attività, fonti entrambi di rischi di diffusione della ludopatia”*.

Il Collegio sostiene inoltre un'ulteriore considerazione, secondo cui non risulterebbe *“decisivo né discretivo, in senso contrario, il fatto che la legge regionale e il regolamento comunale sembrano riferirsi letteralmente alle sole sale da gioco e non alle agenzie per le scommesse ai fini delle distanze dai luoghi sensibili perché (...) se il legislatore regionale, per ipotesi (e irragionevolmente), avesse voluto davvero circoscrivere l'applicabilità di cui all'art. 2 della L.R. n. 17 del 2012 alle sole sale da gioco, avrebbe menzionato solo le sale da gioco al comma 2 dell'art. 1 e non anche il “gioco lecito”, più in generale, e avrebbe utilizzato un'espressione non equivoca come ‘esclusivamente’, ‘unicamente’, in riferimento alle sale da gioco”*.

Il Consiglio di Stato ha quindi sostenuto che l'unico modo per inquadrare la disciplina regionale all'interno del corretto bilanciamento tra gli articoli 32 e 41 della Costituzione, anche alla luce di quanto stabilito dall'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 158 del 2012, è quella di equiparare, allo scopo di applicare lo strumento del distanziometro, le sale gioco e le sale scommesse, poiché determinano gli stessi rischi a carico della salute delle persone, *“meritevole della massima protezione proprio a difesa dell'integrità psicofisica dei soggetti più vulnerabili e, in quanto tali, esposti al rischio del gioco d'azzardo patologico”*.

E' stato quindi accolto l'appello presentato dal Ministero dell'Interno, che ha ribaltato l'esito del TAR. Il Consiglio di Stato si è espresso, inoltre, rispetto ad un altro motivo di ricorso: l'Agenzia di scommesse, infatti, afferma che la legge regionale e il relativo Regolamento del Comune di Genova, nelle parti riguardanti il distanziometro, avrebbero potuto essere applicato soltanto per le aperture di nuovi esercizi e, non applicabile per il trasferimento di sede di quelli già operativi.

Il Consiglio di Stato è stato di diverso avviso, poiché hanno sostenuto che i limiti distanziometrici, *“si applicano anche al trasferimento di sede perché, diversamente, sarebbe consentito ad un soggetto che esercita la propria attività in un luogo di trasferirla in altra sede situata ad una distanza ravvicinata rispetto ad un luogo sensibile o, addirittura, nello stesso luogo sensibile, con una conclusione la cui irragionevolezza, oltre che contrarietà alla Costituzione, è evidente”*.

Seppur con diverse modalità, anche le Amministrazioni comunali hanno contribuito a disciplinare la materia al fine di prevenire la diffusione delle sale da gioco sul territorio municipale e dei fenomeni di Disturbo da Gioco d'Azzardo, spesso applicando specificamente la disciplina regionale, soprattutto in materia di definizione della distanza minima dai c.d. luoghi sensibili delle sale da gioco, circa la previsione degli orari di apertura delle sale da gioco, e per la vigilanza. In generale i Comuni definiscono indirizzi in tema di orari di apertura e chiusura delle sale da gioco e disciplinano l'apertura delle stesse laddove siano a rischio la sicurezza urbana, la viabilità. E' riconosciuta ampia discrezionalità alle Amministrazioni comunali; ad esempio il regolamento del

Comune di Genova<sup>30</sup> contempla che tra i luoghi sensibili anche le "attrezzature balneari e le spiagge" nonché "i giardini, parchi e spazi pubblici attrezzati e altri spazi verdi pubblici attrezzati". In tema di prevenzione, cura e trattamento del Disturbo da Gioco d'azzardo, occorre inoltre annoverano, nell'ambito della disciplina regionale:

- la DGR 533/2016 "*Nomina dei componenti dell'Osservatorio Regionale sul Gioco d'Azzardo Patologico*", con cui vengono nominati i componenti e si definiscono i compiti attribuiti all'Osservatorio Regionale sul GAP, quale organo di monitoraggio, studio del fenomeno, e consulenza della Giunta regionale;
- la DGR n. 773/2018 "*Approvazione piano regionale GAP e trasferimento ad Alisa del Fondo per il gioco d'azzardo patologico.*", con cui la Regione Liguria disciplina i Fondi, assegnati a norma della citata L. 208/2015, istitutiva dell'apposito Fondo per la prevenzione, cura e trattamento del GAP.

### 2.3.3 Sin Tax

Un'altra modalità di contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo è rappresentata dalla "sin tax", la c.d. tassa sul peccato: si tratta di un'accisa su beni e servizi specifici a causa della loro potenziale capacità di essere dannosi o costosi per la società. Le tasse sul peccato dovrebbero perseguire tre obiettivi, ovvero:

- massimizzare le entrate erariali;
- compensare i costi sociali e sociosanitari del gioco;
- scoraggiare il gioco ed il rischio di dipendenza da gioco per mezzo di aliquote elevate, aventi anche lo scopo di compensare le esternalità negative.

Esse si applicano al momento dell'acquisto di quel bene. Alcuni degli articoli su cui si applica la tassa sui peccati includono prodotti quali il tabacco, l'alcol ed il gioco d'azzardo. La finalità delle tasse sui peccati è, appunto, cercare di dissuadere le persone da attività e comportamenti socialmente dannosi. Rappresentano anche una fonte di entrate per i governi e per questa ragione le sin taxes vengono disciplinate proprio dal Governo statale<sup>31</sup>. Esse, inoltre, sono generalmente accettate dalla società per le seguenti ragioni:

- rappresentano un'entrata per lo Stato che provvede a disciplinarle;
- la società ritiene che esse interessino e gravino solo su coloro che producono e fanno uso di questi prodotti e che adottano comportamenti passibili di tale tassazione;

<sup>30</sup> approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 21 del 30 aprile 2013

<sup>31</sup> "Distributional effects of gambling taxes" I di L. Gandullia e L. Loporatti, 2019, I regime fiscale applicato al gioco d'azzardo si differenzia da quello applicati ad altre forme di beni peccaminosi. La tassazione applicata alle bevande alcoliche in Italia è basata sul contenuto alcolico delle bevande, in regime di accisa specifico. Ciò significa che le bevande alcoliche caratterizzate da un'elevata gradazione alcolica sono tassate con aliquote più elevate. Il vino è esente da accise ma, come tutti i prodotti alcolici, è soggetto ad IVA (22%). Alla tassazione delle sigarette si applica un sistema misto, composto da un'accisa specifica e da un'imposta ad valorem. L'accisa specifica fissa un importo fisso di imposta dovuto per 1000 sigarette prodotte, pari a circa il 5% del prezzo di vendita al dettaglio. L'imposta ad valorem è invece proporzionale al prezzo e rappresenta circa il 52% del prezzo al pubblico. Inoltre, le sigarette sono soggette all'IVA del 22% su una base imponibile che include l'importo dovuto dall'accisa (imposta sull'imposta).

- a fronte di un deficit di bilancio, la sin tax rappresenta uno strumento attraverso cui lo Stato provvede a sanare tale divario.

Quando i singoli stati registrano un deficit, infatti, una tassa sul peccato è generalmente una delle prime tasse raccomandate dai legislatori per aiutare a sanare il divario di bilancio.

Questa tipologia di tassa è inquadrabile come tassa pigoviana<sup>32</sup>, posta a carico della società laddove produca esternalità negative attraverso le proprie consuetudini commerciali<sup>33</sup>.

La finalità è quella di disincentivare determinati comportamenti, aumentando il costo del prodotto da acquistare. Coloro che riconoscono la ratio e l'utilità di questa tipologia di tasse, ritengono che i beni ed i comportamenti oggetto di tassazione contribuiscono a determinare esternalità negative, a carico dell'intera società. L'abuso di alcol, nicotina, come la dipendenza da gioco d'azzardo patologico determinano costi sanitari e sociosanitari, poiché possono compromettere, anche gravemente, la vita familiare e lavorativa del giocatore.

In molti casi queste tasse sono efficaci, soprattutto con i consumatori più giovani che hanno meno reddito disponibile e stanno ancora sviluppando le loro abitudini e preferenze. Ad esempio, le tasse sulle sigarette possono ridurre le aliquote e il fumo e migliorare i risultati della salute pubblica. Una tassa del 10% sulle sigarette riduce la domanda di sigarette del 4%.<sup>2</sup> Ma l'effetto è ancora più pronunciato per gli adolescenti: una tassa del 10% riduce i tassi di fumo di quasi il 12% per i ragazzi di età compresa tra 12 e 17 anni.

È stato riscontrato che le tasse sull'alcol riducono il consumo generale di alcol, ma l'effetto è ancora più pronunciato tra i forti bevitori. Un importante studio<sup>34</sup> sull'impatto delle tasse sull'alcol ha rilevato che un'ipotetica tassa del 25% per bevanda ridurrebbe il consumo di alcol del 9,2%; tuttavia, ridurrebbe dell'11,4% il consumo eccessivo di alcol (compresi il binge drinking e la guida in stato di ebbrezza); il rischio, tuttavia, può essere rappresentato dal ricorrere a prodotti di scarsa qualità per contenere i costi.

In materia di gioco d'azzardo, benché l'intenzione delle sin taxes sia quella di dissuaderlo, non vi è certezza che l'aumento della tassazione sui giochi sia efficacemente in grado di prevenire la diffusione del gioco d'azzardo<sup>35</sup>. Al contrario, invece di prevenire e dissuadere forme patologiche di

<sup>32</sup> La tassa pigoviana è rappresentata dal costo pagato dai soggetti che producono inquinamento. È un'imposta, per unità di prodotto, che grava su chi produce esternalità

<sup>33</sup> *Il cambiamento della domanda di gioco degli italiani: quali implicazioni sulla tassazione d'azzardo*, di V. De Bonis e A. Gandolfo, Economia dei servizi, Fascicolo 3/2013, settembre- dicembre, pp: 239-258: in cui gli autori esplorano come il ruolo dello Stato possa apparire ambiguo: da un lato, è chiamato a difendere gli interessi dei cittadini; dall'altro, è attivamente impegnato ad assicurare la crescita del settore per beneficiare del gettito erariale, rischiando di aumentarne i costi sociali, soprattutto quelli legati alla deriva del gioco patologico. Gli autori dimostrano che per lo Stato, nonostante la crescita della raccolta degli anni 2011 e 2012, il bilancio è contro intuitivo: alla spesa crescente dei consumatori-giocatori non corrisponde un incremento proporzionale delle entrate per le finanze pubbliche, anzi, le entrate erariali decrescono sia in valore assoluto che relativo: sia perché, in primo luogo, negli ultimi anni si è registrata una sensibile diminuzione della raccolta legata ai giochi della tradizione in favore dei «nuovi giochi», in particolare quelli erogati sulle piattaforme digitali, sia perché i giochi della tradizione e i «nuovi giochi» contribuiscono in misura molto diversa alle entrate

<sup>34</sup> *A randomized controlled trial of financial incentives for smoking cessation, cancer epidemiology. Biomark Preven*", di Volpp K, Levy AG, Ash DA2006,

<sup>35</sup> *Il gioco d'azzardo: l'iniquità di una tassa volontaria. La relazione tra posizione socio-economica e propensione al gioco* ", di S. Sarti e M. Triventi, Società editrice Il Mulino S.p.A. , 20, in cui si sostiene la teoria sulla stratificazione sociale del gioco d'azzardo; la

gioco, tali provvedimenti vanno a gravare proprio sui giocatori patologici, ovvero coloro che non sono più in grado di ridurre e contenere la voglia di giocare. Chi è affetto da questo tipo di dipendenza, spesso ricorre ad un pensiono magico ( es. Ho sognato questo numero, quindi uscirà, questa slot oggi deve pagare, ecc), ovvero un tipo di funzionamento mentale tipico dell'infanzia, in cui vengono associati avvenimenti casuali, privi di alcun legame, tra loro inoltre il giocatore patologico subisce delle distorsioni cognitive, per cui non è più in grado di comprendere che quel gioco è soggetto ad elevata tassazione, perché i suoi pensieri sono ossessionati dal gioco e dalla compulsività al gioco; non sussisterebbe quindi l'evidenza che l'aumento della tassazione sia un efficace strumento di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

Pertanto, pur non dimostrandosi realmente efficaci sotto il profilo della prevenzione, la sin tax può rappresentare un'entrata per lo Stato e per la finanza pubblica<sup>36</sup>.

Anche a tal proposito sono stati condotti degli studi per verificare se effettivamente tale tipologia di tassazione, costituisca una sicura entrata per lo Stato: per fare ciò occorre valutare l'effetto netto per lo Stato, che dipende da:

- relazione tra l'uso del gioco e tra varie tipologie di gioco ed il consumo di altre tipologie di beni;
- differenza di aliquote applicate alle diverse tipologie di giochi e di beni.

Molti studi dimostrano che esiste un effetto di "cannibalizzazione"<sup>37</sup> tra il gioco ed il consumo di altri beni, per cui l'impatto netto del gioco sul bilancio dello Stato è tendenzialmente negativo, poiché il gioco diminuisce altre tipologie di entrate fiscali, tra cui l'IVA. Carlo Valdes e d Edoard Frattarola nel citato articolo, esplorano come l'aumento della tassazione invece di gravare sulle aziende produttrici del settore, gravino, al contrario, sul giocatore. Il presupposto è che il Governo, al fine di aumentare le entrate erariali, può intervenire su tre tipologie di base imponibile: a) la raccolta, intesa come l'ammontare totale di quanto è stato giocato, b) il margine lordo del concessionario (ossia la differenza tra raccolta e vincita), c) le vincite. I maggiori interventi governativi hanno introdotto, principalmente, imposte sulla raccolta: benché il maggior carico fiscale sia a carico del concessionario, laddove quest'ultimo riduca il montepremi, lo trasferisce, di fatto sul giocatore. Come sostenuto nell'inchiesta "Lo stato bisca", il gioco d'azzardo diventa un moltiplicatore di povertà, dal momento che affascina e seduce proprio chi ha risorse economiche limitate.

---

finalità è studiare la relazione tra le condizioni socio-economiche degli italiani e la loro propensione a spendere in giochi d'azzardo; in particolare

<sup>36</sup> "Ma le tasse sul gioco funzionano davvero?" Osservatorio CPI- Osservatorio conti pubblici italiani- di Carlo Valdes e Edoardo Frattola, 11.03.2019

<sup>37</sup> la cannibalizzazione, in economia, si verifica allorquando l'introduzione nel mercato di una nuova linea di prodotti causa la perdita di vendite di un altro prodotto già esistente

### 2.3.3 S.M.A.R.T.

Un breve approfondimento merita S.M.A.R.T. , ovvero un applicativo di supporto all'analisi ed al monitoraggio della raccolta territoriale del gioco fisico, nonché di controllo, ex articolo 1, comma 569, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, degli orari di funzionamento degli apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del T.U.L.P.S.

L'articolo 1, comma 569, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 prevede che *“Al fine di rendere effettive le norme degli enti locali che disciplinano l'orario di funzionamento degli apparecchi previsti dall'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ovvero di monitorarne il rispetto e di irrogare le relative sanzioni, a decorrere dal 1° luglio 2019, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, avvalendosi della SOGEI Spa, mette a disposizione degli enti locali gli orari di funzionamento degli apparecchi previsti dal citato articolo 110, comma 6, lettera b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773”*.

In attuazione del suddetto articolo 1, il decreto n. 31516/R.U. disciplina le modalità operative con cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli fornisce un applicativo che consente agli enti locali di verificare gli orari di funzionamento degli apparecchi VLT. Possono accedere all'applicativo tutti i Comuni e non solo, presso cui sono stati installati gli apparecchi VLT, ma questi ultimi possono inoltre accedere alle forniture dei dati e delle funzionalità di monitoraggio relative agli orari di funzionamento degli apparecchi VLT situati nel proprio territorio comunale.

### 3. La Tassazione del gioco d'azzardo in Italia

Il gioco d'azzardo rappresenta per lo Stato una proficua fonte di entrate pubbliche. La tassazione sul gioco, persegue, da una parte, un gettito fiscale ed una sicura entrata per le casse dello Stato e dall'altra, la finalità di disincentivare la dipendenza dal gioco, essendo concepita come sin tax. A tal proposito, la giornalista Carlotta Zavattiero ha condotto un'inchiesta, tradotta nel citato libro "*Lo Stato bisca*", in cui definisce lo Stato come "biscazziere", poiché, da una parte il gioco d'azzardo è, all'art. 721 del codice penale, contemplato come reato, quindi illegale e all'art 718 c.p. è prevista che chi gioca d'azzardo sia penalmente perseguibile, dall'altra, però, la legislazione più recente, ha ammesso che bar e soprattutto tabacchini diventassero punti di gioco per slot machine, che rientrano nei monopoli di Stato: per mezzo dei tabaccai, secondo l'autrice, lo Stato ha di fatto monopolizzato la gestione di molte tipologie di giochi e scommesse. L'autrice evidenzia inoltre che Lottomatica e Sisal sono i gestori pubblici più significativi, non solo in Italia, ma anche in Europa: Lottomatica nasce nel 1992 su iniziativa del Ministero delle Finanze, con lo scopo di gestire il Lotto automatico sul territorio nazionale; Lottomatica Videolot Rete spa è uno dei concessionari dello Stato per la gestione delle videolottery. Sisal nasce nel 1946, ed ha inventato giochi quali Totip, Totocalcio, Superenalotto e Win for Life: l'autrice sostiene che i due concessionari non siano rivali, ma, al contrario, siano stati in grado di monopolizzare il settore del gioco, gestendo tipologie di giochi venduti anche presso i tabaccai: in questo modo lo Stato si sarebbe garantito sicure e proficue entrate pubbliche.

#### 3.1 Dati recenti sul gioco: raccolta, spesa , vincite e erario

Negli ultimi anni, si è verificato un significativo ampliamento del mercato dei giochi in Italia<sup>38</sup> . Volendo ripercorrere i dati in materia del gioco legale, occorre fare riferimento ai seguenti elementi, di seguiti definiti:

- “Raccolta”: è l’ammontare complessivo di quanto giocato, in totale, dalla collettività dei giocatori;
- “Spesa”: riferita all’effettiva perdita dei giocatori. Deriva dalla differenza tra “Raccolta” e “Vincite”. Infine, corrisponde al “Ricavo” della filiera (al lordo delle somme destinate all’Erario);
- “Erario”: rappresenta l’ammontare totale dell’imposizione fiscale dei giochi destinata alle casse pubbliche;
- “Vincite”: è il totale delle somme vinte dai giocatori.

Il già citato approfondimento condotto per l'Ufficio Parlamentare di bilancio<sup>39</sup>, mette in luce che dal 2006 al 2016 il prelievo tributario sul settore (al netto delle vincite) è aumentato da circa 7 a oltre

<sup>38</sup> "*The demand for gambling in Italian regions and its distributional consequences*" di L. Gandullia e L.Leporatti., 2016

<sup>39</sup> "*Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico. Memoria scritta dell'Istituto Nazionale di Statistica*" di ISTAI, 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/271464>.

10 miliardi, pari allo 0,6 per cento del PIL e oltre il 2 per cento delle entrate tributarie complessive. Nel medesimo periodo, l'Italia ha imposto un livello di tassazione maggiore a quello degli altri principali paesi europei.

Nel 2016<sup>40</sup> le vincite sono state oltre i 77 miliardi e il *payout*, che si riferisce alla percentuale della raccolta che mediamente viene riconosciuta ai giocatori sotto forma di vincita/ premio, era circa dell'80 per cento. Il restante 20 per cento della raccolta, pari a una spesa dei giocatori di oltre 19 miliardi, si divide tra le entrate erariali, circa 10 miliardi, e il fatturato di oltre 9 miliardi (pari rispettivamente al 10,5 e all'8,5 per cento della raccolta). La "Spesa" complessiva era pari al 20% di quanto giocato, di<sup>41</sup> cui il 54%, pari ad oltre 10 miliardi, destinato alle entrate erariali. e circa 9 miliardi costituiscono il ricavato per concessionari e gestori.

Nel 2016, il comparto delle lotterie, comprensiva di giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore, le Lotterie e il Bingo, ha assorbito poco più del 21 per cento della raccolta complessiva e il 34,5 per cento della spesa dei giocatori e ha garantito il 36,6 per cento del gettito. Il livello di *payout* medio è stato più basso rispetto agli altri comparti e pari al 67 per cento.

Nel 2016 sono stati raggiunti oltre 3,8 miliardi di euro, in ragione dell'aumento di quasi un miliardo nella raccolta del Lotto a causa del ritardo nell'estrazione di molti numeri nel gioco.

Prendendo in considerazione i singoli giochi, le Lotterie hanno ottenuto il volume più alto di gettito, pari a una media del 40,7 per cento del comparto (17 per cento del gettito del settore); il Lotto, nonostante il picco nella raccolta del 2016, rappresenta circa il 38,4 per cento (12,8 per cento del settore) e i giochi numerici a totalizzatore il 15,5 per cento (4,5 per cento del settore).

Nel 2017 il volume di denaro speso in Italia è aumento del 6%, per un importo di quasi 100 miliardi di euro. Secondo stime effettuate dal CASMEF, i giochi a totalizzatore hanno garantito entrate pari al 28,6 per cento della raccolta contro il 17,3 per cento del Lotto e il 13,3 per cento delle lotterie.

*Fig. 7 raccolta, spesa , vincite e erario dal 2015 e 2018*

Anno	Giocato (miliardi di Euro)	Vincite (miliardi di euro)	Spesa (miliardi di euro)	Erario (miliardi di euro)
2015	88,2	71,2	17	8,8
2016	96,1	77	19,1	10,4
2017	101,8	82,9	18,9	10,3
2018	106,8	87,8	18,9	10,4

*Fonte elaborazione dati ADM*

<sup>40</sup> Libro Blu 2016

<sup>41</sup> "The impact of Gambling on Government Budget: A european comparison with a focus on Italu", di € di Bella, L.Gandullia e L. Leporatti, 2015: 'Italia è il Paese in cui viene raccolta la maggior quantità di gettito fiscale (oltre 7,5 miliardi di euro): i ricavi dall'Italia rappresentano il 46% del totale dei proventi del gioco riscossi nell'Area Euro. Il secondo Paese, per ammontare di ricavi da gioco, è il Regno Unito che però ha un ammontare di ricavi inferiore (meno della metà di quello registrato dall'Italia)

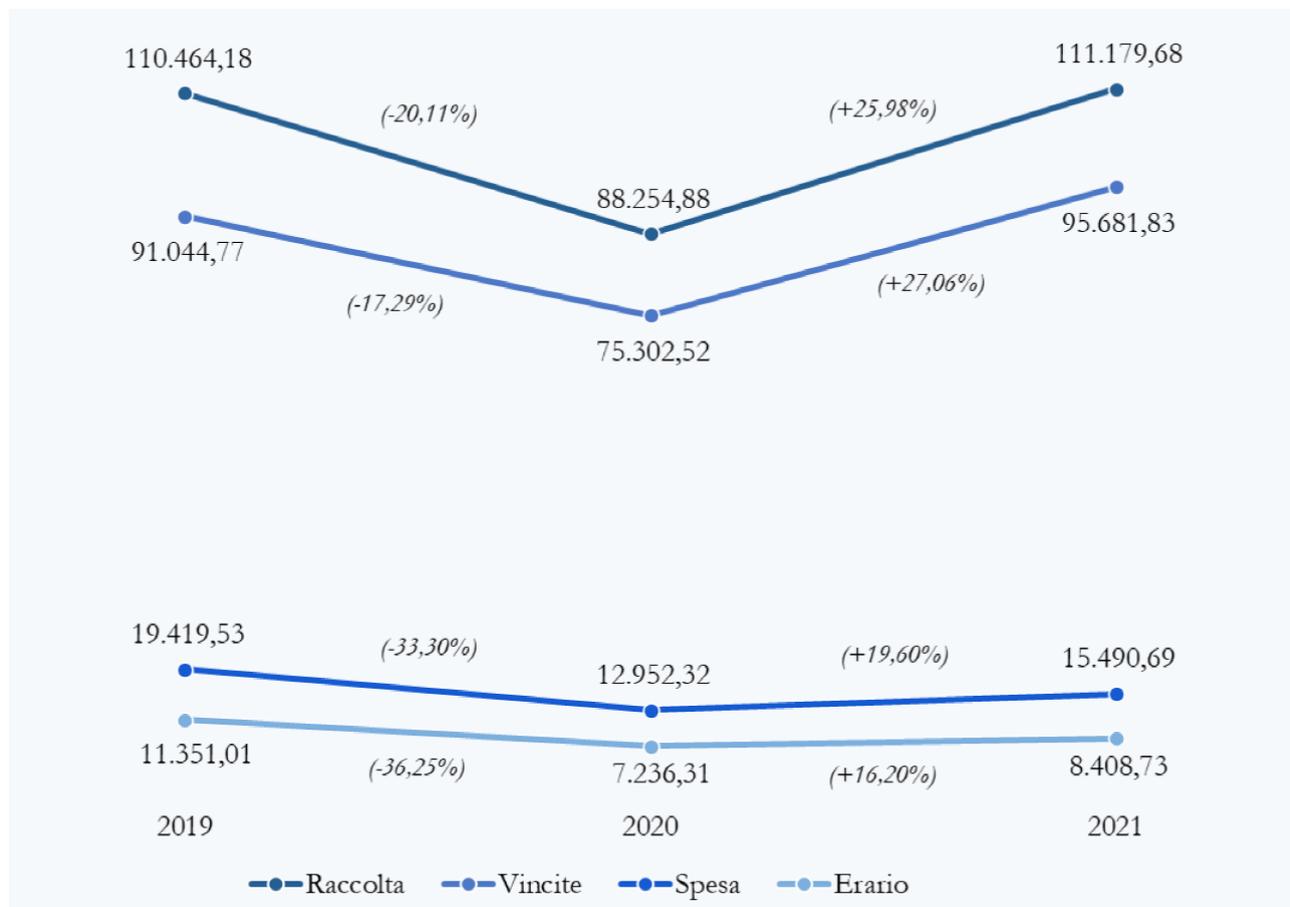
Nel 2018, sono stati giocati circa 107 miliardi di, di cui 87 miliardi destinati alle vincite e 10.374 destinato all'erario.

Considerando inoltre i dati comunicati dal *Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento delle finanze*- nel 2019 le entrate totali relative ai giochi (che comprendono varie tipologie di imposte intese sia come entrate erariali sia dirette che indirette, come esplorato nel prossimo paragrafo) erano pari a 15.563 milioni di euro; considerando solo le imposte indirette<sup>42</sup>, il gettito delle attività da gioco (lotto, lotterie e delle altre attività di gioco) era di 14.996 milioni di euro. Nell'anno successivo 2020 le entrate totali relative ai giochi erano pari a 10.510 milioni di euro (con una diminuzione di 5.095 milioni di euro, pari a - 32,6% rispetto all'anno precedente) in ragione della sospensione dei giochi, a partire da marzo 2020, causata dall'emergenza pandemica. Più precisamente, il Libro Blu evidenzia un calo del *"-20,05 per cento per la Raccolta, -17,24 per cento per le Vincite, -33,23 per cento per la Spesa e -36,27 per cento per l'Erario"*. La diminuzione delle entrate erariali è stata determinata dalla sospensione della Raccolta del gioco fisico durante il periodo di lockdown, in particolare si è verificata una significativa riduzione del gioco fisico, soprattutto nel settore degli apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT), in cui la tassazione (PREU) è più alta rispetto ad altre tipologie di gioco. Nel 2020, considerando solo le imposte indirette, il gettito delle attività da gioco (lotto, lotterie e delle altre attività di gioco) è stato di 9.928 milioni di euro (con un calo di 5.032 milioni di euro, pari a - 33,6% rispetto all'anno precedente). Benché durante il lockdown siano aumentati i giochi a distanza, non sono state compensate le perdite determinate dall'impossibilità di accedere agli esercizi di gioco pubblico.

---

<sup>42</sup> sono quelle che colpiscono *indirettamente* la ricchezza, nel momento in cui viene *spesa* (es. l'Iva che colpisce i *consumi*) o *trasferita* (es. l'imposta di registro che grava sui passaggi di proprietà. Oltre che su tutta una serie di atti soggetti a registrazione (es. contratti di locazione, operazioni societarie, ecc.). Tra tutte la più importante è l'Iva – Imposta sul Valore Aggiunto, con aliquote diverse secondo la natura dei prodotti o dei servizi venduti (al momento in cui si scrive quella principale è del 21% - a decorrere dal 17 settembre 2011).

Fig. 8 Dimensione del gioco dal 2019 al 2021



Fonte: elaborazione dati ADM

Valori espressi in milioni di euro

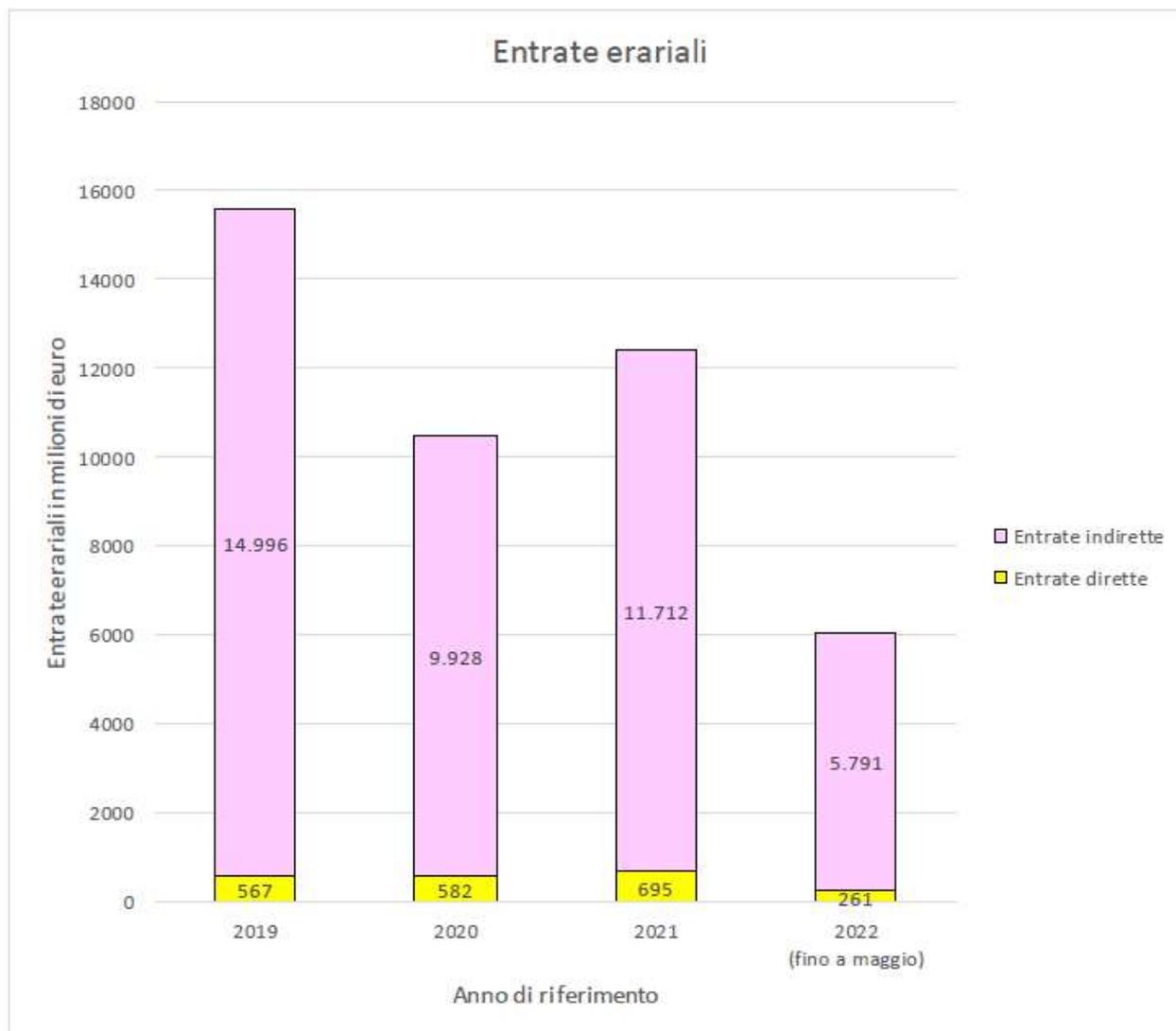
Secondo il Dipartimento delle Finanze, per quanto concerne l'anno 2021, le entrate totali relative ai giochi sono state pari a 12.407 milioni di euro (con aumento di 1.895 milioni di euro, pari a al più 18,0% rispetto all'anno precedente); considerando solo le imposte indirette, il gettito delle attività da gioco (lotto, lotterie e delle altre attività di gioco) è stato di 11.712 milioni di euro (un aumento di 1.857 milioni di euro, pari ai punti percentuali di incremento di 18,8%).

Infine, per quanto concerne l'anno 2022<sup>43</sup>, l'erario ha incassato circa 10,3 miliardi; per quanto riguarda la spesa, i giocatori hanno investito nel gioco oltre 19,6 miliardi di euro, pari al +2% rispetto ai 19,3 miliardi del 2019 e al +28% rispetto ai 15,4 miliardi del 2021, secondo i dati forniti dall'agenzia specializzata Agipronews. Rispetto al 2019, però, è cambiata la distribuzione della spesa: i punti vendita hanno subito un calo dell'8,7% (da 17,4 a 15,9 miliardi), in ragione della flessione degli apparecchi da intrattenimento slot e videolottery, che negli ultimi di tre anni hanno perso il 17% (da 10,2 a 8,5 miliardi).

<sup>43</sup> "Giochi nel 2022. Lo Stato incassa 10,3 miliardi (+ 22%) e gli italiani hanno speso quasi 20 miliardi. Scommesse, gratta evinci ma soprattutto poker e casinò on-line fanno tornare gli incassi ai livelli precovid" [https://www.ilsole24ore.com/art/giochi-2022-stato-incassa-103-miliardi-22percento-e-italiani-hanno-speso-quasi-20-miliardi-AEzTpxTC?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/giochi-2022-stato-incassa-103-miliardi-22percento-e-italiani-hanno-speso-quasi-20-miliardi-AEzTpxTC?refresh_ce=1). 4 gennaio 2023

La ripresa del settore è determinata soprattutto dall'online: la spesa è raddoppiata nel giro di tre anni da 1,8 a 3,7 miliardi, soprattutto grazie a poker e casinò - che passano dai 969 milioni del 2019 a 3,7 miliardi - e dalle scommesse, che registrano un aumento dell'89% (1,4 miliardi vs. 783 milioni).

Fig. 9 Entrate erariale



Fonte: dati pubblicati nel Bollettino delle entrate tributarie del Ministero dell'Economia e delle finanze

Per quanto riguarda la distribuzione della spesa di gioco, il totale del gioco su rete fisica è stato di 44 miliardi di euro (+ 13% rispetto al 2020), ma l'aumento più significativo è stato registrato sul gioco online. Nel 2021 la Raccolta online ha sfiorato circa 67,17 miliardi di euro (+36% rispetto al 2020). Per quanto riguarda il gioco su rete fisica, nel 2021 c'è stato un aumento per le Lotterie, comprese quelle istantanee – i cd. Gratta e Vinci – con oltre 12 miliardi di euro giocati (+48% rispetto al 2020) e altre tipologie di Lotto, 8 miliardi di euro giocati (+ 30% rispetto al 2020); ,si è, inoltre, registrato un apprezzabile aumento dei cd. Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa, oltre due terzi della raccolta totale online. In aumento anche i giochi a base sportiva.

### 3.1 La fiscalità nel settore dei giochi <sup>44</sup>

Come già illustrato, la disciplina normativa del prelievo erariale in materia di giochi risulta complesso, poiché i vari tipi di gioco sono soggetti a tassazioni ed aliquote diverse ed il Legislatore demanda, spesso, la disciplina in materia a decreti del Direttore generale di ADM. L'ultima revisione strutturale risale al già citato Decreto Bersani del 2006, che aveva lo scopo di razionalizzare e diminuire il prelievo nel tentativo di rendere più competitivi i giochi offerti dai concessionari italiani, al fine di contrastare sia i competitor clandestini (gioco nero) sia quelli internazionali (gioco grigio).

Le entrate del comparto dei giochi possono avere diversa natura, determinata dal fatto che esse rientrino tra le entrate extra-tributarie ( ovvero quelle derivanti da proventi di beni dello Stato e utili di gestione delle imposte pubbliche) o tributarie ( ovvero le entrate costituite da tributi):

- Entrate extra-tributarie: il prelievo fiscale coincide con il margine erariale residuo, che si ricava sottraendo dall'importo complessivo delle giocate (raccolta), le vincite corrisposte ai giocatori e l'aggio riconosciuto al gestore del punto di gioco. La riscossione di queste entrate è di competenze di ADM, che esercita direttamente l'attività di raccolta presso i concessionari autorizzati. Questo prelievo si applica solo al Lotto, alle Lotterie istantanee e ad estrazione differita e, fino al 2016, al Bingo.
- Entrate tributarie: riguarda il gettito prodotto da tutte le altre tipologie di gioco, quindi costituite da tributi, i cui soggetti passivi di imposta sono i concessionari e le basi imponibili e le aliquote variano a seconda della diversa tipologia di gioco.

In ragione del rilievo acquisito, per aumentare le entrate tributarie, il legislatore può scegliere di intervenire su tre tipi di base imponibile<sup>45</sup>:

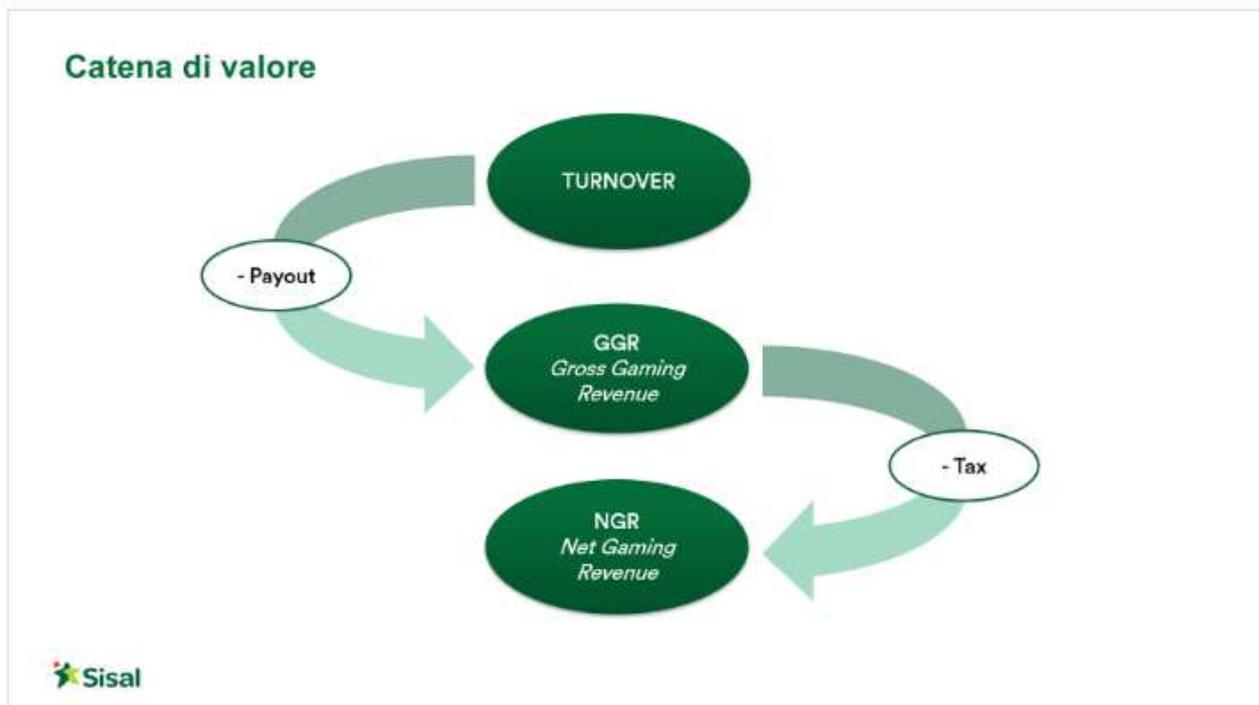
- la raccolta, ( o turnover) intesa come la spesa complessiva sostenuta dai giocatori, quindi il totale delle puntate;
- il margine lordo del concessionario (cioè la differenza tra raccolta e vincite);
- le vincite, ovvero quanto viene restituito al giocatore sotto forma di vincita.

La base imponibile può essere rappresentata dalla raccolta lorda o dal margine lordo del concessionario (differenza tra la raccolta e le vincite).

<sup>44</sup> "La fiscalità nel settore dei giochi". Ufficio Parlamentare di bilancio. Focus tematico n. 6, 03 maggio 2018, a cura di Francesca Gastaldi

<sup>45</sup> La base imponibile è l'ammontare su cui si calcola l'imposta in base all'aliquota applicata

Fig. 10 La catena del valore dei giochi con vincite in denaro



La speciale disciplina del prelievo erariale del settore dei giochi prevede aliquote e modalità diverse a seconda dei vari tipo di gioco:

- sistema impositivo speciale, composto da tributi che colpiscono l'esercizio del gioco pubblico
- il prelievo fiscale coincide con il margine erariale residuo che si ottiene sottraendo dall'importo complessivo delle giocate (raccolta), le vincite pagate ai giocatori e di compensi che spettano alla filiera produttiva

Il Legislatore ha inoltre introdotto, per taluni giochi, una ritenuta di imposta sui premi corrisposti ai vincitori, ovvero l'aliquota della ritenuta sulle vincite varia in base al gioco:

- l'aliquota della ritenuta sulle vincite al Lotto e al MillionDay è pari all'8%;
- l'aliquota relativa alle vincite del 10&Lotto è stata aumentata dall'8% al 11% a decorrere dal 1° luglio 2019
- al Superenalotto è applicata un diritto del 20% sulla parte della vincita eccedente i 500 euro.

Attualmente esistono quattro tipi di imposte:

1) Il prelievo erariale unico (PREU), che sarà oggetto di ulteriore approfondimento, è stato istituito dall'articolo 39, comma 3 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326, per gli apparecchi da intrattenimento di cui al comma 6 TULPS (AWP e VLT). Per lo Stato l'introito è costituito dall'ammontare della raccolta, sottratti gli aggi per i concessionari, e gestori e le Vincite; il conseguente utile spetta all'Erario. La base imponibile

dell'imposta è rappresentata dalle somme giocate (raccolta), mentre l'aliquota, differenziata tra AWP e VLT, è oggetto di disciplina da parte delle leggi di bilancio, fatta salva la competenza riconosciuta all'ADM che può disciplinare la materia con propri decreti, al fine di assicurare maggiori entrate;

*Tabella 5 soggetti interessati al PREU <sup>46</sup>*

<b>1) SOGGETTO</b>	<b>2) COMPETENZE</b>
3) AAMS	4) Gestisce per conto dello Stato il prelievo fiscale
5) Concessionario	6) È il soggetto che si è aggiudicato la gara per la gestione della rete telematica
7) Gestore	8) Chi ha la proprietà degli apparecchi di intrattenimento
9) Esercente	10) Il titolare dell'esercizio in cui sono stati installati gli apparecchi di intrattenimento

2) L'imposta unica viene applicata a tutte le tipologie di giochi precedentemente descritte, ovvero giochi a base sportiva, giochi a base ippica, giochi numerici a totalizzatore, giochi di abilità a distanza, ecc. La base imponibile può essere costituita sia dalla raccolta sia dal margine lordo (GGR), determinato come divario fra la raccolta e i premi destinati ai giocatori. Le aliquote sono diverse a seconda dei vari tipi di gioco e anche in questo caso sono suscettibili di modifiche a seguito di interventi legislativi o da ADM; occorre precisare che l'articolo 4 del decreto legislativo n. 504/98<sup>47</sup> stabilisce le aliquote, diversificate per i concorsi pronostici pari al 26,80 per cento e per diverse tipologie di scommesse a totalizzazione pari al 20 per cento e a quota fissa (con aliquote che variano fra il 2 e l'8 per cento su scommesse diverse dalle corse dei cavalli e per le scommesse con modalità di interazione diretta tra i singoli giocatori). Per i giochi a base ippica a totalizzatore e a quota fissa (eccetto le scommesse a totalizzatore sulle corse dei cavalli c.d. Vincente nazionale e Accoppiata nazionale) è prevista un'aliquota è pari al 15,70 per cento della quota di prelievo applicata a ciascuna scommessa.

Inoltre, la legge di bilancio 2019<sup>48</sup> ha stabilito che dal 1° gennaio 2019, l'imposta unica sia prevista:

<sup>46</sup>"Attività e apparecchi di intrattenimento. Regime amministrativo e fiscale", di S. Dammacco, 2019. Maggioli Editore

<sup>47</sup> D.lgs n. 504/98:"Riordino dell'imposta unica sui concorsi prognostici e sulle scommesse a norma dell'art. 1 c. 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288"

<sup>48</sup>L. 145 del 2018 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021)

- a) per i giochi di abilità a distanza con vincita in denaro e per il gioco del bingo a distanza pari al 25 per cento delle somme che, in base al regolamento di gioco, non vengono restituite al giocatore;
- b) per le scommesse a quota fissa, tranne le scommesse ippiche, un'imposta del 20 per cento, se la raccolta avviene su rete fisica, e del 24 per cento, se la raccolta avviene a distanza, attuata sulla differenza tra quanto giocato e le vincite pagate;
- c) per le scommesse a quota fissa su eventi simulati di cui all'articolo 1, comma 88, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, un'imposta del 22 per cento della raccolta al netto delle somme che, in base al regolamento di gioco, sono corrisposte in vincite al giocatore.

La già citata legge di bilancio del 2019 ha inoltre previsto l'abrogazione, dal 1° luglio 2019, dell'imposta unica sui concorsi pronostici sportivi (gli attuali Totocalcio, IL9 e Totogol in via di soppressione) e sulle scommesse a totalizzatore sportive e non sportive. La citata legge di bilancio ha previsto una riforma della disciplina dei concorsi prognostici sportivi, ad oggi non ancora attuata; tale riforma dovrebbe essere attuata con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Stabilisce inoltre che, a partire dal 01 luglio 2019 e sino alla promulgazione del suddetto provvedimento:

- a) montepremi: 75 per cento; la suddivisione della posta dei giochi per concorsi prognostici sportivi sia così strutturata:
- b) compenso del concessionario: 5 per cento;
- c) punto vendita a titolo di aggio: 8 per cento;
- d) società Sport e Salute Spa per le attività citate: 12 per cento.

3) L'imposta sugli intrattenimenti (ISI): L'imposta sugli intrattenimenti è stata introdotta dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 640, e prevede che la base imponibile sia costituita dalla somma di:

- costo dei titoli di accesso venduti al pubblico per l'ingresso o l'occupazione del posto;
- aumenti dei prezzi delle consumazioni o servizi offerti al pubblico ( es. guardaroba);
- compensi delle cessioni e delle prestazioni di servizi accessori, obbligatoriamente previste;
- costo degli abbonamenti, degli introiti conseguiti da sponsorizzazioni e cessione dei diritti radiotelevisivi, dei contributi da chiunque erogati.

A siffatta base imponibile deve poi essere applicata l'aliquota di riferimento come previsto dal D.P.R. n. 640 del 1972.

Tabella 6 Tariffa dell'imposta sugli intrattenimenti<sup>49</sup>

	<b>Genere di attività</b>	<b>Aliquota</b>
1	<i>Esecuzioni musicali di qualsiasi genere, ad esclusione dei concerti musicali vocali e strumentali, e trattenimenti danzanti anche in discoteche e sale da ballo quando l'esecuzione di musica dal vivo sia di durata inferiore al cinquanta per cento dell'orario complessivo di apertura al pubblico dell'esercizio.</i>	16%
2	<i>Utilizzazione dei bigliardi, degli elettrogrammofoni, dei bigliardini e di qualsiasi tipo di apparecchio e congegno a gettone, a moneta o a scheda, da divertimento o trattenimento, anche se automatico o semiautomatico, installati sia nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, sia in circoli o associazioni di qualunque specie; utilizzazione ludica di strumenti multimediali: gioco del bowling; noleggio go-kart.</i>	8%
3	<i>Ingresso nelle sale da gioco o nei luoghi specificatamente riservati all'esercizio delle scommesse.</i>	60%
4	<i>Esercizio del gioco nelle case da gioco e negli altri luoghi a ciò destinati.</i>	10%

4) Aliquota IVA, disciplinata dall'articolo 74 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633<sup>50</sup>, che viene applicata alla base imponibile dell'imposta sugli intrattenimenti ma esclusivamente ai giochi che non prevedono la corresponsione di una vincita in denaro.

Nel 2012 il direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ha introdotto un prelievo sulla parte della vincita che eccede i 500 euro per alcuni giochi; successivamente, il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 ha previsto un prelievo al 12 per cento per determinati giochi: SuperEnalotto, Enalotto, Win for Life , videolottery, Vinci per la vita, e SiVinceTutto, lotterie nazionali ad estrazione istantanea, e Superstar, e all'8 per cento per le vincite al lotto.

Si tratta della cosiddetta "tassa sulla fortuna", introdotta dal 2012 per alcuni tipologie di gioco ed estesa dall'ottobre 2017 anche ad altri giochi. Rappresenta una tassazione ulteriore sulle vincite superiori a 500 euro. Ad oggi risultano oggetto di tassazione, anche se con aliquote diverse, le vincite oltre i 500 euro per i giochi numerici a totalizzatore, i giochi numerici a quota fissa, le lotterie e i premi corrisposti dalle VLT.

<sup>49</sup> "Attività e apparecchi da intrattenimento. Regime amministrativo e fiscale" di S. Dammasco, 2019, Maggioli Editore

<sup>50</sup> "Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto"

Fig.11 Gettito erariale della tassazione sul gioco in Italia<sup>51</sup>

Giochi	Base imponibile	Aliquota	Ulteriore tassazione %
<b>Lotto</b>			
Lotto tradizionale	Entrate extratributarie	Differenziale per il banco	8% >500
10 e Lotto	Entrate extratributarie	Differenziale per il banco	
<b>Giochi numerici a tot. naz.</b>			
Superenalotto	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 di 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 comma 6a (AWP) <sup>(2)</sup> Art 110 TUPLS	PREU	Totale della raccolta	19%
Apparecchi comma 6b (VLT) Art 110 TUPLS	PREU	Totale della raccolta	6% 12% >500
Apparecchi comma 7 (apparecchi per il gioco lecito senza vincita in denaro) Art 110 TUPLS	ISI e IVA	Imponibile medio annuo forfetario per categoria (biliardo, calcio balilla, ecc.)	8%
<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		

<sup>51</sup> "La fiscalità nel settore dei giochi", Ufficio parlamentare di bilancio, di F. Gastaldi, 2018

### 3.2 PREU

Come anticipato, particolare attenzione merita il prelievo erariale unico<sup>52</sup>: per il PREU l'art. 39, al comma 13, del D.L. n. 269 del 2003<sup>53</sup>, ha previsto l'applicazione agli apparecchi indicati all'articolo 110, comma 6, del TULPS<sup>54</sup> collegati in rete, ovvero le videolottery (VLT) e le newslot (AWP), di un prelievo erariale unico del 13,5 per cento delle somme giocate, a carico del soggetto al quale l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) - confluita nell'ADM- ha concesso il nulla osta. Nel 2008, l'art. 30-bis del D.L. n. 185<sup>55</sup> ha stabilito che, a partire dal 1° gennaio 2009, il prelievo erariale unico sia previsto applicando, ai singoli soggetti passivi d'imposta, determinate aliquote per scaglioni con riferimento alla raccolta delle somme giocate, che possono variare dal 12,6 all'8 per cento.

Il decreto del Direttore Generale di AAMS del 12 ottobre 2011<sup>56</sup>, attuando quanto stabilito dall'art. 2, comma 3, del D.L. n. 138 del 2011<sup>57</sup>, ha novellato le misure in materia di giochi pubblici al fine di garantire le maggiori entrate da esso previste. L'articolo 5 del suddetto decreto introduce una modifica della misura del prelievo erariale unico (PREU). In particolare la misura del PREU applicata agli apparecchi di intrattenimento, di cui all'art 110, c. 6, Lett. a) del T.U.L.P.S, c.d. newslot - AWP), viene modificata, ai sensi del comma 2:

- A decorrere dal 1° gennaio 2012 e fino al 31 dicembre 2012, al fine di consentire i necessari adeguamenti tecnologici dei suddetti apparecchi, necessari per dare attuazione alla variazione della quota destinata alle vincite di cui alla successiva lettera b), si applica un prelievo dell'11,80 per cento sull'ammontare delle somme giocate;
- A decorrere dal 1° gennaio 2013 la percentuale destinata alle vincite (pay-out) è fissata in misura non inferiore al 74 per cento;
- Per gli anni 2013 e 2014, si applica un prelievo del 12,70 per cento sull'ammontare delle somme giocate;
- a decorrere dal 1° gennaio 2015, il prelievo sulla raccolta di gioco è fissato nella misura del 13 per cento delle somme giocate.

La misura del prelievo sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del R.D. n. 773 del 1931 (c.d. videolottery – VLT), è stabilita, ai sensi del comma 1, come segue:

---

<sup>52</sup>"Il prelievo sui giochi cerca equità", di TABET G, in Sole 24 ore, 17 agosto 2009, evidenzia come la difficoltà nell'individuare la natura giuridica del tributo sia da ricondurre ad una corrente dottrinarica che "escludeva, in via generale, il carattere tributario dei proventi derivanti dall'esercizio, con diritto di privativa, da parte dello Stato, delle attività di gioco e di altre operazioni a premio".

<sup>53</sup> D.L. 269/2003: "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici "

<sup>54</sup> R.D. n. 773/1931: "Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza".

<sup>55</sup> D.L. 185/2008: "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"

<sup>56</sup> G.U. n. 265 del 14 novembre 2011

<sup>57</sup> D.L. 138/2011 "Misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo"

- Dal 1° gennaio 2012 è previsto un prelievo del 4 per cento sul totale delle somme giocate e una addizionale pari al 6 per cento sulla parte della vincita eccedente i 500 euro;
- Dal 1° gennaio 2013, salva l'addizionale sulle vincite che eccedono l'importo di 500 euro, il prelievo sull'ammontare delle somme giocate, come da ultimo fissato dal comma 479 dell'articolo unico della legge di stabilità 2013<sup>58</sup>, è pari al 5 per cento.

L'applicazione del prelievo del 6 per cento sulla parte delle vincite superiori ai 500 euro riguarda i seguenti giochi: Videolottery, SuperEnalotto, Gratta e Vinci (e giochi accessori, tra cui quelli giocati in modalità online, come il "Si vince tutto" ed il "Win for Life"), ma non viene applicato alle seguenti categorie di gioco: scommesse ippiche e sportive, Bingo, lotterie tradizionali (Lotteria Italia) e tutti i giochi a distanza (esclusi quelli sopra menzionati) che continuano ad essere disciplinati dall'attuale normativa di settore.

Inoltre l'art 5, c. 475 della citata legge di stabilità 2013, ha modificato l'articolo 110, comma 7, del TULPS, includendo, tra gli apparecchi per il gioco lecito senza vincita in denaro (indicati dal comma:

- gli apparecchi meccanici ed elettromeccanici che possono essere attivati con moneta, gettone ovvero con altri strumenti elettronici di pagamento e che possono erogare immediatamente tagliandi, al termine della partita (lettera c-bis);
- gli apparecchi, meccanici ed elettromeccanici, ai quali si può accedere senza introduzione di soldi ma con utilizzo a tempo o a scopo (lettera c-ter). Tale legge, inoltre, ha previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze promulghi un decreto con cui siano definite norme tecniche per la produzione di tutte le tipologie di giochi senza vincite in denaro e la conseguente disciplina amministrativa. Dispone inoltre che vengano utilizzate durante le manifestazioni a premio e stabilisce l'ammontare dei premi. Introduce infine sanzioni per l'inosservanza di disposizioni sulla distribuzione, installazione o utilizzo di tutte le tipologie di apparecchi da gioco e in particolare delle video-lottery.

Per quanto riguarda il gioco del Bingo, il decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29, prevedeva un prelievo erariale pari al 20% delle somme giocate. Allo scopo di promuovere tale gioco<sup>59</sup> è stato previsto un aumento delle quote dei montepremi ed una contestuale riduzione del prelievo erariale all'11% della raccolta, misura successivamente confermata<sup>60</sup>.

In ragione delle finalità sociali e sociosanitarie delle sin taxes tra cui rientra la tassazione sul gioco d'azzardo, il D.L. n. 98 del 2011 ha previsto che il 3 per cento della spesa annua destinata alla

<sup>58</sup> L. n. 228/2012: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"

<sup>59</sup> D.L. 28/04/2009 n. 39 "Interventi urgenti in favore della popolazione colpita dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2007 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"

<sup>60</sup> D.L. 02/04/2012 n. 16 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione tributaria, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento"

pubblicità del gioco poste a carico dei concessionari per il gioco del lotto, alle lotterie istantanee ed ai giochi numerici a totalizzatore, sia destinato al finanziamento della “carta acquisti”, introdotta nel 2008 e confermata nel 2011, cui potevano accedere i cittadini riconosciuti in condizione di disagio economico, per l'acquisto di servizi e beni.

Per concludere, circa la natura giuridica e quindi la natura tributaria o meno del prelievo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 334 del 11 ottobre 2006<sup>61</sup>, ha stabilito che il prelievo unico erariale ha natura tributaria, essendo sostitutivo dell'imposta sugli intrattenimenti, della quale ha mantenuto le caratteristiche essenziali. Il presupposto di fatto di tale prelievo,<sup>62</sup> come confermato dalla citata sentenza della Corte Costituzionale n. 334/2006, è costituito, ai sensi del primo periodo del c. 13 dell'art. 39 del già citato D.L. n. 269 del 2003, dall'utilizzazione di apparecchi e congegni per il gioco lecito collocati negli esercizi dotati di autorizzazione, come già previsto per l'imposta sugli intrattenimenti, quindi può essere individuato nell'esercizio del gioco lecito mediante gli apparecchi di intrattenimento.

Il soggetto passivo dell'imposta è rappresentato dal concessionario, ovvero colui al quale sono ascrivibili la gestione e l'esercizio degli apparecchi da intrattenimento, grazie alla rete telematica che gli è stata affidata in concessione dall'ADM; l'art 3 del decreto n. 86 del 2004 prevede che il concessionario debba esercitare il controllo delle funzioni della rete telematica, e di svolgere tutte le altre attività finalizzate alla corretta gestione telematica degli apparecchi e del gioco lecito effettuato mediante videoterminali di gioco.

Più precisamente:

- Per le VLT il soggetto passivo è rappresentato, unicamente, dal concessionario;
- Per le AWP, il Legislatore ha previsto una ripartizione delle responsabilità nel caso vengano accertate determinate condotte illecite, tra cui: a) gli apparecchi non sono dotati di nulla osta; b) la gestione degli apparecchi, seppur dotati di nulla osta, è svolta illecitamente: pertanto il soggetto passivo dell'imposta è individuato nel soggetto che gestisce, dal punto di vista economico, gli apparecchi da gioco e su cui gravano i rischi della gestione, dal momento che gli compete il pagamento di vincite erogate dalle newslot: è colui che viene riconosciuto titolare della capacità contributiva gravata dal tributo e attua il presupposto dell'imposta, vale a dire l'esercizio del gioco lecito attraverso gli apparecchi da gioco. Nelle

---

<sup>61</sup> *"Il difficile inquadramento del PREU ed i relativi riflessi sulle imposte di reddito"*, di Petrangeli P in Corr. Trib. 12, 2011, p. 597; L'autore sostiene che se il PREU fosse un'imposta di consumo in cui il giocatore è il contribuente di fatto ed il contribuente di diritto è il concessionario, a livello patrimoniale, la contabilizzazione avverrebbe con la rilevazione del credito verso coloro che sono stati incaricati della raccolta e che hanno riscosso il tributo dai giocatori e con l'iscrizione del corrispondente credito verso l'Erario: in siffatta circostanza l'onere sarebbe a carico del giocatore e per il concessionario il prelievo sarebbe irrilevante dal punto di vista reddituale. Se, invece, il PREU fosse riconosciuto come un tributo che grava sul concessionario quale contribuente sia di diritto che di fatto, l'imposta dovrebbe essere iscritta nel conto economico

<sup>62</sup> Parte della dottrina, collocando il PREU tra le imposte al concessionario, ha rinvenuto il presupposto dell'imposizione nella prestazione di un servizio; *"Diritto e fisco nel mondo dei giochi"* di C. Baldari, P. Argentino e M.T. DI Blasio, 2012, Editore Egea che individuano il presupposto del PREU nell'organizzazione dell'attività di gioco.

news slot il PREU è calcolato attraverso l'aliquota di imposta alla base imponibile del singolo apparecchio di gioco.

In materia di PREU il Legislatore ha previsto la fattispecie della "solidarietà tributaria", coinvolgendo i soggetti della filiera produttiva del gioco nei casi di una predeterminata violazione che potrebbe pregiudicare la riscossione del tributo. Di seguito i casi:

- Le news slot sprovviste di nulla osta, di cui all'art 38, c. 5, della legge 23 dicembre 2000 n. 388: l'art. 39 quater del D.L. n. 269/03 stabilisce: "*è responsabile in solido per le somme dovute a titolo di prelievo erariale unico, interessi e sanzioni amministrative l'esercente a qualsiasi titolo i locali in cui sono installati gli apparecchi e congegni privi di nulla osta*";
- Quando non sia possibile identificare coloro che hanno commesso illecito "*è responsabile in solido per le somme dovute a titolo di prelievo erariale unico, interessi e sanzioni amministrative relativi agli apparecchi e congegni muniti di nulla osta, il soggetto che ha provveduto alla loro installazione, il possessore o detentore, a qualsiasi titolo, dei medesimi apparecchi e congegni, l'esercente a qualsiasi titolo i locali in cui sono installati e il concessionario di rete titolare del relativo nulla osta, qualora non siano già debitori di tali somme a titolo principale*".

L'art. 39, c. 13-bis, del D.L. 269/2003, disciplina il modello di tassazione stabilendo che:

- La base imponibile è costituita dalle somme giocate;
- Il tributo è pagato, per ciascun anno solare, per mezzo di versamenti periodici relativi ai singoli periodi contabili e mediante un versamento annuale a saldo;
- Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per mezzo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato individua con decreto: a) i periodi contabili in cui suddividere l'anno solare; b) le modalità di calcolo del prelievo erariale unico previsto per ciascun periodo contabile e per ciascun anno solare; c) i termini e le modalità con cui i soggetti passivi d'imposta devono effettuare i versamenti periodici e il versamento annuale a saldo; d) le procedure per l'uso in compensazione del credito che deriva dall'eventuale avanzo dei versamenti periodici rispetto al prelievo erariale unico previsti per l'intero anno solare; e) i termini e i modi con cui i concessionari in rete, individuati ai sensi dell'art. 14-bis, c. 4, D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 640 e successive modificazioni, possono comunicare tramite la rete telematica contemplata dallo stesso comma 4 dell'art. 14-bis, i dati relativi alle somme giocate, nonché gli altri dati relativi agli apparecchi da intrattenimento di cui all'art. 110, c. 6 del T.U.L.P.S. utili per la determinazione del prelievo erariale unico previsto.

In attuazione di questa norma sono stati emanati, per la disciplina:

- Il Decreto Direttoriale n. 452 del 12 aprile 2007, che prevede le modalità di adempimento del PREU sugli apparecchi da divertimento e intrattenimento con vincita in denaro;

- Il Decreto Direttoriale n. 535 del 23 aprile 2007, che contempla i termini e le modalità con cui i concessionari di rete devono provvedere alle comunicazioni necessarie per la determinazione del PREU sugli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro.

Tali decreti prevedono che l'imposta sia dovuta per ciascun anno solare rispetto al quale il tributo viene pagato attraverso versamenti periodici relativi ai singoli periodi contabili e mediante un versamento annuale a saldo.

Precisamente, questa disciplina stabilisce che sui soggetti passivi del tributo, con riferimento a ciascun anno solare, gravi l'imposta complessiva desunta dalla somma prevista per ciascun apparecchio di gioco; il valore di ogni singola quota di imposta prevista per ciascun apparecchio da gioco è determinata dalla commisurazione dell'aliquota d'imposta alla base imponibile rappresentata dalle somme giocate: ciò viene applicato per la determinazione di imposta dovuta con riferimento a ciascun periodo contabile. Attualmente, l'art. 1, c. 731, della L. 160/2019 fissa l'aliquota d'imposta delle AWP al 24 %.

Per le VLT occorre fare riferimento ai seguenti provvedimenti normativi:

- Decreto Direttoriale del 6 agosto 2009 afferente all'avvio di sistemi di gioco di cui all'art. 110, c. 6, lett. b) del T.U.L.P.S. che stabilisce le aliquote applicabile;
- Decreto Direttoriale del 1° luglio 2010, riguardante le modalità di assolvimento del prelievo erariale unico dovuto sui sistemi di gioco VLT.

La disciplina normativa prevede che i soggetti passivi del tributo, con riferimento a ciascun anno solare, determinano l'imposta complessiva sommando le "quote di imposta" dovute per ciascun sistema di gioco ( per le AWS l'oggetto di riferimento è il singolo apparecchio di gioco); l'entità della quota di imposta dovuta per ciascun sistema di gioco trae origine dalla commisurazione dell'aliquota di imposta alla base imponibile costituita dalle somme giocate; ciò con riferimento a ciascun anno contabile.

L'aliquota d'imposta è fissata al 8,6% per le VLT.

Con riferimento agli AWP, per ciascun periodo contabile i concessionari assolvono il PREU mediante 4 versamenti, da effettuare con le seguenti scadenze:

- il primo versamento, entro il 28 del primo mese del periodo contabile;
- il secondo versamento, entro il 13 del secondo mese del periodo contabile;
- il terzo versamento, entro il 28 del secondo mese del periodo contabile;
- il quarto versamento, entro il 22 del primo mese del periodo contabile successivo.

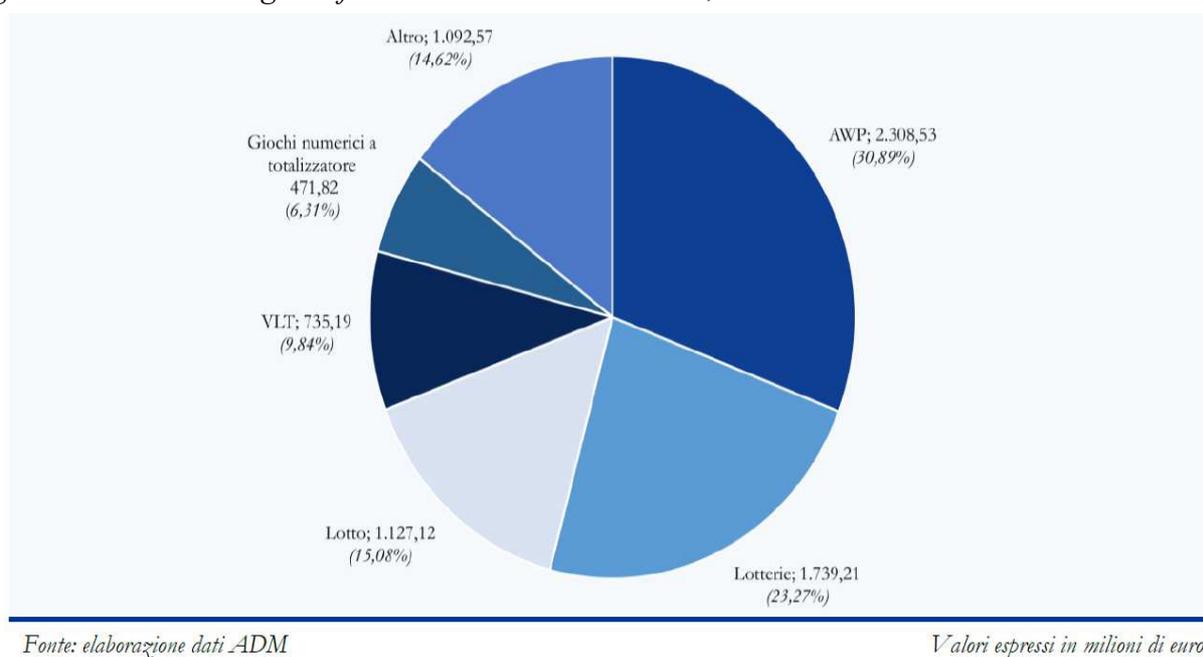
L'importo dei primi tre versamenti dovuti dal concessionario per il singolo periodo contabile è determinato nella misura del 25% dell'ammontare del PREU previsto per il penultimo periodo contabile precedente. L'importo del quarto versamento, è rappresentato come differenza tra il PREU richiesto per il periodo contabile di riferimento e la somma dei primi tre versamenti dovuti per lo stesso periodo.

Per ciascun anno solare, i concessionari versano il PREU dovuto a titolo di saldo, entro il 16 marzo dell'anno successivo.

Per le VLT vale quanto stabilito per le AWP con la precisazione che per i primi due periodi contabili di funzionamento di ciascun sistema di gioco, la percentuale del 25% è calcolata sull'importo del PREU definito in base ai valori imponibili forfettari.

Le VLT e le AWP hanno una disciplina analoga, ma per le VLT, per i primi due periodi contabili di funzionamento di ogni singolo sistema di gioco, è determinato sull'importo del PREU calcolato in base a valori imponibili forfettari<sup>63</sup>.

Fig. 12 Contributo del gioco fisico e a distanza all'Erario, 2021



### 3.3 Tassazione di giochi tradizionali

Di seguito si propone un'analisi riguardante ogni singola tipologia di gioco e la relativa disciplina della tassazione, cominciando l'exkursus dai giochi tradizionali.

Secondo gli ultimi dati disponibili del Registro statistico delle imprese attive (ASIA)<sup>5</sup>, le imprese che operano nella divisione "Attività riguardanti le lotterie, le scommesse, le case da gioco" sono nel 2020 oltre 8.300 e occupano più di 37 mila addetti, di cui oltre 28 mila lavoratori dipendenti (di cui l'11,6% a tempo determinato) e poco più di 9 mila indipendenti. Analizzando la forma giuridica delle imprese, si evidenzia che quasi la metà delle imprese sono individuali (44,0%) e coinvolgono oltre un quinto degli addetti (21,0%); le altre adottano, nel 15,3% dei casi, la forma giuridica di società di persone, mentre il 40,4% quella di società di capitali (occupando più dei due terzi degli addetti, il 66,8%).

<sup>63</sup> "Giochi e scommesse. Disciplina e adempimenti amministrativi e fiscali" di S. Riccardi, L. Sacchetti e L. Mattei. Maggioli Editore, 2022

Il settore si caratterizza per lo più per imprese di piccolissime (0-9 addetti) e piccole dimensioni (10-49), che costituiscono rispettivamente il 94,9% e il 4,5% del totale. Le prime impiegano più della metà degli addetti (54,5%), le seconde il 18,8%.

Gli addetti sono distribuiti perlopiù in imprese con sede legale nel Mezzogiorno (35,7%, di cui il 9,0% nelle Isole); seguono il Centro (26,0%), il Nord-Ovest (24,3%) e il Nord-Est (14,0%).

Per quanto riguarda la tassazione sui singoli giochi, si precisa:

- Lotto: comprensivo del Lotto tradizionale e 10 e Lotto in cui il prelievo fiscale equivale ad un utile di gestione, che si ottiene sottraendo la raccolta: delle vincite e della percentuale per il gestore del punto gioco. Per il Lotto tradizionale è stata recentemente prevista anche la “Tassa sulla Fortuna”, pari all’8% sulle vincite eccedenti i 500€.
- Giochi numerici a totalizzatore nazionale: comprendono Superenalotto, Superstar e Win for Life, a cui si applica l’Imposta Unica, e la base imponibile è costituita dalla raccolta. Le aliquote previste sono rispettivamente del 28,27%, 38,27% e 23,27%. Per questa tipologia di giochi si applica un’ulteriore tassazione del 12% sulle vincite eccedenti i 500€.
- Lotterie: composte da differite e dalle istantanee a cui viene applicata un’aliquota che corrisponde al valore residuale. Alle lotterie istantanee viene applicata un’ulteriore tassazione del 12% su vincite eccedenti i 500€.
- Bingo: al bingo si applica l’Imposta Unica e la base imponibile è costituita dal margine lordo (GGR) che si calcola come differenziale fra la raccolta e i premi restituiti ai giocatori. L’aliquota applicata è pari al 20%.

### **3.4 Tassazione nelle scommesse sportive**

Questa materia è stata oggetto di recenti modifiche: fino al 2016, la tassazione nelle scommesse sportive era rivolta a una sorta di margine lordo, prevista solo per i Concorsi a pronostici (che rientrano nelle scommesse sportive), i quali, però, rappresentano una buona parte della raccolta. Si è assistito, quindi, ad una incidenza media del gettito sulla raccolta delle scommesse ippiche (inferiori al 5 per cento) ridotta ma costante, mentre si sono significativamente ridotte negli ultimi anni le aliquote di imposta implicite sulle scommesse sportive.

Nel 2016, le scommesse sportive<sup>64</sup> e ippiche a quota fissa hanno subito un’importante innovazione fiscale:

- Per le scommesse sportive è stato previsto un sistema di tassazione sul margine lordo, inteso come differenza fra la raccolta e le vincite dei giocatori, con un’aliquota del 18 per cento per la rete fisica e del 22 per cento per la rete telematica.

---

<sup>64</sup> "Giochi e Scommesse: Disciplina e adempimenti amministrativi e fiscali", di S. Riccardi, L. Sacchetti, L. Mattei, 2022, Maggioli

- Per le scommesse ippiche il cambio di regime è stato attuato a partire dal 2018<sup>65</sup> con aliquote del 33 per cento sulla rete fisica e del 37 per cento sulla rete telematica.

Sono state previste discipline diversificate perchè le ricevitorie *on-line* hanno costi operativi di gestione molto più bassi rispetto alle ricevitorie fisiche; inoltre tassare il margine lordo invece che la raccolta mira ad incentivare comportamenti più competitivi da parte dei concessionari per irretire i giocatori attraverso aumenti del *payout*, un aumento della raccolta e di conseguenza del gettito erariale.

Da un punto di vista economico passare dal sistema di tassazione sulla raccolta ad uno sul margine lordo è equiparabile ad una trasformazione dell'imposta che si sposterebbe dalla quantità al prezzo. In un mercato dei giochi concorrenziale, una tassazione sulle quantità (imposta specifica) oppure sul prezzo (imposta proporzionale), a parità di quantità di equilibrio, dovrebbero equivalere dal momento che le imprese manterrebbero un comportamento volto all'ottimizzazione e continuerebbero a offrire sempre la stessa quantità di equilibrio. Tuttavia, il mercato delle scommesse in Italia, pur in presenza di numerosi operatori, non si presenta come perfettamente concorrenziale, per cui l'imposta sul margine lordo può condurre i concessionari a diminuire il prezzo della scommessa e, con una domanda piuttosto flessibile, incrementare la raccolta. In questo caso ne potrebbero giovare i giocatori, e anche l'erario, dal momento che potrebbe aumentare il gettito fiscale, senza condizionare i complessivi profitti degli operatori del settore.

### **3.5 I giochi di nuova generazione**

I giochi di nuova generazione sono i giochi a distanza e apparecchi da intrattenimento.

Il rinnovamento dell'offerta dei giochi a seguito della diffusione di *internet* e il piano di contrasto al gioco illegale iniziato alla fine del 2003, hanno contribuito ad un significativo sviluppo dei giochi a distanza e la diffusione degli apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT).

Il settore degli apparecchi da intrattenimento è tassato sulla raccolta con il PREU, istituito nel 2003, come ampiamente illustrato- ritenuto strumento di contrasto del gioco illegale e l'imposta viene determinata direttamente tramite il sistema informatico al quale vengono collegati gli apparecchi. Le aliquote di imposta, maggiori nel caso delle AWP, sono gradualmente aumentate dal 2012, quando è stato anche previsto un prelievo sulle vincite superiori a 500 euro per compensare la differenza di aliquota nelle due categorie di gioco: per i VLT l'aliquota è salita dal 4 al 6 per cento e il prelievo sulle vincite superiori a 500 euro dal 6 al 12 per cento; per le AWP l'aliquota è passata dal 12,2 al 19 per cento. Inoltre, per l'intero settore degli apparecchi da intrattenimento, nel 2015 è stato previsto un contributo una tantum pari a 500 milioni di euro a carico dei concessionari.

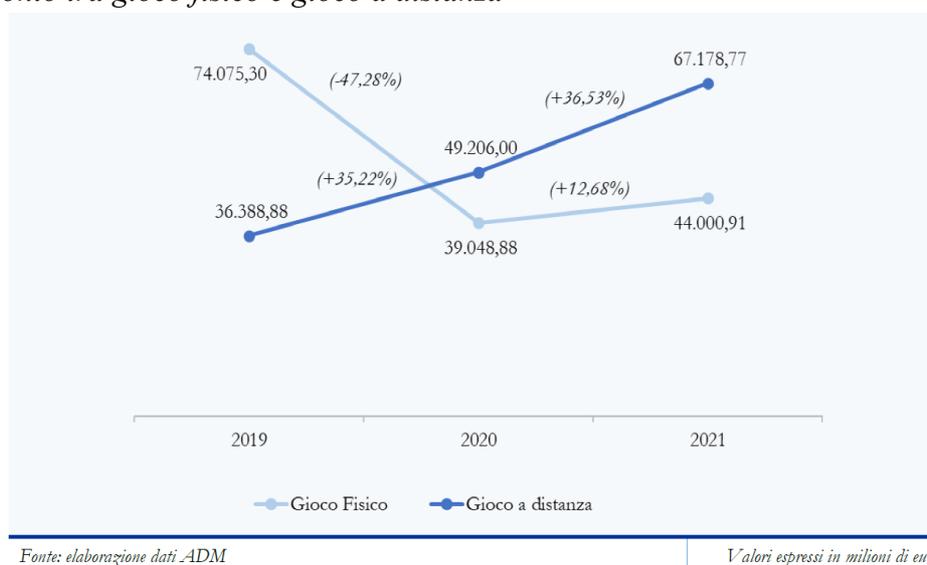
---

<sup>65</sup> La materia dei concorsi prognostici sportivi è stato ulteriormente disciplinato dalla determinazione dirigenziale del Direttore dell'Agenzia K.U. n. 341800 del 15 settembre 2021

L'andamento del *payout* nel caso dei giochi a distanza e le differenti aliquote PREU per gli apparecchi da intrattenimento, hanno determinato notevoli differenze di gettito e influenzato il livello delle aliquote implicite nei diversi comparti.

Con riferimento alla base imponibile, la distinzione principale è tra tassazione sulla raccolta e tassazione sul margine lordo, che rappresenta la differenza tra quanto giocato e le vincite pagate, ovvero l'utile lordo che deriva dal gioco. .

Fig. 13 Confronto tra gioco fisico e gioco a distanza



### 3.6 Giochi on-line: diffusione e tassazione

A mio avviso, particolare interesse suscita il gioco on-line<sup>66</sup>, stante il rapido diffondersi dello stesso e in ragione del difficile inquadramento, sia dal punto

<sup>66</sup> Poiché il gioco on-line travalica i confini nazionali, occorre contare, di seguito, i successivi accordi:

1) Accordo di cooperazione tra le Autorità di regolamentazione del gioco d'azzardo degli Stati membri del SEE in materia di servizi di gioco d'azzardo on-line-2010, riguarda l'organizzazione del gioco d'azzardo, la sua supervisione, l'applicazione e il rispetto delle leggi e dei regolamenti applicabili nelle rispettive giurisdizioni, compresa la protezione dei consumatori e dei giocatori;

2) Libro verde della Commissione europea, del 24 marzo 2011, sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno: I giochi on-line rappresentano il settore dei giochi d'azzardo dalla crescita più rapida. Questa crescita e lo sviluppo di Internet rendono meno facile il controllo di questi servizi che hanno un carattere transfrontaliero. I quadri giuridici nazionali variano notevolmente da un paese dell'UE all'altro, imponendo regole diverse in materia di rilascio delle licenze, servizi on-line connessi, pagamenti, obiettivi d'interesse pubblico e lotta contro la frode. La Commissione ha avviato una consultazione per individuare le pratiche comuni in grado di facilitare la prestazione di servizi transfrontalieri. L'obiettivo è quello di raggiungere un mercato interno regolamentato del gioco d'azzardo on-line. La Commissione individua tre obiettivi di interesse pubblico che possono essere validi per gli Stati membri in termini di politica nazionale in materia di gioco d'azzardo:

- la tutela dei consumatori: per proteggere i giocatori dalle pratiche fraudolente e soprattutto i giocatori con problemi di dipendenza. Gli Stati membri possiedono già una serie di strumenti quali i limiti di età, il divieto del ricorso al credito o le restrizioni di determinate forme di gioco d'azzardo. La Commissione propone di riflettere sull'efficacia di tali strumenti per tutelare i consumatori;
- l'ordine pubblico: gli Stati membri devono cercare di prevenire le frodi e le pratiche sleali nonché il riciclaggio di denaro. Per lottare contro questi fenomeni, la Commissione osserva l'applicazione di taluni tipi di misure, come il dovere di diligenza nei confronti del cliente, la verifica dei pagamenti e i controlli operativi;
- il finanziamento di attività d'interesse pubblico: i metodi di distribuzione dei proventi del gioco d'azzardo variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro. La Commissione intende esaminare più specificamente il sistema dei compensi a favore degli organizzatori di avvenimenti, così come il rischio di parassitismo nei sistemi di distribuzione dei proventi mediante la prestazione di servizi di gioco d'azzardo on-line.

di vista diagnostico- poiché il gioco d'azzardo patologico è stato contemplato come Dipendenza patologica, ma non risulta a tutt'oggi ivi contemplato l'internet addiction- sia dal punto di vista della tassazione.

La “Rilevazione sull’uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell’informazione da parte di famiglie e individui” rappresenta la principale fonte statistica sull’accessibilità delle ICT e fornisce dati comparabili sul tema a livello europeo.

E' prevista una contribuzione erariale diversa per le scommesse sul canale *online* e sulla rete fisica, in quanto il margine lordo delle scommesse è tassato al 18 per cento sulla rete fisica e al 22 per cento sulla rete *online*. Il legislatore ha ritenuto che i costi che la filiera sosteneva per la rete fisica erano più elevati dei costi che si sostengono sulla rete *online* e ha introdotto questa disciplina diversificata a livello erariale, ma, nonostante la maggiore imposizione che grava sul margine lordo delle scommesse *online*, *si è notevolmente affermata* la domanda dei giocatori sul canale *online*.

Occorre notare che il *payout* dei comparti del gioco che sono tassati sul margine lordo, diventano una variabile strategica fondamentale, perché il *payout* sostanzialmente è l'elemento strategico con la quale i diversi operatori che offrono *betting* competono tra loro e il passaggio alla tassazione sul margine lordo ha permesso ai concessionari italiani che offrivano *betting online* di essere competitivi sui mercati internazionali (oltre al problema di centri trasmissione dati, di offerta illegale, di scommesse). Nei giochi on-line la tassazione si applica solo per le vincite che superano i 500 euro, come di seguito precisato:

- Gratta e Vinci, 12%;
- Lotto, 8%;
- Scommesse Sportive, giochi a premi televisivi e altri media 20%;
- Lotterie, 20%;
- Bingo, 20%;
- Slot online, circa il 24%;
- altri giochi da casinò online, 20% in su.

In base all'ammontare dei premi, le aliquote devono essere applicate come segue:

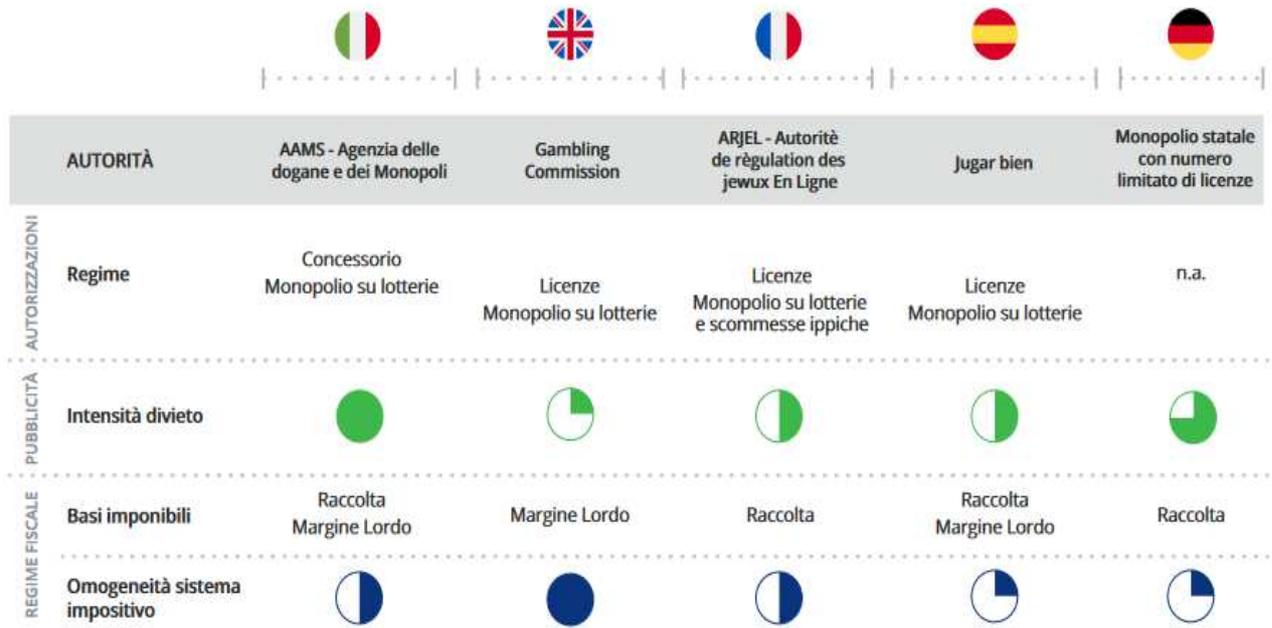
- dai 500 € ai 1.000 € (15%);
- dai 1.000 € ai 10.000 € (18%);
- dai 10.000 € ai 50.000 € (21%);
- dai 50.000 € ai 10milioni di euro (23%);
- oltre i 10 milioni di euro (25%).

Un altro dato considerato è la raccolta dei giochi di abilità e *poker online*, pari a circa 26,3 miliardi nel 2019, che è passata a 51,4 miliardi di euro nel 2021. Quando una persona gioca *online* e

scommette *online* ovviamente viene attratto dall'offerta di gioco che trova *online*, in cui può trovare giochi di abilità e il torneo di *poker*. Si tratta di giochi di abilità e tornei di *poker online* che hanno *payout* altissimi, che in alcuni casi superano il 90 per cento. Il fatto che il *payout* sia alto e che le vincite siano alte, rappresenta un incentivo per i giocatori a ri-giocare.

Infatti il giocatore, come già illustrato, è condizionato da regole di evidenza empirica, per cui egli predilige ciò che gli consente un intrattenimento più lungo.

Fig.14 Confronto europeo sulla disciplina del gioco on-line



Fonte<sup>67</sup>: *Online Gaming: Il settore del gioco on-line.*

<sup>67</sup>[https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/finance/Online%20gaming\\_Deloitte%20Italia.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/finance/Online%20gaming_Deloitte%20Italia.pdf)

## 4. La tassazione nei principali Paesi dell'Unione Europea

Per concludere questo approfondimento sul gioco d'azzardo e la relativa tassazione, un ultimo sguardo merita il confronto con i principali Paesi dell'Unione Europea.

Negli principali paesi europei si osservano sistemi di regolamentazione molto differenziati<sup>68</sup>: per esempio, quello tedesco è particolarmente rigido, mentre quelli inglese e spagnolo sono più aperti e più simili al sistema italiano.

### 4.1 Francia

In Francia la disciplina del settore dei giochi è più severa rispetto a quella italiana. La normativa di settore dispone un divieto generale di tutti i giochi d'azzardo e delle scommesse, ammettendo deroghe, previa autorizzazione, in occasione di eventi benefici, fiere o manifestazioni occasionali: quindi, il gioco d'azzardo e le scommesse devono essere gestiti da operatori dotati di autorizzazione statale nel rispetto delle norme di legge. L'organizzazione delle lotterie e delle scommesse è soggetta di un rigoroso regime di autorizzazioni statali: gli unici operatori autorizzati sono le società statali *Franciaise Des Jeux (FDJ)*, di cui lo Stato francese è azionista per il 72 per cento, e *Pari Mutuel Urbain (PMU)*, un gruppo di interesse economico costituito nel 1985 che riunisce 57 società di corse. In ragione delle indicazioni dettate dalla Commissione europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, la Francia ha legalizzato alcuni settori dei giochi online: le scommesse ippiche e sportive e il poker, e i cosiddetti *jeux de cercle*, ammettendo la parziale concorrenza dei comparti online. Imitando il modello italiano, la legge del 2010 ha introdotto l'ARJEL (*Autorité de regulation des jeux en ligne*), ovvero un'autorità amministrativa indipendente a cui è attribuita la responsabilità di:

- emissione dei provvedimenti autorizzatori, per i quali non è previsto un numero massimo (attualmente gli operatori autorizzati da ARJEL sono 15, tra i quali FDJ e PMU);
- prevenzione del Disturbo da gioco d'azzardo e misure a protezione delle fasce di popolazione riconosciute come vulnerabili;
- controllo della sicurezza dei siti gestiti dagli operatori autorizzati;
- individuazione dei siti non autorizzati
- azioni volte alla prevenzione e al contrasto di frodi e riciclaggio.

Più precisamente in Francia, la tassazione del gioco d'azzardo non è mai stata una tassa punitiva volta a scoraggiare le persone dal partecipare a giochi d'azzardo; piuttosto, è stato un mezzo pratico per aumentare le entrate pubbliche. Essa si basa prevalentemente sulla raccolta a cui vengono applicate in genere due aliquote, delle quali la prima è l'imposta in senso stretto, mentre la seconda

---

<sup>68</sup> "Gioco d'azzardo problematico: una prospettiva europea". In *Gioco d'azzardo problematico in Europa: sfide, prevenzione e interventi* (Vol.3), di Meyer, G., Hayer, T. e Griffiths, M. (2009) New York: Primavera.

è assimilabile ad un contributo per la sicurezza sociale; inoltre, parte dei proventi del prelievo fiscale trovano spesso destinazione in finalità sociale.

Il sistema di tassazione francese è così articolato:

1) Poker on-line:

- prelievo in favore dello Stato: aliquota dell'1,8 % applicata sulla raccolta
- prelievo in favore dell'assistenza sociale: aliquota pari allo 0,2 % applicata sulla raccolta
- altri beneficiari prevedendo trasferimento parziale dei prelievi aventi finalità sociali all'INPES ( non oltre il limite del 5% e di 5 milioni di euro

2) Scommesse ippiche ( fisiche o on-line):

La tassazione delle scommesse ippiche, novellata nel 2010, impone una distinzione in base a quattro aspetti:

- Le scommesse reciproche della rete fisica (che sono gestite esclusivamente da PMU) e le scommesse ippiche online sono soggette a un prelievo fiscale in favore dello Stato, che prevede l'applicazione alle somme scommesse di un'aliquota del 4,6% tra il 2010 e il 2013, poi portata al 5,3% a decorrere dal 2014, senza, tuttavia, tornare all'aliquota del 5,7% antecedente all'entrata in vigore della legge del 2010.
- Le scommesse ippiche online sono soggette, inoltre, ad un'imposta parafiscale, approvata dalla Commissione europea nel giugno 2013, che consente l'applicazione di un'aliquota del 5,9% sulla raccolta, e destinata a finanziare le società di corse ippiche (France Galop; Société pour l'encouragement du cheval français).

I giochi a base ippica esercitati su rete fisica e online sono soggette anche a prelievi aventi finalità sociali, prevedendo l'applicazione di un'aliquota pari all'1,8% alle somme scommesse, e una parte di tali prelievi, entro il limite del 5% e di 5 milioni di euro, è assegnata al budget dell'INPES.

- I giochi a base ippica effettuate all'estero e raggruppate in Francia, gestite da PMU, dal 1° gennaio 2014, sono soggette, ad un'aliquota pari al 12% alle commissioni dovute alle società di corse, al netto delle eventuali remunerazioni rivolte agli organismi abilitati e titolari di licenze straniere. Questo prelievo risulta gestito in regime di monopolio da parte di PMU per conto di società di corse.

Si segnala, infine, che il margine delle scommesse ippiche è esente da Iva, eccezion fatta per i compensi percepiti da organizzatori e intermediari che partecipano all'organizzazione di tali scommesse.

3) Scommesse sportive (rete fisica e online):

La tassazione delle scommesse sportive, sia in riferimento alla rete fisica e quella online, risulta armonizzata e stabile dal 2010:

- La FDJ, per la rete fisica e gli operatori licenziatari ( tra cui la FDJ) per le scommesse on-line, sono soggetti al prelievo fiscale in favore dello Stato che prevede l'applicazione di un'aliquota del 5,7 % alle somme scommesse.
- La FDJ, per la rete fisica e gli operatori licenziatari ( tra cui la FDJ) per le scommesse on-line, sono soggetti al prelievo fiscale avente finalità sociali che prevede l'applicazione di una aliquota dell'1,8% alle somme scommesse, su cui viene operato un parziale trasferimento a beneficio dell'INPES entro il limite del 5% e di 5 milioni di €.
- La FDJ, per la rete fisica e gli operatori licenziatari ( tra cui la FDJ) per le scommesse on-line, sono soggetti al prelievo fiscale supplementare a favore del CNDS ( Centre Nationale pour le Developpement du Sport) che prevede l'applicazione di un'aliquota del 1,8 % alle somme scommesse entro il limite di 31 milioni di €.

Come per le scommesse ippiche, il margine delle scommesse sportive è esente da IVA, salvo i compensi percepiti da organizzatori ed intermediari che partecipano all'organizzazione.

Dal punto di vista storico, in passato vigeva il divieto di gioco d'azzardo, ma alla fine del diciannovesimo secolo iniziarono ad apparire eccezioni al divieto generale. Una legge del 1891 autorizzava le scommesse pari-mutuel sulle corse dei cavalli per migliorare l'allevamento dei cavalli, e nel 1931 le scommesse erano consentite al di fuori degli ippodromi per reindirizzare i proventi del mercato illegale delle scommesse alle casse statali<sup>69</sup>. Anche il settore dei casinò è stato deregolamentato. Nel 1907, l'esercizio dei casinò nelle località balneari e termali fu nuovamente autorizzato per contribuire allo sviluppo del turismo.

La geografia dei casinò francesi contemporanei si basa ancora su questo principio: i casinò sono piccoli ma numerosi a causa degli sforzi contraddittori del ministero dell'Interno per limitare il gioco d'azzardo e dei sindaci locali per risolvere i problemi finanziari dei loro comuni . Il numero di stabilimenti di casinò è aumentato in modo significativo da quando le macchine da gioco elettroniche (EGM) sono state autorizzate nel 1987 e le limitazioni geografiche sono state allentate nel 1988 per rilanciare il settore . La lotteria riappare anche nel 1931 con il nome di *La Dette* (il debito) per raccogliere fondi per i reduci invalidi della prima guerra mondiale. Due anni dopo, La Dette fu trasformata nella Lotteria Nazionale. La National Lottery era originariamente destinata a durare solo un anno, ma fu ripristinata con l'avvento della seconda guerra mondiale, quando i proventi della lotteria furono utilizzati per le operazioni di soccorso nazionale. La lotteria ha acquisito maggiore popolarità, con ulteriori estrazioni e giochi introdotti regolarmente, tra cui il *Lotto* nel 1975 e la lotteria sportiva *Loto Sportif* nel 1984. Oggi, quattro settori distinti costituiscono il gioco d'azzardo in Francia. La National Lottery Company, *La Française des Jeux (FDJ)*, che detiene il monopolio delle lotterie e delle scommesse sportive. Le FDJ è una società per azioni, di cui il 72% è di proprietà dello Stato francese; *Pari Mutuel Urbain (PMU)* è il più grande fornitore

<sup>69</sup> "Gambling Policies in European Welfare States: Current Challenges and Future Prospects (work and Welfare in Europe)", di M. Egerer, V. Marionneau, J. Nikken, 2019

di scommesse ippiche in Europa che opera sotto lo stretto controllo dello Stato francese e gode del monopolio delle scommesse ippiche of line. Il terzo settore è costituito dai casinò che hanno il diritto esclusivo di gestire EGM e giochi da tavolo in Francia. La Francia ha il maggior numero di casinò di qualsiasi paese europeo. A differenza di FDJ e PMU, il settore dei casinò è di proprietà privata, ma è strettamente regolamentato e altamente tassato dallo stato. Il quarto settore sono le scommesse online francesi su sport e cavalli, dei mercati del poker online, che, a partire da maggio 2010, sono stati aperti a fornitori esterni in base a un regime di licenza regolato da un ente statale, ARJEL. Questa apertura controllata è stata il risultato di una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea dopo che la Francia non era stata in grado di fornire una giustificazione accettabile per il mantenimento del monopolio statale su quest'area. Attualmente, 16 fornitori sono attivi in questo settore, tra cui FDJ e PMU.

Fig. 15 Spesa del settore gioco d'azzardo francese

d'azzardo settore	Quota di mercato nel 2015, giocate totali (%)	Quota di mercato nel 2015, GGR (%)	GGR nel 2015, Miliardi di euro	Importo totale dei prelievi su GGR (%)
FDJ	29	48	4.656	68
PMU	20	25	2.413	38
Casinò	3	22	2.114	55
Altri giochi	13	5	0,463	42
d'azzardo online				
Totale	100	100	9.646	56

Fonte Sulla base di informazioni fornite dalla Cour des Comptes (2016)

Nel 2015, il FDJ aveva un GGR<sup>70</sup> di 4,656 miliardi di euro. Lo stato francese è stato il principale beneficiario e le imposte dirette allo stato hanno rappresentato circa 2,5 miliardi di euro. Ciò significa che il FDJ da solo rappresenta quasi la metà di tutte le entrate statali del gioco d'azzardo.

Oltre al bilancio dello Stato, il FDJ contribuisce alla previdenza sociale (1,8% delle scommesse), al CNDS (2,1% delle scommesse del lotto e 1,8% delle scommesse sportive) e all'INPES (5% delle scommesse sportive). In quanto società per azioni, la FDJ paga anche i dividendi ai suoi azionisti in base ai suoi risultati finanziari; gli azionisti includono lo stato (72% del capitale), i dipendenti FDJ (5% del capitale), i distributori (3% del capitale) e storici azionisti (20% del capitale). Infine, la FDJ sponsorizza anche direttamente lo sport per la somma di 3,6 milioni di euro all'anno attraverso una fondazione chiamata *Fondation FDJ*. A differenza degli altri settori del gioco d'azzardo, il FDJ non versa contributi ai comuni. PMU è una società non profit incaricata di raccogliere fondi per le sue organizzazioni, France Galop e Le Trot. Nel 2016 PMU ha raccolto 2,444 miliardi di euro di GGR,

<sup>70</sup> GGR è il ricavo loro da gioco

di cui 796 milioni di euro sono stati destinati alle due organizzazioni principali che organizzano corse ippiche e finanziano l'industria ippica. Entrambe le organizzazioni ricevono il 50% del benefit. Oltre alle corse ippiche, i principali beneficiari del PMU sono il bilancio dello Stato francese attraverso la tassazione (38% del GGR), il bilancio della previdenza sociale (1,8% del valore di tutte le scommesse) e anche i comuni con un ippodromo (fino a 735.224 euro annui per comune) e INPES (5% delle scommesse online).

La tassazione dei casinò è stata recentemente semplificata in una legge finanziaria modificata nel 2015, che ha sostituito diversi prelievi separati con una tassazione progressiva semplificata. I livelli fiscali vanno dal 6 all'83,5% in base al GGR del casinò (Decreto 2015-669). Oltre a razionalizzare la tassazione dei casinò, la legge ha anche ridotto il carico fiscale sul settore dei casinò francese in difficoltà. Oltre a questa tassa statale progressiva, i casinò pagano l'imposta al comune in cui si trova lo stabilimento.

Il livello di questa tassa locale viene negoziato tra l'operatore del casinò e il comune e non può superare il 15% del GGR. Il gioco d'azzardo online è tassato in modo diverso a seconda del gioco.

I casinò finanziano anche gli emulamenti della previdenza sociale (3% sul GGR dei giochi da tavolo e 9,5% sul GGR EGM) e sono soggetti ad altre tasse aziendali che non sono specifiche del gioco d'azzardo. Nel 2015, l'importo totale delle tasse e dei tributi sui casinò rappresentava in media il 55% del GGR di cui il 60% è andato al bilancio dello Stato, il 22% ai comuni e il 28% alla previdenza sociale.

Il gioco d'azzardo online è tassato in modo diverso a seconda del gioco. Nel 2015 il GGR delle scommesse sportive online è stato di 270 milioni di euro, di cui il 49,6% pagato in tasse. I beneficiari di questi fondi sono il bilancio dello Stato (61% delle imposte), la previdenza sociale (18%), il CNDS (15%) e l'INPES (1%). Per quanto riguarda le scommesse ippiche online, il GGR complessivo del settore nel 2015 è stato di 254 milioni di euro, di cui il 52% pagato in tasse. Questi pagamenti sono stati diretti alle associazioni organizzatrici, Le Trot e France Galop (46% di tutti i prelievi), pagati in tasse al bilancio dello Stato (34%) e ai comuni dell'ippodromo (6%), e utilizzati per pagamenti di previdenza sociale (13 %) e un versamento all'INPES (0,7%). Infine, il poker online ha generato un GGR di 232 milioni di euro nel 2015, di cui il 32% tassato. I beneficiari sono stati il Bilancio dello Stato (63%), i Comuni del Casinò (13,5%), il Centro Nazionale dei Monumenti (13,5%), la Previdenza Sociale (9,5%) e l'INPES (0,5%).

Il bilancio statale risulta essere il beneficiario più significativo del gioco d'azzardo in Francia: parte dei fondi destinati a centri nazionali come l'INPES, il CNDS o il Centro Nazionale dei Monumenti, le entrate statali derivanti dalla tassazione del gioco d'azzardo non risultano stanziare a fini specifici nel bilancio generale. Oltre a questi attori statali centralizzati, tuttavia, il gioco d'azzardo avvantaggia anche attori municipali e alcuni azionisti privati<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup>Pericolo morale: rischi di accettare denaro dalle industrie di alcol,

Nel 2022 La Francia ha registrato un fatturato da record. con un GGR pari a 12,9 miliardi di Euro, ovvero un aumento del 20 % rispetto al 2021; tale crescita riguarda principalmente gli operatori titolari di diritti esclusivi, ovvero FDJ e PMU, e casinò, che dispongono punti di vendita fisici; la peculiarità rispetto all'Italia è che questa crescita non ha riguardato egualmente il gioco on-line.

## 5.2 In Spagna

La Costituzione spagnola prevede che la disciplina del gioco d'azzardo sia attribuita in parte allo Stato centrale, in materia di garanzia dell'ordine pubblico, della sicurezza, e della tutela dei minori, da garantire su tutto il territorio nazionale, ed in parte e dalle comunità autonome, attraverso le proprie norme statutarie.

A livello nazionale, i poteri di regolamentazione sono condivisi tra:

- Direzione generale per l'Organizzazione dei giochi (DGOJ), che dipende dal Ministero delle Finanze,
- il *Consejo de políticas del juego*, a cui partecipano i rappresentanti delle comunità autonome; esso svolge un ruolo di coordinamento tra le comunità autonome e lo Stato, sia in materia legale, ovvero il rilascio delle licenze, sia fiscale.

Il gioco d'azzardo è disciplinato principalmente attraverso il rilascio di licenze. Il mercato del gioco d'azzardo è diviso in due settori:

- il "gioco pubblico", che viene affidato a due operatori, SELAE e ONCE, cui compete la gestione di alcune lotterie, su cui vantano un diritto esclusivo (SELAE offre anche scommesse sportive e ippiche online);
- il "gioco privato", gestito dagli operatori privati dotati di regolare licenza e che interessa tutte le tipologie di giochi d'azzardo che non siano espressamente riservate, che comprendono sia il gioco online sia quello su rete fisica.

Anche in Spagna, come già accaduto in Italia con AAMS e in Francia con ARJEL, nel 2011 è stata introdotta la *Comission Nacional del Juego* (la DGOJ dal 2013), cui è riconosciuta la competenza di rilasciare le licenze agli operatori in grado di dimostrare di essere in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente e dal bando. Per la rete fisica la normativa prevede due tipi di necessarie licenza: la licenza generale e quella singolare:

- La licenza generale è prevista per la gestione e la commercializzazione di scommesse, concorsi (a premi) e altri giochi (categoria residuale);

---

*tabacco e gioco d'azzardo" di Adams, P. (2016). Cambridge: Pressa dell'Università di Cambridge. Emendamento 153 del 26 novembre 2014. Articolo additionalnel après l'article 20 [Articoloaggiuntivo dopo l'articolo 20].*

*"Rapport d'activité 2015-2016"* [Rapporto annuale 2015-2016] di ARJEL. (2016).. Estratto da <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/rapport-activite-2015.pdf>.

*"Pour une politique des jeux"er una politica sul gioco d'azzardo], di Begin, C. (2001)Parigi: Casinò di Francia. (2016). Dossier de presse Avril 2016 [Comunicato stampa aprile 2016].*  
Estratto da [http://www.casinos.fr/pdf/DP\\_2016.pdf](http://www.casinos.fr/pdf/DP_2016.pdf).

- La licenza singolare, la cui richiesta è subordinata all'aver ottenuto la licenza generale, è riconosciuta come necessaria per poter svolgere tutti i tipi di giochi soggetti alla licenza generale.

A partire dal 2011, per il gioco online sono richieste tre tipologie di licenze generali: per scommesse, per concorsi e per altri giochi, a cui si aggiungono le licenze singolari, previste per: scommesse sportive a totalizzatore e a quota fissa, scommesse ippiche a totalizzatore e a quota fissa, slot, poker, bingo e altri giochi da casinò. L'offerta di questi giochi su internet è soggetta al conseguimento di entrambe le licenze. Quei giochi che non sono stati esplicitamente autorizzati, sono proibiti.

A partire dal gennaio 2019<sup>72</sup> è prevista una tassa sulle vincite al casinò che prevede:

- il 20% sulle vincite fino a 2 milioni di euro;
- il 30% sulle vincite da 2 a 4 milioni;
- il 40% sulle vincite comprese tra 4 e 6 milioni di euro e del 50% sulle vincite che superano i 6 milioni.

Fig. 16 Aliquote e basi imponibili

TIPOLOGIA		BASE IMPONIBILE	ALIQUTA
Scommesse sportive	Reciproche	Raccolta	22%
	Della controparte	Margine lordo	25%
	Incrociate	Margine lordo	25%
Scommesse ippiche	Reciproche	Raccolta	15%
	Della controparte	Margine lordo	25%
Altre scommesse reciproche		Raccolta	15%
Altre scommesse della controparte		Margine lordo	25%
Altre scommesse incrociate		Margine lordo	25%

Fonte: Dirección General de Ordenación del Juego

Come evidenziato nella tabella, le tasse sul gioco interessano l'operatore, ovvero la persona fisica o giuridica titolare della licenza<sup>73</sup>, più precisamente:

<sup>72</sup> "Anuario del juego en España 2019- Cifre e dati socioeconomici."  
<https://www.azarplus.com/wpcontent/uploads/2019/11/ANUARIO-JUEGO.pdf>

<sup>73</sup> "On-line Gaming. Il settore del gioco online: conformo internazionale e prospettive";  
[https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/finance/Online%20gaming\\_Deloitte%20Italia.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/finance/Online%20gaming_Deloitte%20Italia.pdf)

- Scommesse reciproche (apuesta mutua): una percentuale della somma degli importi scommessi è distribuita tra gli scommettitori che indovinano il risultato dell'evento cui è riferita la scommessa.
- Scommesse della controparte (apuesta de contro partida): il giocatore scommette contro un operatore ed il premio è costituito dal risultato del prodotto tra l'importo della scommessa vincente ed il coefficiente che l'operatore ha precedentemente determinato ( assimilabili alla scommesse a quota fissa).
- Sul territorio spagnolo è stato previsto un provvedimento di legge per tagliare il pagamento delle imposte sulle macchine da gioco e le slot a vincita limitata. Il decreto è stato presentato nel 2020 per riuscire a sostenere, con misure economiche, sociali e amministrative, gli effetti dannosi della pandemia.
- Scommesse incrociate (apuesta cruzada): un operatore funge da intermediario e garante degli importi scommessi fra terze parti, deducendo somme o percentuali precedentemente determinate (betting exchange).
- Bingo ed altri giochi online (giochi da casinò): 25% del margine lordo.

Benché le aliquote applicate al sistema di rete fisica siano soggette ad una disciplina non omogenea nelle diverse regioni spagnole, si può desumere che, a parità di base imponibile, il gioco on-line sia soggetto ad una tassazione maggiore rispetto a quelle applicate al gioco su rete fisica.

Il gioco d'azzardo ha una lunga storia in Spagna. Già nel XIV secolo il re Alfonso il Saggio e altri re successivi regolarono il gioco d'azzardo. Il 30 settembre 1763, il re Carlos III creò la Lotteria Nazionale, che fu modificata alla fine del 1811 per pagare le spese della Guerra d'Indipendenza. Nel diciannovesimo e all'inizio del ventesimo secolo, i casinò iniziarono a diffondersi in Spagna. Nel 1924, il governo di Primo de Rivera proibì il gioco d'azzardo ad eccezione delle lotterie. Il tagliando dell'Organización Nacional de Ciegos Españoles (Organizzazione nazionale degli spagnoli non vedenti, ONCE) fu creato nel 1938 e, dopo la guerra civile, i totocalcio furono legalizzati nel 1946. Erano presenti anche altri tipi occasionali di gioco d'azzardo (ad es. corse di levrieri) in quegli anni. Nel 1977 furono legalizzati altri tipi di gioco d'azzardo: si aprirono nuovi casinò, apparvero sale da bingo; nel 1981 sono state legalizzate le macchine da gioco elettroniche (EGM); nel 1986 e negli anni successivi furono legalizzate nuove lotterie. E nel 2011, il gioco d'azzardo online è stato regolamentato. La partecipazione della popolazione al gioco d'azzardo era rara in Spagna fino all'inizio del 1980. La spesa per il gioco d'azzardo non raggiungeva i 3 miliardi di euro nel 1980; A causa della legalizzazione e della diffusione dell'offerta, la spesa per il gioco d'azzardo è aumentata, raggiungendo gli attuali 37,7 mld € nel 2016 (con un margine commerciale di 8,4 mld €) su oltre 200.000 EGM, decine di casinò, circa 50 sale bingo, centinaia di punti vendita al dettaglio di lotterie, ecc.

È interessante notare che, sull'importo totale speso nel 2016, 10,9 miliardi di € sono stati spesi per il gioco d'azzardo online di tutti i tipi (DGOJ [Dirección General de Ordenación del Juego (Direzione generale della gestione del gioco d'azzardo)]. Dell'importo totale giocato in Spagna, le lotterie determinano la maggior parte (31,44%), seguite da EGM (27,70%), scommesse sportive (17,04%), casinò (11,54%), bingo (5,71%) e altri (6,58%). Il gioco d'azzardo rappresenta circa lo 0,75% del PIL (margine commerciale) o il 3,1% del PIL (importo totale speso per il gioco d'azzardo).

Le sale da gioco, le scommesse sportive nei locali da gioco e il gioco d'azzardo online sono nuovi fenomeni di gioco d'azzardo, che stanno lentamente crescendo: vari giochi sono autorizzati in determinate regioni spagnole, con una disciplina valida esclusivamente per loro, di solito lotterie per atti specifici. Tra questi, le più significative sono: la lotteria Grossa della Catalogna e la Charity Rafe di Melilla.

La lotteria Te Grossa è simile alla lotteria di Natale, ma solo per la regione della Catalogna. La Charity Rafe di Melilla è un'antichissima lotteria tradizionale (dal 1922) che si svolge in quella città e devolve i benefici in beneficenza. Nei suddetti giochi, il regolatore è la regione o la città, non il governo centrale: alcune tasse vengono trasferite alle Regioni, ma la maggior parte delle tasse e delle quote di gioco viene riscossa dall'amministrazione centrale.

Nel 1977, tutti i tipi di gioco d'azzardo furono completamente legalizzati con la prevedibile conseguenza, come avvenuto in altri paesi, di causare maggiori spese per il gioco d'azzardo, maggiori problemi economici, familiari e sociali per le persone a causa del loro comportamento di gioco e l'emergere di giocatori patologici, dall'altra parte, però, anche una grande quantità di entrate per il Tesoro pubblico. Verso la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 il gioco patologico ha iniziato a rappresentare un problema di salute pubblica, e vennero svolti i primi studi epidemiologici sul gioco d'azzardo patologico. Nel 1992, una commissione del "Congreso de los Diputados" (Camera dei deputati) ha concluso che la regolamentazione del gioco d'azzardo in Spagna era inadeguata e ha fornito diverse indicazioni per la sua regolamentazione e il controllo dei conseguenze da gioco (Congreso de los Diputados 1992)<sup>74</sup>.

Sostanzialmente è stato previsto che alcune tasse venissero trasferite alle Regioni (ad es. la tassa annuale delle Assemblea Straordinarie), ma la maggior parte delle tasse e delle quote di gioco venisse riscossa dall'amministrazione centrale.

Sulla base di questi orientamenti, sono state attuate diverse misure, che hanno portato a una diminuzione delle entrate. Nel 1998 è stato elaborato un nuovo Regolamento delle Ricreative e delle EGM, che consente più EGM negli stabilimenti. Nell'anno 2011 è stata emanata una nuova

---

74

*"El juego patológico / Pathological Gambling: Avances en la clínica y en el tratamiento / Clinical and Treatment Advances: Avances en la clínica y en el tratamiento"* di E. Echeburua. E. B. Iglesias, piramide Ediciones SA, 2010

legge sul gioco d'azzardo<sup>75</sup>, che ha comportato un importante cambiamento nella regolamentazione dello stesso che si concentra sui seguenti aspetti:

- la regolamentazione dei giochi elettronici a distanza;
- tutela dei minori;
- apertura a nuovi operatori del gioco d'azzardo;

Un aspetto rilevante di questa normativa è l'ammissione dei nuovi operatori che, previa domanda formale, possono operare sul mercato. Gli operatori privati possono entrare nel mercato del gioco d'azzardo, principalmente nel gioco d'azzardo online.

Poiché tale legge riguardava principalmente il gioco d'azzardo on line stata formalmente applicata in Spagna nel 2012. Fino ad allora, non esistevano meccanismi legali per controllare tutte le scommesse su Internet. Tra il 2011 e il 2014 sono stati presentati i regolamenti per ogni tipo di scommessa.

Una nuova disciplina sulla materia è stata introdotta nel 2014, attraverso la concessione di nuove licenze per nuovi operatori, con un'ulteriore liberalizzazione del gioco d'azzardo.

Nel 2015 sono state concesse un totale di 221 licenze (103 per casinò, 67 per scommesse, 30 per EGM, 25 per poker e 9 per concorsi). Nel 2016, queste sono aumentate a 302 licenze. Sempre nel 2014 è apparsa la regolamentazione delle EGM online e delle scommesse incrociate online<sup>76</sup>. La DGOJ del Ministero delle Finanze è responsabile del controllo di tutte le attività di gioco d'azzardo in Spagna, sia pubbliche (lotterie di Stato) che private. Ciò implica un monopolio in cui lo Stato concede le licenze. Inoltre, negli ultimi anni, lo Stato controlla tutti i giochi d'azzardo online, prevedendo la persecuzione dei siti web online illegali, sia in Spagna che in altri paesi. È stato creato un "consiglio per le politiche del gioco", che comprende membri delle regioni e dell'amministrazione statale; si tratta di un organo di partecipazione e coordinamento; nelle diverse Regioni è operativo, inoltre, un organo amministrativo dedicato al controllo del gioco d'azzardo sul proprio territorio attraverso un'attività ispettiva, con un elevato livello di efficienza.

### **5.3 Austria**

A livello federale, lo stato austriaco ha istituito un monopolio sui giochi d'azzardo, concepito come un sistema di concessione, per ridurre le opportunità di gioco al fine di combattere la criminalità e proteggere i consumatori. Le scommesse e le macchine da gioco che non rientrano nel regime di monopolio sono regolamentate a livello provinciale. Oltre al potenziale impatto negativo sulla società in termini sanitari ed economici, i giochi d'azzardo sono stati anche una fonte di guadagno per il Governo. Nel 2017, i ricavi del gioco d'azzardo e delle scommesse effettuate dai

---

<sup>75</sup> Legge 13/2011 del regolamento sul gioco d'azzardo

<sup>76</sup> Il portale web [www.jugarbien.es](http://www.jugarbien.es) è stato creato dallo Stato, al fine di incoraggiare il gioco d'azzardo responsabile.

concessionari austriaci, Casino Austria e Österreichische Lotterien, ammontavano a 4,02 miliardi di euro. Con un contributo di 621,84 milioni di euro alle entrate fiscali nel 2017, le società sono state tra i principali contribuenti austriaci ed inoltre i concessionari finanziano alcuni progetti di interesse pubblico attraverso i proventi del gioco d'azzardo: ad esempio con un importo annuo di 80 milioni di euro, Österreichische Lotterien è lo sponsor più importante dello sport austriaco.

La Corte di Giustizia Europea (ECJ) ha ritenuto che un monopolio o un sistema di licenze sia conforme al diritto dell'UE, a condizione che tale restrizione serva interessi pubblici. In conformità con il diritto dell'UE, lo Stato persegue principalmente obiettivi di interesse pubblico. Prima di tutto, il Bund ottiene entrate elevate dalle tasse; con riferimento alla tassazione dei casinò, i concessionari devono pagare una tassa sui casinò pari al 30% delle entrate lorde (*le puntate effettivamente pagate meno i premi pagati*). Per quanto riguarda la tassazione delle lotterie, il concessionario è tenuto al pagamento di un canone di concessione che viene determinato per ogni gioco — ad eccezione delle VLT — e varia tra il 18 e il 40%.

A seconda del gioco, la quota viene calcolata sulla base della somma delle puntate effettivamente pagate o sulla somma delle entrate lorde. Inoltre, è prevista una tassa per la domanda di concessione (10.000 euro) e una tassa per la concessione della concessione (100.000 euro).

Gli operatori di casinò di altri stati membri dell'UE o del SEE possono anche pubblicizzare le loro filiali situate nell'UE o nel SEE. Tuttavia, ciò richiede un permesso del ministro delle finanze; questa autorizzazione deve essere concessa alle seguenti condizioni: in primo luogo, la licenza straniera per gestire un casinò deve soddisfare i requisiti previsti da una Legge sul gioco d'azzardo del 1989; inoltre, lo stato in cui opera il casinò deve essere uno stato membro dell'UE o del SEE; e, infine, le disposizioni per la protezione dei consumatori applicabili in questo stato devono corrispondere alle loro controparti austriache.

Inoltre, ai concessionari è vietato stabilire filiali al di fuori dell'Austria ed è prevista un'approvazione per l'acquisizione di partecipazioni qualificate. Secondo il Consiglio nazionale queste norme mirano a evitare strutture confuse che possano ostacolare un controllo efficace. Una società che gestisce in modo imprenditoriale giochi d'azzardo è inoltre obbligata a pagare una quota di gioco. L'importo della tassa dipende dal gioco e varia tra il 16% e il 40%. Sono esenti da questo obbligo fiscale le imprese che devono già pagare un canone di concessione o una tassa sui casinò. Le imprese che organizzano lotterie elettroniche, ad eccezione delle VLT, senza concessione hanno un debito d'imposta pari al 40% dei ricavi lordi. L'impresa che gestisce VLT senza concessione o altri apparecchi da gioco senza licenza provinciale deve pagare una tassa di gioco pari al 30% dei ricavi lordi meno l'imposta sul valore aggiunto. Le VLT autorizzate o le macchine da gioco sono tassate solo con un'aliquota ridotta del 10%. Secondo il Consiglio nazionale. Per quanto riguarda il finanziamento dello sport, il Bund ha il dovere legale di finanziare lo sport con un importo annuo di 80 milioni di euro, prelevato dal canone di concessione.

Le province non devono tassare i concessionari o i titolari di licenza, ma possono imporre oneri aggiuntivi su VLT e apparecchi da gioco. Oltre alle VLT e alle macchine da gioco, i proventi del gioco e delle scommesse già tassati tramite l'imposta sui casinò, il canone di concessione e le tasse sulle scommesse non sono soggetti all'imposta sul valore aggiunto. Nel 2017, le tasse e le tasse versate allo Stato ammontavano a 621,84 milioni di euro e rappresentavano circa lo 0,9% del budget totale. Casinos Austria e Österreichische Lotterien finanziano anche determinati progetti di interesse pubblico, ad esempio nei settori dell'ambiente, dell'aiuto umanitario e sociale, dell'arte, della scienza e della ricerca.

Fig. 17 *Regolamentazione del gioco d'azzardo in Austria*

	Concessioni del casinò	Concessione Lotteria
Provvigione legale	Sez. 21 GSpG, 15 concessioni	Sez. 14 GSpG, 1 concessione
Ambito della concessione	Giochi da casinò, macchine da gioco nei casinò	Diversi tipi di lotterie, VLT, giochi da casinò online e lotterie, scommesse il cui esito dipende completamente o prevalentemente dall'incidenza delle monete, come
Concessionario/i	Casinos Austria detiene 12 concessioni (3 non sono state ancora assegnate)	toto Österreichische Lotterien
Tasse relative al gioco d'azzardo	Tassa del casinò (livello federale)	Tassa di concessione (livello federale) ad eccezione delle VLT: $\gamma$ tassa di gioco (livello federale) $\gamma$ oneri aggiuntivi a livello provinciale $\gamma$ addizionale imposta sul valore aggiunto (livello federale)
Beneficiario	Azionisti privati, Bund (azioni e tasse)	Azionisti privati, Bund e province (tasse, oneri), obbligo legale di promozione sportiva

Fonte: *Gambling Policies in European Welfare States: Current Challenges and Future Prospects (Work and Welfare in Europe)*

Fig. 18 Regolamentazione provinciale

	Concessioni provinciali per le scommesse	Apparecchiature per il gioco d'azzardo fuori dai casinò
Provvigione legale	Leggi provinciali (9 sistemi di licenza)	Leggi provinciali ai sensi del par. 5 GSpG (licenze, divieti)
Scopo	Scommesse e scommesse al totalizzatore presso un bookmaker lato casinò ad es. Novomatic	Macchine da gioco collocate
Titolari di licenza	ad es. Novomatic	Tasse relative al gioco d'azzardo
Commissione per le scommesse (livello federale)	Commissione per il gioco d'azzardo (livello federale), costi aggiuntivi a livello provinciale, imposta aggiuntiva sul valore aggiunto (livello federale)	
Beneficiario	Azionisti privati Bund (tasse)	Azionisti privati, Bund e province (tasse, oneri)

Fonte cit. *Gambling Policies in European Welfare States: Current Challenges and Future Prospects (Work and Welfare in Europe)*

#### 5.4 In Germania

Il settore dei giochi, in Germania, è disciplinato da una legge (*Grundsgesetz*) che riconosce ai Lander la potestà legislativa su alcune tipologie di giochi, tra cui scommesse sportive, lotterie, e casinò, invece per altri tipi di gioco, tra cui le macchine da gioco esterne ai casinò e le scommesse ippiche, la competenza spetta alla Federazione. In Germania la regolamentazione del gioco d'azzardo è contemplato nella disciplina dell'ordine pubblico, materia in cui la competenza legislativa spetta a ciascun Land. In molti Stati i casinò necessitano di licenza e sono soggetti e sottoposti al controllo dei rispettivi Ministeri dell'Interno, invece gli apparecchi distribuiti nelle sale da gioco locali sono soggetti al controllo da parte degli uffici comunali.

Il gioco on-line nel 2008 era stato disciplinato da un Trattato intestatale stipulato che prevedeva una disciplina particolarmente restrittiva in materia di gioco online, prevedendo l'interdizione di organizzazione e raccolta dei giochi su internet, e disponeva inoltre il divieto per le compagnie di *gambling* estere di ammettere scommesse da parte di cittadini tedeschi e l'onere in carico ai service providers di oscurare i siti di giochi d'azzardo e vietare tutte le eventuali transazioni di denaro. Questa disciplina normativa è stata oggetto di una procedura di infrazione<sup>77</sup> da parte dell'UE, perché ritenute contrastanti con le regole che tutelano i liberi scambi commerciali. Anche i giudici tedeschi riconobbero che tale monopolio non rispettasse le tutele previste dal diritto comunitario. Per adeguarsi, nel dicembre 2011, i Lander hanno approvato un primo Accordo che avrebbe dovuto

<sup>77</sup> la procedura di infrazione costituisce uno strumento per garantire il rispetto e l'effettività del diritto dell'Unione Europea: La competenza esclusiva a decidere se e quando avviarla spetta alla Commissione, che esercita un potere discrezionale, che può essere esercitato a seguito di denuncia di un provato, sulla base di un'interrogazione parlamentare e di propria iniziativa ed è disciplinato dagli artt. 258 e 260 del TFUE.

modificare il Trattato intestatale sui giochi d'azzardo, il quale, però, non rispettava concretamente le censure evidenziate dalla Commissione europea, confermando, di fatto, il monopolio pubblico nell'organizzazione delle lotterie, ed imponendo che le scommesse sportive fossero soggette a licenza e che i giochi da casinò online fossero proibiti. Un successivo accordo di modifica è stato siglato nel 2017, tuttavia ha solamente previsto l'eliminazione del limite numerico, senza, però, modificare la disciplina dei giochi da casinò online. Quindi tale Trattato interstatale entrato in vigore nel 2012 vieta tutti i giochi d'azzardo online, eccetto le scommesse sportive, le scommesse ippiche e le lotterie. In Germania, il gioco d'azzardo resta dominato da un monopolio statale (lotteria, casinò e parzialmente scommesse) e da un piccolo set normativo per uno specifico segmento di mercato aperto agli attori privati che riguarda principalmente l'uso di EGM. Ogni forma di gioco d'azzardo deve essere ufficialmente approvata ed è oggetto di un sistema di contribuzione che consiste o in tasse (Rennwett- und Lotteriesteuer) o nella consegna del profitto (giochi di numeri o totocalcio) o in una quota specifica (casinò). Le tasse sul gioco d'azzardo - come tutte le altre tasse - confluiscono nel bilancio dello Stato. Il monopolio del gioco d'azzardo (lotterie e scommesse (sportive)) è di per sé istituzionalizzato dalla path dependency ed è supportato dal codice penale che vieta il gioco d'azzardo pubblico senza licenza. Di norma, i proventi delle lotterie e di altri giochi d'azzardo gestiti dallo Stato sono andati a vantaggio delle organizzazioni assistenziali (in particolare Diakonie e Caritas) e delle infrastrutture pubbliche nello sport. Progressivamente tali entrate derivanti dal gioco d'azzardo sono diventate una delle principali fonti di reddito per l'istituzione statale (l'intera gamma di finanziamenti comprende i servizi sociali, la tutela dell'ambiente, le istituzioni culturali e lo sport). Questi beneficiari gestiscono infrastrutture di servizio pubblico che sono effettivamente istituzionalizzate in senso letterale costruendo case, parchi, ecc. ma anche assumendo persone e offrendo beni pubblici<sup>78</sup>.

L'imposizione fiscale è diversa per tipo di gioco e, come anticipato, ogni Land stabilisce una propria disciplina:

- Scommesse sportive e ippiche sia su rete fisica sia online: tutti gli operatori che sono in possesso della licenza versano un'imposta federale del 5 % delle giocate (per le scommesse sportive è prevista tale imposta se la puntata viene fatta in Germania oppure all'estero da uno scommettitore residente in Germania);
- Giochi da casinò online: dal 1° gennaio 2015 tutti i gestori di casinò online che mettono a disposizione i propri giochi per cittadini tedeschi sono soggetti al regime ordinario IVA con un'aliquota del 19%, calcolata sul margine lordo;

---

<sup>78</sup> "Das Glücksspielkollegium - eine verfassungswidrige Kooperation zwischen den Ländern" [Consiglio del gioco d'azzardo—Cooperazione incostituzionale degli stati federali], di Kirchhof, G. (2015). Estratto da [https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Regulierung/Gutachten\\_Kirchhof\\_2015.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Regulierung/Gutachten_Kirchhof_2015.pdf)

La Commissione finanze ha approvato una legge che novella la disciplina sulle scommesse, le lotterie ippiche e le disposizioni attuative della precedente legge in materia scommesse e le lotterie sulle corse.

Dal 1° luglio 2021, il Trattato di Stato sulla nuova disciplina del gioco ammette e riconosce come legittima la partecipazione a tipologie di gioco che precedentemente erano vietati tra cui il gioco delle slot machine virtuali e il poker online. Tale nuova regolamentazione prevede l'emanazione di un regolamento che stabilisca una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale in materia di tassazione dei giochi d'azzardo online tra cui le slot machine virtuali e il poker online; la nuova legge ha previsto che i giochi d'azzardo online fossero soggetti ad un'aliquota pari al 5,3 per cento delle puntate fatte.

Questa disciplina legislativa concretizza quanto previsto dal Trattato di Stato sul gioco d'azzardo, rendendo legali le offerte di gioco che in precedenza erano illegali, dall'altro contemplando misure atte a prevenire la ludopatia ed altri aspetti negativi del gioco su rete fisica e online.

Il crescente incremento del gioco d'azzardo ha portato a divieti o ha provocato interventi statali per controllare le attività, non ultimo per garantire che i proventi del gioco d'azzardo finissero nei bilanci pubblici. In risposta a un dibattito pubblico sull'aumento del numero di sale da gioco, nel 2012 sono entrate in vigore regole leggermente più severe per stabilire una distanza minima tra due sale da gioco. Storicamente, ogni Land aveva i propri regolamenti, ma ciò è stato criticato dalla Corte perché non sufficientemente efficace a causa della sua eterogeneità; i Länder consentivano solo un accesso limitato al mercato agli attori privati che dovevano superare una procedura di licenza che non ebbe mai luogo effettivamente.

La Corte di giustizia ha dovuto decidere se il monopolio di Stato fosse giustificabile in una SEM sulla base dell'argomento che protegge la sicurezza pubblica. La Corte ha dichiarato che effettivamente tale giustificazione è possibile, ma a condizione che il disegno normativo nell'ordinamento nazionale sia coerente.

## 5.5 In Inghilterra

Nel Regno Unito<sup>79</sup>, la *Gambling Commission* è l'Autorità che disciplina il settore dei giochi, a cui è riconosciuta la competenza in materia di lotta contro l'offerta illegale, autorizzazioni, e, dal 2013, anche in materia di monopolio sulle lotterie. Il *Gambling Act* del 2005 ha novellato la disciplina normativa, sino ad allora molto frammentaria, che regolava il gioco d'azzardo e ha introdotto tre diversi tipi di licenze:

- le "*licenze operative*", grazie alle quali le imprese sono autorizzate a svolgere alcuni tipi giochi d'azzardo (giochi da casinò a distanza e su rete fisica; bingo a distanza e su rete fisica; scommesse; lotterie locali a distanza e su rete fisica; gestione di centri di gioco per

<sup>79</sup> "Fair game: produzione di ricerche sul gioco d'azzardo" di Cassidy, R., Loussouarn, C., & Pisac, A. (2014) Rapporto Te Orafi. Goldsmiths: Università di Londra/Studi internazionali sul gioco d'azzardo.

adulti e di centri di intrattenimento per famiglie; fornitura di software per giochi online e su rete fisica; realizzazione, fornitura, installazione e adattamento degli apparecchi);

- le "*licenze personali*" che possono essere di tipo manageriale e funzionale;
- le "*licenze su locali*" che permettono l'utilizzo di un locale adibito a casinò, bingo, scommesse, centri di gioco per adulti, centri di intrattenimento per famiglie.

Nel Regno Unito tutte le forme di gioco si considerano consentite quando:

- l'operatore ha ottenuto le licenze prevista dalla normativa vigente;
- l'operatore ha corrisposto gli oneri connessi alle licenze;
- l'operatore ha e abbia rispettato tutte le restrizioni.

A differenza di altri paesi europei, in Inghilterra sono autorizzati a svolgere la propria attività sia i gestori che hanno ottenuto una licenza rilasciata dall'Autorità di regolamentazione nazionale, sia gli operatori che abbiano conseguito una licenza concessa dalle Autorità in altri Paesi membri dello Spazio economico europeo, ma anche i gestori dotati di una licenza ottenuta in paesi contemplati in una *white list*, a cui appartengono alcune giurisdizioni offshore come l'Isola di Man, Gibilterra, ecc. Tutti coloro che hanno una licenza devono comunque rispettare diverse restrizioni in materia di la tutela dei minorenni, la realizzazione dei giochi in modo legale, prevenzione dei crimini, tutela dei soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili.

Nel 2014 il Regno Unito e l'Irlanda del Nord hanno adottato un nuovo regime fiscale per talune imposte sul gioco d'azzardo, che obbliga gli operatori dei servizi di gioco d'azzardo di versare una tassa sul gioco per i servizi forniti a «soggetti del Regno Unito», indipendentemente dal fatto che il prestatore dei suddetti servizi sia stabilito nel Regno Unito o altrove. Il nuovo regime fiscale ha sostituito quello precedente, ai sensi del quale solo ai prestatori di servizi di gioco d'azzardo stabiliti nel Regno Unito erano applicate imposte sui loro profitti lordi sul gioco d'azzardo derivanti dalla prestazione di servizi di gioco d'azzardo a clienti in tutto il mondo.

Nel Regno Unito esistono sette imposte sul gioco d'azzardo:

- l'imposta generale sulle scommesse
- l'imposta sulle scommesse con montepremi («pool betting»)
- l'imposta sul gioco a distanza
- l'imposta sul gioco
- l'imposta sul bingo
- l'imposta sulle lotterie
- l'imposta sul gioco mediante macchine .

Il Finance Act 2014 (legge finanziaria per il 2014; c.d. il «FA 2014») ha introdotto il nuovo regime fiscale per l'imposizione di accise sui servizi di gioco d'azzardo: tale atto contempla la disciplina del «gioco a distanza» in cui le persone possono accedere tramite Internet, smartphone, tablet o altro tipo di dispositivo elettronico o altra tecnologia che favorisca la comunicazione. Ivi il «gioco»

viene definito come : «*giocare ad un gioco di sorte per vincere un premio*». Tale legge prevede un'accisa, definita come «*imposta sul gioco a distanza*», che viene prelevata qualora un soggetto effettui un gioco on-line.

La nozione di «soggetto passivo», ricomprende chi risiede o vine stabilmente nel Regno Unito, una persona giuridica ivi costituita legalmente nel Regno Unito». La legge prevede che gli operatori (compresi i prestatori di servizi di gioco) debbano tenere registri adeguati che consentano loro di verificare se i clienti vivano abitualmente nel Regno Unito («soggetto del Regno Unito») o al di fuori di esso (v. la guida HMRC, pubblicata conformemente a quanto prescritto dall'articolo 187 del FA 2014). In particolare, gli operatori, devono controllare l'indirizzo del cliente (su un estratto conto, associato ad una carta di credito, o sulla patente di guida) o il suo numero telefonico fornito come recapito. Se vi sono due opiiù indicatori di una localizzazione nel Regno Unito, gli operatori devono trattare tale cliente come soggetto del Regno Unito e presentare una dichiarazione agli HMRC.

L'imposta sul gioco a distanza è pari al 15% dei guadagni dell'operatore relativi al gioco a distanza per un esercizio contabile. In sostanza, possono essere calcolate come profitti le puntate ricevute, detratte le vincite pagate..Ai sensi del FA 2014, «Un prestatore di servizi di gioco è responsabile per qualsiasi imposta sul gioco a distanza applicata sui suoi profitti relativi al gioco a distanza durante un esercizio contabile.

Nel 2001, il Governo inglese ha adottato una nuova disciplina in materia di tassazione del gioco introducendo un'imposta sul margine lordo e non più sulla raccolta. Tre anni dopo, nel 2014, il Governo britannico ha introdotto delle nuove tasse in materia di scommesse per cui esse sono applicate in base al luogo in cui il gioco viene effettuato: i gestori dei giochi a distanza sono soggetti al fisco del Regno Unito poiché devono pagare le imposte previste sul margine lordo su quanto giocato dai giocatori britannici a prescindere dall'ubicazione della sede del punto di gioco L'imposta è prevista sul margine lordo che il provider, ovvero il titolare della Remote Operating Licence, che viene rilasciata dalla Gambling Commission, ottiene in ciascun periodo fiscale attraverso l'offerta di giochi a distanza. Fino al 2018 l'aliquota applicata era del 15%, ma dal 1° ottobre 2019 è salita al 21%.

Rispetto al sistema di tassazione del gioco sviluppato su rete fisica, il sistema IL gioco online e quello su rete fisica hanno una disciplina uniforme rispetto alle aliquote ed alla base imponibile, salvo l'aumento della tassazione previsto per il gioco online introdotta nel 2019.

Ad aprile 2023 risulta che ci siano fra le misure al vaglio del Governo, previsioni di limiti sull'importo che possono spendere i giovani giocatori alle slot online: 2 sterline per i minori di 25 anni. In vista ci sarebbe anche una nuova tassazione degli operatori del gambling, pari a circa l'1 per cento dei profitti, per finanziare il trattamento della dipendenza, che secondo le stime in Gran Bretagna colpirebbe tra i 250.000 e i 460.000 giocatori.

## Conclusioni

In questo elaborato sulla "Tassazione del gioco d'azzardo in Italia" ho illustrato gli aspetti salienti del Disturbo da gioco d'azzardo, che è una dipendenza comportamentale, senza sostanze, rivolgendo particolare attenzione alla diffusione del fenomeno tra i giovani.

Segue una disamina del quadro normativo delle diverse tipologie di giochi d'azzardo, in cui emerge la complessità della disciplina normativa e fiscale del settore, in ragione della diversità delle discipline locali (di Regioni e Comuni in particolare) e della necessità di contemperare interessi diversi, parimenti meritevoli di tutela, ovvero quello sanitario e quello economico e "commerciale". Mi sono focalizzata quindi sulla competenza legislativa statale e regionale in materia e sulle modalità di contrasto al gioco, ovvero il "distanziometro" e la sin tax. Particolare attenzione ho dedicato alla tassazione del gioco d'azzardo in Italia, esponendo i più recenti dati e la disciplina fiscale dei singoli giochi; la disciplina normativa del prelievo erariale in materia di giochi risulta complesso, poichè i vari tipi di gioco sono soggetti a tassazioni ed aliquote diverse ed il Legislatore demanda, spesso, la disciplina in materia a decreti del Direttore generale di ADM.

Esistono, infatti, quattro diverse tipologie di imposte: il Prelievo Unico Erariale, che si applica agli apparecchi da intrattenimento, l'imposta unica, che si applica a tutte le tipologie di gioco, l'imposta sugli intrattenimenti ed infine l'aliquota IVA, che si applica ai giochi che non prevedono la corresponsione di una vincita in denaro.

Concludo il lavoro con una breve illustrazione della tassazione sul gioco nei principali Paesi Europei, che presentano sistemi di regolamentazione molto differenziati, La tassazione italiana risulta superiore rispetto a quella di altri paesi europei, più precisamente il doppio di Francia e Regno Unito, il triplo della Germania e quattro volte quello della Spagna.

Durante i quasi dieci anni in cui ho lavorato al Ser.D, non ho mai percepito la consapevolezza, da parte dei giocatori patologici, che i vari giochi avessero una tassazione maggiorata, pertanto, secondo la mia personale esperienza di operatore delle Dipendenze, la sin tax sul gioco non realizza il suo prioritario scopo di dissuadere comportamenti patologici.

Uno dei sintomi della Ludopatia, infatti, è il "pensiero magico"; il giocatore si convince che quella macchinetta pagherà, che tale numero gli porterà fortuna, quindi la razionalità è compromessa; nel gioco, come in tutte le altre dipendenze da sostanze, risulta compromesso l'"esame di realtà", quindi il giocatore ignora che le possibilità di vincita siano remote, così come la maggiore onerosità. Il giocatore patologico, anche quando normoinserito dal punto di vista sociale, arriva a compromettere la propria vita lavorativa, familiare, economica; sono frequenti i casi in cui adotta comportamenti antisociali, ovvero rubare ai propri familiari, vendere oggetti preziosi che, magari, hanno un forte significato affettivo per i propri congiunti, sperperare i risparmi di famiglia. Gli esempi sarebbero innumerevoli, ma quello che voglio evidenziare è che chi è affetto da una dipendenza patologica

non è in grado di comprendere che quel gioco è fortemente tassato; sostengo, secondo la mia personale esperienza, che la sin tax, da questo punto di vista, non sia affatto efficace.

L'altra finalità della tassa del peccato è quella di compensare i costi sociosanitari del gioco; da questo punto di vista, la maggiore tassazione può rilevarsi utile, dal momento che il trattamento del Disturbo da gioco d'azzardo è contemplato nei Livelli Essenziali di Assistenza, quindi è una patologia presa in carico dai Ser.D, sia dal punto di vista ambulatoriale, sia, nei casi di maggiore gravità e compromissione, dal punto di vista residenziale.

## Bibliografia

- Adams, P. (2016). Pericolo morale: rischi di accettare denaro dalle industrie di alcol, tabacco e gioco d'azzardo. Cambridge: Presso dell'Università di Cambridge. *Emendamento 153 del 26 novembre 2014*.
- Baldari, C., Argentino, P., & Di Blasio, M. T. (2012). *Diritto e fisco nel mondo dei giochi: Profili regolatori, civilistici e tributari*. EGEA spa.
- Bégin, C. (2001). Pour une politique des jeux. *Pour une politique des jeux*, 1-210.
- Cassidy, R., Loussouarn, C., & Pisac, A. (2014) "Fair game: produzione di ricerche sul gioco d'azzardo. *Rapporto Te Orafi*. Goldsmiths: Università di Londra/Studi internazionali sul gioco d'azzardo.
- Croce, M. & Capitanucci, D. (2004). Diagnostic and statistical manual of mental disorders 5: A quick glance. *Terrasante Editore*, 55(3), 220.
- Dammacco, S. (2019). *Attività e apparecchi di intrattenimento. Regime amministrativo e fiscale*. Maggioli Editore.
- De Bonis, V., & Gandolfo, A. (2013). Il cambiamento della domanda di gioco degli italiani: quali implicazioni sulla tassazione dell'azzardo?. *Economia dei Servizi*, 8(3), 239-258.
- dei Ministri, P. D. C. (2021). Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossico dipendenze in Italia.
- Di Bella, E., Gandullia, L., & Leporatti, L. (2015). The Impact of Gambling on Government Budget: A European Comparison with a Focus on Italy-L'impatto del gioco d'azzardo sul bilancio dello stato: un confronto europeo e analisi del contesto italiano. *Economia Internazionale/International Economics*, 68(2), 187-212.
- Di Tucci, B. (2022) I giochi pubblici (apparecchi e congegni di divertimento e intrattenimento). *Normativa e Giurisprudenza*, Editore Passerino.
- Egerer, M., Marionneau, V., & Nikkinen, J. (Eds.). (2019). Gambling policies in European welfare states: Current challenges and future prospects.
- Galizzi, M.M. (2012). Etichetta, spinta o tassa? Una revisione delle politiche sanitarie per i comportamenti a rischio.
- Gandullia, L., & Leporatti, L. (2018). The demand for gambling in Italian regions and its distributional consequences. *Papers in Regional Science*, 97(4), 1203-1225.
- Gandullia, L., & Leporatti, L. (2019). Distributional effects of gambling taxes: empirical evidence from Italy. *The Journal of Economic Inequality*, 17(4), 565-590.

- Gómez-Yáñez, J. A., & Lalanda-Fernández, C. (2020). Anuario del Juego en España. *Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Rey Juan Carlos y Grupo Codere. Madrid.*
- I-Com (2022). La sfida di una fiscalità sostenibile per lo sviluppo e l'innovazione del gaming in Italia. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://www.i-com.it/2022/12/01/le-sfide-del-gaming-in-italia-tra-sostenibilita-e-innovazione/> (consultato 25 luglio 2023).
- Il Sole 24 Ore (2023). Giochi, nel 2022 lo stato incassa 10,3 miliardi (+22%) e gli italiani hanno speso quasi 20 miliardi. Risorsa web reperibile all'indirizzo: <https://www.ilsole24ore.com/art/giochi-2022-stato-incassa-103-miliardi-22percento-e-italiani-hanno-speso-quasi-20-miliardi-AEzTpxTC> (consultato 12 agosto 2023).
- Istat (2022). Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico. Indagine 1 giugno 2022.
- Kirchhof, G. (2015). *Das Glücksspielkollegium und die grundgesetzlichen Grenzen von Länderkooperationen: die verfassungsgeforderte Reform des Glücksspielwesens* (Vol. 1). Mohr Siebeck.
- Lancini, M. (2019). Il ritiro Sociale degli innocenti. La solitudine di una generazione iperconnessa. *Raffaello Cortina Editore.*
- Libro Blu (2016), *Relazione*, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
- Libro Blu (2017), *Relazione*, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
- Libro Blu (2018), *Relazione*, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
- Libro Blu (2019), *Relazione*, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
- Libro Blu (2020), *Relazione*, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
- Libro Blu (2021), *Relazione*, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
- Meyer, G., Hayer, T. & Griffiths, M. (2009). Gioco d'azzardo problematico: una prospettiva europea.
- Pavarin, R. M. (2008). *Sostanze legali e illegali: motivi e significati del consumo*. F. Angeli.
- Petrangeli, P. (2011). Il difficile inquadramento del PREU e i relativi riflessi sulle imposte sul reddito. *Corriere tributario*, 957.
- Riccardi, S., Sacchetti, L. & Mattei, L. (2022). *Giochi e scommesse. Disciplina e adempimenti amministrativi e fiscali*. Maggioli Editore.
- Rigliano, P. (1998). In-dipendenze. *Edizioni Gruppo Abele.*
- 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. *Stato e mercato*, 32(3), 503-534.
- Social, S., & Zogbadjè, A. C. (2016). Rapport d'activité 2015-2016.

- Spallone, M., Currao, T. & Pandimiglio, A. (2019). Online Gaming Il settore del gioco online: confronto internazionale e prospettive. *Deloitte*.
- Tabet, G. (2009). Il prelievo sui giochi cerca equità. *Il Sole-24Ore*, 17.
- Valdes, C. & Frattola, E. (2019). Ma le tasse sul gioco funzionano davvero? *Osservatorio CPI- Osservatorio conti pubblici italiani*.
- Verza, A. (2016). L'hikikomori e il giardino all'inglese. Inquietante irrazionalità e solitudine comune. *Ragion pratica*, (1), 243-260.
- Zavattiero, C. (2010). Lo stato bisca. Ponte alle Grazie.