

Quando il Fisco “dipende” dal gioco

La fiscalità italiana sui giochi nel contesto europeo. Spunti per una politica fiscale equilibrata per il contrasto alle dipendenze

Di Lucio Scudiero

Executive Summary

- Il settore del gioco ha subito profondi mutamenti nell’arco degli ultimi anni;
- Questi mutamenti – che ne hanno cambiato sia l’organizzazione sia la fiscalità – hanno consentito una notevole espansione, che ha visto i ricavi al netto delle vincite restituite ai giocatori crescere da 14,7 miliardi di euro nel 2008 a circa 17 miliardi di euro nel 2012;
- Nel primo quadrimestre il settore ha conosciuto, per la prima volta, una contrazione del 6%;
- L’espansione del settore, e la sua successiva caduta, dipendono non solo dall’andamento macroeconomico generale, ma anche, prima, dall’introduzione di nuove tipologie di gioco caratterizzate da una maggiore probabilità di vincita e minor peso delle imposte; poi, dal ritorno agli incrementi fiscali;
- Questo Paper intende confrontare l’organizzazione e la fiscalità del gioco nel nostro paese con alcuni modelli adottati in altre realtà comparabili all’interno dell’Unione europea;
- Sebbene a livello comunitario non esista una disciplina di riferimento per il settore, una serie di pronunce giurisprudenziali hanno affermato la libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi di gioco in maniera attenuata, riconoscendo che l’organizzazione del *gambling* risponde, sul piano interno, a considerazioni di ordine pubblico e morale pertinenti al singolo Stato Membro;
- La disciplina italiana dei giochi è incentrata sul cosiddetto “modello concessorio”, contraddistinto dalla riserva statale nella regolazione dei giochi, e l’affidamento a soggetti imprenditoriali privati, previa gara pubblica, della concreta gestione della filiera economica connessa al gioco;
- Il paper descrive nel dettaglio il trattamento regolatorio e fiscale dei principali rami del settore: scommesse, apparecchi da intrattenimento e gioco online;
- Queste riforme hanno determinato un significativo aumento del giro d’affari, spiegabile in larga misura come “fuga” dal mercato illegale e quindi contenimento delle attività esposte a rischio di criminalità;
- In Francia l’alta incidenza della pressione fiscale ha impedito a molti operatori del settore di restare profittevoli, spingendoli ad abbandonare

Lucio Scudiero è Fellow dell’Istituto Bruno Leoni

L’Istituto Bruno Leoni ringrazia Confindustria Sistema Gioco Italia per il supporto a questo studio. Le tesi qui espresse appartengono all’IBL e non possono in alcun modo essere attribuite a Confindustria Sistema Gioco Italia.

il mercato;

- Tuttavia da un punto di vista strettamente modellistico il sistema di prelievi speciali destinati a sport e sanità è interessante, nella misura in cui introduce un dato di trasparenza circa l'origine e il funzionamento del prelievo, nonché la destinazione del suo gettito;
- In Germania nell'estate del 2012 quindici dei sedici *Länder* della Repubblica Federale hanno siglato un trattato interstatale che conferma la politica proibizionista tedesca nei confronti del *gambling* online;
- Queste restrizioni hanno determinato la proliferazione del gioco illegale (pari nel 2010 a oltre il 10% del giro d'affari del settore);
- In Portogallo il gioco d'azzardo è di regola vietato, salvo ciò che lo Stato espressamente decide di autorizzare secondo il regime che ritenga più idoneo, riservandone la gestione direttamente a se stesso, oppure a un ente di derivazione pubblica, o ancora ad enti privati a seguito di gara d'appalto conforme alle procedure amministrative interne;
- In Spagna i giochi si dividono in due gruppi a seconda che essi ricadano nell'area liberalizzata oppure no. Si tratta delle lotterie, che rimangono attività di riserva statale, e l'offerta dei privati concessionari autorizzati, che consiste in scommesse (ippiche e sportive), apparecchi da intrattenimento, roulette, poker, casinò e altri *skill games*;
- La Spagna si connota per una caduta dei ricavi in tutti i settori maturi del comparto giochi, in linea con i dati macroeconomici del Paese. Unica eccezione l'online, sul cui andamento il giudizio va sospeso in attesa che anche esso si consolidi;
- Nel Regno Unito l'offerta di gioco legale nell'isola che scommetterebbe su qualunque cosa è andata allargandosi nel corso degli anni, all'interno di un mercato libero da monopoli benché adeguatamente regolato;
- Dal punto di vista della ripartizione dei ricavi, per fare l'esempio delle lotterie, su ogni *pound* giocato 50 *pennies* tornano indietro sotto forma di vincite, 28 sono destinati a buone cause (*good causes*), 12 all'Exchequer sotto forma di tributo (*Lottery Duty*), mentre 5 *pennies* costituiscono la remunerazione dei distributori che vendono fisicamente i biglietti e 5 vanno al licenziatario, per far fronte ai costi di gestione e distribuire dividendi ai suoi *shareholder*;
- Il meccanismo delle *good causes* fa della National Lottery inglese quasi un'Istituzione, il che ha prodotto un effetto spesso sottovalutato di legittimazione sociale sull'intero comparto dei giochi, inclusi quelli a più alto rischio di dipendenza;
- Tra i modelli analizzati, quello che sembra più utilmente esportabile in Italia è quello inglese, in particolare in relazione alla ripartizione dei ruoli tra il pubblico (regolatore del servizio) e il privato (erogatore), e l'utilizzo virtuoso di parte dei ricavi per *good causes*;
- Da questo è possibile ricavare alcune indicazioni di riforma:
 - ◆ Tutti i percettori di valore della filiera del gioco, incluso soprattutto lo Stato, dovrebbero contribuire nel farsi carico delle "devianze" da esso generate;
 - ◆ L'idea di un fondo alimentato volontariamente dall'industria, sulla scorta del *Responsible Gambling Trust* britannico, andrebbe approfondita da governo e *stakeholders* in maniera pragmatica e realista, se del caso prevedendo degli sgravi d'imposta per i contributori;
 - ◆ In alternativa lo Stato potrebbe istituire un fondo vincolato a spese di contenuto sociale a partire dalle risorse fiscali già generate dai giochi;

- ◆ Infine, l'intervento di finanziamento delle spese sociali potrebbe essere completamente decentrato e devoluto al mercato, introducendo per le aziende del settore la possibilità di portare interamente in deduzione le spese sociali effettuate;
- ◆ Queste riforme potrebbero essere utili a cementare la legittimazione sociale del gioco, contribuendo ad affrontarne in modo puntuale ed efficace i profili di rischio e determinando maggiore trasparenza nell'impiego dei ricavi allo scopo di contrastare patologie e dipendenze;
- ◆ Una disciplina fiscale più stabile e coerente potrebbe garantire ricavi significativi all'erario, senza alimentare ritorni verso il mercato illegale.

Introduzione

Quello dei giochi pubblici è un settore molto delicato, nel quale dal 2000 a oggi è stata compiuta la più massiva operazione di legalizzazione al mondo, recuperando dal nero una domanda di prodotti e servizi che già esisteva.¹

Il comparto ha attraversato una espansione tumultuosa, vicina al suo punto di frontiera. Oggi l'Italia vanta uno tra i mercati più ricchi e voluminosi del mondo. Si gioca tanto e in tutte le forme consentite, sulla base di un portafoglio di prodotti molto nutrito e capace di catturare una vasta domanda.

Dal 2008 al 2012 il mercato dei giochi ha quasi raddoppiato il proprio giro d'affari, passando da 47,5 miliardi di euro a 87 miliardi, producendo un gettito fiscale di 8,1 miliardi lo scorso anno. Ciò che però è interessante notare riguarda la spesa lorda dei giocatori (che d'ora in poi chiameremo GGR – *Gross Gaming Revenue*), cioè la differenza tra quanto essi hanno giocato e ciò che hanno ricevuto indietro sotto forma di vincite (cd. *payout*): nello stesso periodo di riferimento, infatti, la GGR è passata da 14,8 miliardi del 2008 a circa 17 miliardi a fine 2012. Tutto ciò significa che, nonostante l'imponente ampliamento dell'offerta di gioco, che ha raddoppiato il giro d'affari complessivo, i consumatori italiani hanno ricevuto indietro sotto forma di premi sempre di più, e se nel 2008 essi vincevano circa 33 miliardi di euro, l'anno scorso vincevano più del doppio, 70 miliardi di euro.

Questo trend è stato assecondato da un mix oculato di regolazione tramite liberalizzazione e politica fiscale, sviluppando in Italia un modello definito "concessorio", cioè pesantemente regolato dallo Stato, anche per il tramite dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli a cui è confluita la competenza della ex A.A.M.S.,² ma affidato a concessionari privati, sui quali è stato trasferito l'onere organizzativo e il rischio economico della filiera, con i risultati che si vedono, tra cui un progressivo drenaggio di cespiti economici dal mercato illegale.³

Tuttavia la crisi è arrivata anche nell'industria del gioco, e sebbene nel 2012 il giro d'affari complessivo sia comunque cresciuto, nel primo quadrimestre 2013 frenano un po' tutti i suoi prodotti, con un calo complessivo del 6%.⁴

Inoltre, non è dalle figure economiche che oggi arrivano le maggiori tensioni per il comparto, quanto piuttosto dalle conseguenze del gioco su una minoranza di cittadini che sviluppa un rapporto patologico con esso. L'espansione del settore ha generato un crescente allarme nei confronti del fenomeno delle ludopatie, che avrebbe spinto 4.970 italiani a chiedere aiuto contro la propria tendenza al gioco compulsivo nel 2012.⁵ Sulla base di questa preoccupazione, ma soprattutto del corollario di assenza di risorse a livello decentrato per contrastare il fenomeno, molti amministratori locali hanno ingaggiato una battaglia polemica e di ordinanze contro "la piaga" del gioco, che porta complicazione in un quadro regolamentare che necessita di semplicità e forse anche di un riordino organico per tenere offerta e domanda di gioco dentro i circuiti della legalità.

1 Come confermato da Luigi Magistro, direttore di A.A.M.S. in audizione informale presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati il 13 settembre 2012, pagina 18. Resoconto stenografico della seduta disponibile al seguente indirizzo <http://leg16.camera.it/dati/leg16/lavori/stencomm/06/audiz2/2012/0913/s000r.htm>.

2 Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

3 Vedi resoconto stenografico citato *supra*, nota 1.

4 Massimo Passamonti, presidente di Sistema Gioco Italia (la Confindustria di settore), su *Liberò* del 30 maggio 2013 ("Soldi ai Comuni dalle tasse su giochi e lotterie").

5 Fonte Federserd, Federazione Italiana degli Operatori dei Dipartimenti dei Servizi delle Dipendenze.

Questa esigenza è stata recentemente accolta dal legislatore in sede di approvazione della legge di delega fiscale, secondo cui il Governo è delegato a raccogliere sistematicamente tutte le norme in materia di giochi in un codice dei giochi pubblici, nonché a riordinare il prelievo erariale sui singoli giochi.

L'oggetto di analisi di questo paper è duplice.

Da un lato, verrà analizzato il sistema fiscale dei giochi pubblici italiani, in particolare di apparecchiature da gioco, scommesse e gioco a distanza (*online*), prima alla luce dei principi e della normativa comunitaria (paragrafo 1) e poi nelle sue caratteristiche essenziali di diritto interno (paragrafo 2).

Dall'altro, questo sistema sarà inquadrato in un confronto con quelli vigenti in 5 paesi comparabili all'Italia per importanza e mercato: Francia (paragrafo 3), Germania (paragrafo 4), Portogallo (paragrafo 5), Spagna (paragrafo 6) e Regno Unito (paragrafo 7).

Nello specifico, la disciplina fiscale e regolamentare del Regno Unito costituirà un caso di studio più approfondito, per cercare di comprendere se è possibile trarre un modello di contrasto alla ludopatia dal sistema di *good causes* sviluppato in UK, che sono finanziate a partire dai proventi della *National Lottery*; un ulteriore spunto può venire dal *Responsible Gambling Trust*, alimentato dai contributi volontari degli altri operatori di *gambling*. Ci si interrogherà su natura, impiego e destinazione di queste risorse, per comprendere, nelle conclusioni, quanto di simile è già stato fatto in Italia e indicare un modello entro il quale l'azione di Stato e industria potrebbe farsi più incisiva nei confronti delle dipendenze da gioco senza sacrificare l'industria né la libertà dei consumatori di giocare.

1. Il gioco e la sua tassazione nella cornice del diritto europeo

Nel 2011 la Commissione Europea ha stimato la GGR nel settore del *gambling* a livello comunitario in 84,9 miliardi di euro. Dentro tale misura sono contenuti i ricavi annuali generati dai servizi di gioco offerti *online*, i quali con 9,3 miliardi di euro hanno rappresentato il 10% del totale, in crescita rispetto al dato 2010 di quasi il 15%.⁶

Questo volume d'affari viene generato in un quadro giuridico, a livello europeo, minimale; per converso, il settore dei giochi è stato ampiamente e diversamente regolamentato a livello statale, come si evincerà dai casi studio esaminati nei paragrafi successivi.

In questo paragrafo saranno enucleati i principi comunitari applicabili alla materia fiscale nel settore dei giochi, come elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea in applicazione delle libertà di circolazione comunitarie al *patchwork* normativo risultante da 28 diverse legislazioni. Ove opportuno e necessario, saranno altresì riportati i richiami effettuati dai giudici di Lussemburgo agli Stati Membri affinché attuassero un approccio fiscale coerente con gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti attraverso le rispettive normative interne.

A livello UE non esiste una disciplina organica per i giochi basata sul diritto derivato; alcuni strumenti legislativi di matrice orizzontale, come la direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno o la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, sono espressamente inapplicabili al comparto, che è invece toccato da altri provvedimenti europei per profili particolari, come per esempio quelli attinenti ai servizi di media audiovisivi (direttiva 2010/13/UE), alle pratiche commerciali sleali (direttiva 2005/29/CE), alla vendita a distanza (1997/7/CE), al riciclaggio di proventi di attività criminose

⁶ Dal sito della Commissione UE http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/index_en.htm.

(direttiva 2005/60/CE), alla protezione dei dati personali (direttiva 1995/46/CE), alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva 2002/58/CE), al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (direttiva 2006/112/CE).

In linea di principio, la Corte di Giustizia Europea ha applicato la libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi di gioco in maniera attenuata, riconoscendo che l'organizzazione del *gambling* risponde, sul piano interno, a considerazioni di ordine pubblico e morale pertinenti al singolo Stato Membro. Lungi dal disporre una liberalizzazione del settore per via giudiziaria, in una serie di casi che hanno fatto scuola la Corte UE ha riconosciuto agli Stati Membri margine di discrezione nella regolazione del *gambling*, con facoltà di restringere la libertà di circolazione dei servizi a condizione che tali restrizioni siano appropriate allo scopo pubblico da tutelare nonché proporzionate.⁷

Così, nella causa Zenatti, la Corte ritenne che la restrittiva normativa italiana in materia di scommesse sportive era «ammissibile solamente se essa anzitutto persegue effettivamente l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunità di gioco e se il finanziamento di attività sociali attraverso un prelievo sugli introiti derivanti dai giochi autorizzati costituisce solo una conseguenza vantaggiosa accessoria, e non la reale giustificazione, della politica restrittiva attuata».⁸

In una successiva sentenza (Gambelli) i giudici comunitari affinarono il concetto di "efficacia" della regolazione statale sul gioco, precisando che le restrizioni da essa imposte debbano servire all'obiettivo di ridurre le attività di gioco in modo coerente e sistematico. Pertanto, «laddove le autorità di uno Stato Membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giochi d'azzardo o alle scommesse affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riguardo alla necessità di ridurre le occasioni di giuoco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale».⁹

Nel caso Gambelli, dunque, la Corte di Giustizia metteva il dito nella piaga della contraddizione tra gli indirizzi politici, legislativi e finanche etici espressi dalla normativa in materia di scommesse sportive in vigore in Italia all'inizio degli anni 2000, e l'azione rispetto ad essi distonica dello Stato italiano, che al contrario promuoveva quei giochi per aumentarne il gettito fiscale.

Con diverse pronunce successive, la Corte ha operato una distinzione negli obiettivi di politica pubblica perseguibili dal legislatore nazionale per giustificare le restrizioni in materia di gioco. Da un lato, essa ha riconosciuto l'obiettivo di ridurre le occasioni di gioco; dall'altro, nella misura in cui i giochi d'azzardo sono autorizzati, quello di contrastare la criminalità assoggettando a controlli pubblicistici coloro che operano attivamente in tale settore, al fine di canalizzare le attività dei giochi di azzardo nei circuiti legali. In tal senso, una politica di espansione guidata del settore dei giochi d'azzardo può essere ritenuta coerente con l'obiettivo di attrarre giocatori attivi nel circuito clandestino verso attività autorizzate e regolamentate. A tale riguardo, un sistema di concessioni amministrative come quello sviluppato in Italia costituisce un meccanismo efficace per garantire la legalità e la sicurezza dell'offerta di gioco.

Invece, l'obiettivo della massimizzazione del gettito erariale dei giochi è stato recentemente ribadito dal D.L. n. 138 del 2011, con il quale era stato attribuito all'Ammini-

7 Per una discussione estensiva e completa della giurisprudenza EU sui giochi, si consiglia la lettura di Stefaan Van Den Bogaert e Armin Cuyvers, "Money for nothing: the case law of the EU Court of Justice on the regulation of gambling", *Common Market Law Review* 48, 2011, pp. 1175-1213.

8 Causa C-67/98, Questore di Verona c. Diego Zenatti, [1999] ECR I-7289, paragrafo 36.

9 Causa C-243/01, Gambelli, [2003] ECR I-13031, paragrafo 69.

strazione dei Monopoli (A.A.M.S.) il compito di emanare con propri decreti entro il 12 ottobre 2011 disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate. In attuazione di questa norma è stato emanato il decreto 12 ottobre 2011 dell'A.A.M.S., le cui linee di intervento in sintesi ampliano l'offerta di gioco, rimodulandone la frequenza (come per il Lotto e 10&Lotto) e prevedono l'applicazione di un prelievo sulle vincite pari al 6% sulla parte delle vincite eccedenti i 500 euro relative alle VLT, Gratta e Vinci e Superenalotto. Sui dettagli di questo regime impositivo torneremo più avanti.

Questo recente indirizzo di politica fiscale elaborato dal legislatore fa meglio comprendere quanto il criterio di legalità comunitaria individuato dalla Corte di Giustizia UE in Gambelli torni prepotentemente alla ribalta oggi, dovendosi fronteggiare un po' ovunque in Europa il conflitto tra l'esigenza di ridurre il gioco per finalità di contrasto al crescente fenomeno delle ludopatie e quella di tenere i conti pubblici in ordine,¹⁰ in una fase di acutissima crisi fiscale di molti Stati UE, certamente dell'Italia, la quale a partire dagli introiti erariali derivanti dal gioco ormai finanzia una cospicua parte del proprio fabbisogno pubblico. Per conciliare i due obiettivi è dunque da escludere l'approccio binario suggerito dalla giurisprudenza sopra richiamata; il legislatore italiano si trova nella necessità di perseguire i propri obiettivi di interesse pubblico a parità di gettito, se non in una posizione ancor peggiore: visto il livello di “maturità” del mercato dei giochi pubblici, ogni iniziativa sul piano regolamentare e/o fiscale rischia di distruggere valore non facilmente recuperabile attraverso ulteriori boom dell'offerta, il che a sua volta si tradurrebbe in una diminuzione del volume di imposte generate dai giochi, che aprirebbero nuovi buchi nel bilancio pubblico.

Ad aggiungere *caveat* su vincoli (di bilancio), ancora la CGE in Gambelli, secondo cui impedire «la riduzione o la diminuzione delle entrate fiscali (...) non può essere considerata come un motivo imperativo di interesse generale che possa essere fatto valere per giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi».¹¹

Oltre le pronunce giurisprudenziali della Corte di Giustizia UE, l'attuale strategia comunitaria in materia di giochi è ascrivibile a due iniziative recenti della Commissione: il “Libro verde sul gioco d'azzardo *online* nel mercato interno” del 24 marzo 2011,¹² e la Comunicazione del 23 ottobre 2012 “Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo *online*”.¹³ Tale *road map* non prevede l'armonizzazione del settore attraverso interventi legislativi a livello UE, ma tende a rafforzare la cooperazione amministrativa tra Stati Membri nel comparto, fermi i principi di libertà di stabilimento e prestazione dei servizi garantiti dai Trattati. A dicembre del 2012 è stato anche istituito un Gruppo di esperti che avrà la funzione di consigliare la Commissione nelle iniziative di policy che questa dovesse intraprendere in futuro nel comparto dei giochi *online*.

2. La disciplina fiscale dei giochi in Italia

La disciplina italiana dei giochi è incentrata sul cosiddetto “modello concesso-

¹⁰ Il contrasto alle ludopatie è stato riconosciuto come giustificazione legittima a restrizioni delle libertà comunitarie dalla sentenza C-46/08 Carmen Media Group [2010] ECR I-8149.

¹¹ Causa *Gambelli*, paragrafo 62.

¹² COM (2011) 128, disponibile al seguente link http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=it&DosId=200276.

¹³ COM(2012) 596 final, disponibile al seguente indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0596:FIN:IT:PDF>.

rio”, contraddistinto dalla riserva statale nella regolazione dei giochi, la quale trova il suo fondamento nell’esigenza di tutelare rilevanti interessi pubblici, quali l’ordine pubblico e la pubblica sicurezza, e l’affidamento a soggetti imprenditoriali privati, previa gara pubblica, della concreta gestione della filiera economica connessa al gioco.

In testa alla filiera si trova l’Amministrazione Autonoma di Monopoli di Stato (A.A.M.S.), incorporata nell’Agenzia delle Dogane per effetto del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95.¹⁴ A oggi, l’Autorità gestisce un portafoglio di giochi composto da:

- giochi numerici a quota fissa (per esempio, il Lotto);
- giochi numerici a totalizzatore (per esempio, il “Superenalotto”);
- apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT);
- lotterie ad estrazione istantanea (“Gratta & Vinci”) e a estrazione differita (per esempio, la Lotteria Italia);
- giochi a base ippica;
- giochi sportivi e scommesse diverse da quelle ippiche (sportive e non sportive);
- bingo;
- gioco “a distanza” o gioco *online*.

Questa panoplia di giochi ha generato nel 2012 un giro d’affari complessivo pari a 87 miliardi di euro, di cui 8,1 destinati alle pubbliche casse sotto forma di tributi. Nonostante l’incremento del giro d’affari complessivo (che nel 2011 si era fermata a 79,9 miliardi), che comprende tutte le giocate effettuate, al lordo delle vincite restituite (*payout*), delle imposte e dei profitti degli esercenti privati della filiera, il gettito tributario è leggermente calato (dagli 8,65 miliardi del 2011 agli 8,1 del 2012) per effetto della vistosa diminuzione degli introiti da Lotto, Superenalotto e scommesse, non compensati dall’insufficiente gettito scaturito dalle *slot machines*, che hanno rappresentato il comparto in più forte espansione tra tutti. Tuttavia, il dato relativo al gettito andrebbe comparato alla GGR dei giocatori più che al giro d’affari. La GGR costituisce la differenza tra il giro d’affari e quanto viene restituito sotto forma di vincite. È dunque la GGR la somma che rimane al comparto dopo la distribuzione dei premi, ed è sulla GGR che in definitiva gravano le imposte. In linea con il gettito di queste ultime, anche la spesa reale dei giocatori è calata nel 2012, fermandosi a circa 17 miliardi di euro, rispetto ai quali il gettito 2012 (8,1 miliardi) costituisce dunque circa il 50%. Ciò significa che i giocatori hanno vinto di più, mentre la pressione fiscale reale sul residuo del giro d’affari è rimasta costante e alta (vedi Tabella 1 a pag. 6 per un esame comparato dei flussi per ciascuno dei giochi regolamentati).

Da un punto di vista tributario, la normativa sui giochi è dispersa nei mille rivoli di una legislazione speciale in continuo aggiornamento, che ha praticamente sostituito la cornice ordinaria rappresentata dal T.U.I.R., che qualifica come “redditi diversi” le vincite da gioco, calcolandole nel reddito annuo per il loro intero ammontare.¹⁵

Tuttavia, laddove la legge ha introdotto un tributo speciale per una speciale categoria di giochi, in base al principio *lex specialis derogat generali*, la cornice normativa del T.U.I.R. cede il passo. È esattamente quanto accaduto nel mondo dei giochi italiano, dove i tributi applicabili cambiano a seconda del gioco.

¹⁴ La nuova amministrazione ha assunto la denominazione di “Agenzia delle Dogane e dei Monopoli”.
¹⁵ D.P.R. 22.12.1986 n° 917, Testo Unico delle Imposte sui Redditi, vedi articoli 67 lett. d) e 69.

TABELLA 1

	Giro d'affari		Var. 2011/2012	Vincite		Var. 2011/2012	GGR		Var. 2011/2012	Entrate erariali		Var. 2011/2012
	2011	2012		2011	2012		2011	2012		2011	2012	
AWP (Slot)	30,0	27,4	-8,66%	22,7	20,7	-8,82%	7,2	6,7	-6,95%	3,6	3,2	-11,12%
VLT (videolottery)	14,9	21,3	+42,95%	13,6	18,9	+38,97%	1,2	2,5	+108,33%	0,3	0,9	+300%
Lotterie e gratta e vinci	10,2	9,8	-3,93%	7,4	7,0	-5,41%	2,8	2,8	-	1,3	1,6	+23,07%
Lotto	6,8	6,2	-8,83%	4,0	4,1	+2,5%	2,8	2,1	-25%	1,7	1,05	-38,24%
Superenalotto	2,4	1,8	-25%	0,9	0,7	-22,23%	1,5	1,0	-33,34%	1,1	0,8	-27,28%
Bingo	1,8	1,7	-5,56%	1,3	1,2	-7,7%	0,5	0,5	-	0,2	0,2	-
Poker e casino on line	8,4	14,0	+66,66%	8,0	13,5	+68,75%	0,5	0,5	-	0,1	0,1	-
Scommesse sportive	3,9	4,0	+2,56%	3,0	3,3	+10%	0,9	0,7	-22,23%	0,2	0,2	-
Scommesse ippica	1,4	1,0	-28,58%	1,0	0,7	-30%	0,4	0,3	-25%	0,1	0,05	-50%
TOTALE	79,8	87,1	+9,14%	62,1	70,0	+12,72%	17,7	17,1	-	8,6	8,1	-5,82%

Fonte: Servizio Studi Dipartimento Finanze – Camera dei Deputati

Dello specifico regime regolamentare e fiscale di scommesse (inclusi i giochi a base ippica), apparecchi da intrattenimento e gioco *online* si discuterà nelle tre sezioni successive.

2.1. Scommettere sulle scommesse?

Impianto regolatorio

La filiera del mercato delle scommesse, sportive e no, incluse quelle di natura ippica, è contraddistinta da una struttura nata sulla spinta dell'esigenza di assecondare il fenomeno autogeno di un mercato nel quale hanno da sempre operato piccoli imprenditori e punti vendita, e la necessità di una razionalizzazione tramite regolazione di un business a cui restano sottese primarie istanze di natura pubblicistica, connesse con il contrasto del gioco illegale, la massimizzazione della raccolta fiscale, nonché la prevenzione di fenomeni di *match fixing*.

Pertanto, in un contesto regolamentare governato dall'A.A.M.S., l'esercizio delle scommesse su rete fisica viene affidato a concessionari, sui quali gravano gli oneri organizzativi e di compliance regolamentare e fiscale connessi all'esercizio dell'attività, i quali a loro volta si avvalgono, fuori dal perimetro della concessione, di soggetti imprenditoriali privati per la distribuzione del gioco finale ai consumatori. In alcuni casi, come quelli delle grandi lotteries, il modello affermato è quello monoconcessionario, con grandi players titolari di concessione per l'offerta di gioco corrispondente;¹⁶ in tutti gli altri casi (bingo, scommesse, ma anche apparecchi da intrattenimento) imprese diverse per dimensione hanno aderito ad uno schema “pluriconcessionario”, a sua volta poi completato da punti di distribuzione fisica dei servizi di gioco “non in concessione”.

Su questa struttura è intervenuto di recente il decreto legge 2 marzo 2012, n.16 per allineare la normativa italiana alla sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 16 febbraio 2012 Costa-Cifone,¹⁷ con la quale i giudici del Lussemburgo avevano scrutinato alla

¹⁶ Ad esempio Lottomatica rispetto al gioco del Lotto, la cui concessione scadrà nel 2016.

¹⁷ Cause riunite C-72/10 & C-77/10, Costa e Cifone ECR [2012] I-0000. In questa sentenza la Corte ha concluso che l'obbligo per i nuovi concessionari di rispettare delle distanze minime dai

luce dei principi comunitari alcune norme italiane che regolavano la distanza minima tra gli esercizi dei nuovi concessionarie quelli già esistenti, nonché le ipotesi di decadenza dalla concessione introdotte dal cd. Decreto Bersani nel 2006.¹⁸ In attesa di un riordino dell'intero comparto, il D.L. 16/2012 ha delegato l'A.A.M.S. a mettere a gara 2000 nuove concessioni per la raccolta di scommesse sportive ed ippiche su rete fisica, della durata di tre anni fino al 2016. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha avviato la procedura di messa a gara con bando del 31/07/2012, partendo da una base d'asta di 11.000 euro per ciascun diritto richiesto dai candidati. L'elenco definitivo degli aggiudicatari è stato pubblicato il 29 maggio 2013.¹⁹

Per effetto delle innovazioni legislative succedutesi nel corso degli ultimi due anni, la struttura del mercato delle scommesse è stata soggetta a una rimodulazione che potrebbe condurre all'accorciamento della filiera, con l'eventualità che a residuare siano soltanto i concessionari medio-grandi in virtù della crescente complicazione degli oneri regolatori, fiscali e parafiscali introdotti. Alcuni di questi oneri rimandano a requisiti di natura patrimoniale: la legge di stabilità del 2011,²⁰ per esempio, ha prescritto 32 requisiti soggettivi e oggettivi per le imprese concessionarie. Altri oneri invece rinviano al ruolo dei concessionari come "gestori di rete di distribuzione", con conseguente responsabilità degli stessi ai fini della normativa antiriciclaggio (decreto legislativo 231 del 2007). In generale, è riscontrabile una tendenza, sia a livello di legislazione primaria che di normativa di dettaglio e concessioni, ad allargare il novero delle responsabilità dei concessionari, con la conseguenza che a questi ultimi sarà richiesto un livello di specializzazione sempre più alto che potrebbe indurre fenomeni di concentrazione capaci di ridefinire l'attuale struttura pluriconcessionaria.

Quello delle scommesse non è il settore forte del comparto dei giochi pubblici. Con l'ippica in continua e inesorabile discesa e le scommesse sportive a livelli stabili, il giro d'affari 2012 ammontava a 5 miliardi di euro, divisi in 1 miliardo per l'ippica e 4 per le scommesse sportive. Va tuttavia sottolineato come, soprattutto in questo segmento del settore dei giochi, i concessionari subiscano una forte pressione da parte di un settore illegale in ottima forma, forte di 4000 punti gioco non autorizzati.²¹ Risorse fuori dai radar del fisco, che lo scorso anno ha ricavato, dal mercato legale, 200 milioni di gettito, grazie all'Imposta Unica sui Concorsi pronostici e sulle scommesse

concessionari già esistenti implica una discriminazione nei confronti dei primi, poiché una misura siffatta «ha come effetto di proteggere le posizioni commerciali acquisite dagli operatori già insediati a discapito dei nuovi concessionari, i quali sono costretti a stabilirsi in luoghi meno interessanti dal punto di vista commerciale rispetto a quelli occupati dai primi» (par. 58). Come risulta da una giurisprudenza costante, «ragioni di natura economica – come l'obiettivo di garantire agli operatori [già insediati] la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati – non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato».

18 Decreto legge del 4 luglio 2006, n. 223. Nello specifico la disamina dei giudici di Lussemburgo si è concentrata sugli articoli 23 e 38.

19 Tutti i documenti di procedura sono rinvenibili presso il sito istituzionale dell'ADM al seguente indirizzo <http://www.aams.gov.it/site.php?id=12160>.

20 Legge 13 dicembre 2010, n. 220. Per i nuovi requisiti di solidità patrimoniale si rimanda all'articolo 1 comma 78 della legge, come dettagliato dal decreto interdirigenziale del Direttore Generale A.A.M.S. e del Ragioniere Generale dello Stato del 28 giugno 2011 e interpretato dalla Circolare A.A.M.S. del 5 agosto 2011, rinvenibile al seguente indirizzo <http://www.aams.gov.it/sites/aams.2008/files/GIOCHI/DOCUMENTAZIONE/Legge-di-stabilita-2011-chiarimenti-02-09-11.pdf>

21 Stima di Confindustria, disponibile al seguente indirizzo http://www.adnkronos.com/IGN/News/Economia/Giochi-quello-illegale-costa-allerario-1-mld-di-euro_32332835877.html.

La fiscalità delle scommesse

Le scommesse soggiacciono all’“Imposta Unica”, introdotta nella forma vigente dall’articolo 1 del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, ai sensi del quale

La tassa [di lotteria] di cui all’articolo 6 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, assume la denominazione di imposta unica ed è dovuta per i concorsi pronostici e le scommesse di qualunque tipo, relativi a qualunque evento, anche se svolto all’estero, nel rispetto delle disposizioni contenute nell’articolo 24, comma 27, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e nell’articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

Con un intervento di interpretazione autentica, la legge di stabilità 2011 ha stabilito che l’Imposta Unica si applica anche alle attività di raccolta scommesse esercitate da soggetti non concessionari, purché avvenute nel territorio dello Stato, a prescindere dalla localizzazione dell’evento sportivo o del relativo operatore economico.²²

Ne discende che sono considerati soggetti passivi, in primo luogo, coloro che si sono dotati di regolare concessione rilasciata da A.A.M.S per l’attività di scommessa, i quali sono obbligati al versamento del tributo determinato dal totalizzatore nazionale. L’osservanza di tale obbligo è garantita mediante il rilascio di fidejussioni.

Inoltre, con riferimento alle scommesse tramite “rete fisica” A.A.M.S. ha chiarito che

non pare esservi dubbio che nell’ipotesi di operatori esteri che agiscono in Italia – in possesso o meno di regolare concessione amministrativa – tramite locali aperti al pubblico dove il giocatore effettua la “puntata” e riceve la ricevuta di gioco, le scommesse siano da considerare “accettate nel territorio italiano”, a nulla rilevando, come afferma la legge, che la raccolta sia effettuata “per conto proprio o di terzi, anche ubicati all’estero”.

Procedendo nell’analisi strutturale del tributo, sia la sua base imponibile che l’aliquota variano a seconda che si tratti di concorso pronostico o di scommesse, e a seconda della tipologia di scommesse.

Nel dettaglio, la base imponibile dei concorsi pronostici è costituita dall’intero ammontare della somma corrisposta dal concorrente per il gioco, al netto dei diritti fissi e dei compensi ai ricevitori. Su detta somma si applica un’aliquota del 26,80%. Per questi concorsi il giro d’affari in termini assoluti ha ceduto a maggio 2013 il 3,5% su base annuale, attestandosi al di sopra del 3,5 milioni; a maggio 2012 erano quasi 3,7.²³

Con riferimento alle scommesse, la base di commisurazione del tributo è costituita dall’importo complessivamente giocato per ciascuna scommessa.

Nel dettaglio:²⁴

- per le scommesse connesse all’ippica nazionale, il 22,50% della quota di prelievo stabilita per ciascuna scommessa;²⁵

22 Comma 66, lettera a) della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

23 Fonte Asca http://www.asca.it/news-Giochi_in_calò_a_maggio_raccolta_concorsi_pronostici_Bene_Totocalcio-1281529.html. Dei concorsi pronostici fanno parte il Totocalcio, Il9, il Totogol.

24 Vedi decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, articolo 4, comma 1 lettera b).

25 La quota di prelievo comprende al suo interno l’importo dell’imposta unica, il compenso per il concessionario, le altre spese e la quota destinata al Coni. La quota di prelievo rappresenta, pertanto, una parte del gettito totale derivante dalle scommesse.

- per ogni tipo di scommessa ippica a totalizzatore e a quota fissa,²⁶ salvo quanto previsto per le scommesse di cui al punto precedente,²⁷ il 15,70% della quota di prelievo stabilita per ciascuna scommessa;
- per le scommesse a totalizzatore su eventi diversi dalle corse dei cavalli è stata disposta l'applicazione dell'aliquota del 20% sull'importo di ciascuna scommessa;
- per le scommesse a quota fissa su eventi diversi dalle corse dei cavalli è prevista una complessa e articolata disciplina in base alla quale vengono applicate sull'ammontare delle singole scommesse specifiche aliquote differenziate, rapportate al movimento netto registrato nei dodici mesi precedenti e, di volta in volta, ufficializzato mediante appositi comunicati stampa emanati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

La disciplina fiscale dell'ultima categoria di scommesse è stata ridefinita dal decreto legge 4 luglio 2006 n.223, secondo un sistema sintetizzato nella Tabella 2:

TABELLA 2		
Movimento netto dei dodici mesi precedenti in milioni di euro	Aliquota Imposta Unica Applicabile	
	Per ciascuna scommessa composta fino a sette eventi	Per ciascuna scommessa composta oltre i sette eventi
Superiore a 1.850	3%	8%
Superiore a 2.150	3%	6,8%
Superiore a 2.500	3%	6%
Superiore a 3.000	2,5%	5,5%
Superiore a 3.500	2%	5%

Fonte: L. Sacchetti, *Fisco e contabilità per giochi pubblici e scommesse*, Il sole 24 ore, 2009, p. 85

Da ultimo, per le scommesse a distanza a quota fissa con modalità di interazione diretta tra i singoli giocatori (cd. scommesse *peer to peer*) e per le scommesse a quota fissa e a totalizzatore su simulazioni di eventi di cui all'art. 1, comma 88, della L. n. 296/2006 è stata disposta l'applicazione dell'aliquota del 20% sull'importo del giro d'affari al netto delle somme che, in base al regolamento di gioco, sono restituite in vincite al giocatore.

Come si evince dalla ricognizione appena effettuata, il regime fiscale speciale delle scommesse è stratificato e oltremodo complesso.

A giugno 2013 il mercato delle scommesse sportive ha frenato, segnando un calo del 20% rispetto allo stesso mese 2012, con un giro d'affari attestatosi a 208,2 milioni, contro i 260,5 milioni del giugno scorso.²⁸

2.2. Gli apparecchi da intrattenimento tra legge e mercato

Impianto regolatorio

Da qualche anno ormai gli apparecchi da intrattenimento costituiscono una rilevantis-

²⁶ Le scommesse a totalizzatore sono quelle il cui ammontare complessivo, detratto l'importo delle imposte, è ripartito tra gli scommettitori vincenti. Le scommesse a quota fissa sono quelle per le quali la somma da riscuotere, in caso di vincita, è previamente concordata tra lo scommettitore ed il gestore delle scommesse.

²⁷ Vedi articolo 1, comma 498, della legge 30 dicembre 2004 n. 311.

²⁸ Fonte Agimeg <http://www.agimeg.it/?cat=20>.

simile fonte del giro d'affari per l'intero comparto dei giochi pubblici. Per la prima volta nel 2012 il settore composto dalle cosiddette *new slot* (AWP) e dai terminali VLT ha superato quello dei giochi tradizionali producendo un giro d'affari (al lordo delle vincite restituite) pari a 50 miliardi di euro, in aumento di oltre 5 miliardi rispetto al 2011 (44,9). Nel 2012 è parimenti cresciuta la GGR dei giocatori, passando da 8,4 a 9,2 miliardi, per effetto del traino delle VLT. Ma l'aumento del giro d'affari e della GGR ha beneficiato anche l'erario: il gettito da *new slot* e VLT è cresciuto di 200 milioni di euro, passando da 3,9 a 4,2 miliardi, pari a circa il 45% della GGR. L'utilizzo del dato della GGR in luogo di quello del giro d'affari è cruciale ai fini della comprensione della distribuzione dei valori all'interno della filiera del gioco, in quanto è dalla GGR effettiva dei giocatori che le parti del settore traggono remunerazione e lo Stato le imposte.

Il centro dell'impianto regolamentare delle apparecchiature ruota sostanzialmente intorno a due provvedimenti, il T.U.L.P.S. (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza) e il decreto del ministero dell'economia del 12 marzo 2004, n. 86.

A dire il vero entrambi i provvedimenti hanno un precedente nella legge 289/2002, che ha modificato il T.U.L.P.S. e propiziato il regolamento ministeriale del 2004. Detta legge ha sostituito la precedente disciplina, contenuta nella legge 425/95 sui c.d. videopoker. È stato ritoccato sia l'impianto definitorio del T.U.L.P.S. che l'assetto del mercato.

Nel T.U.L.P.S. le disposizioni utili al tema in questione sono costituite dagli articoli 86 e 88 e, soprattutto, dall'articolo 110.

I primi due articoli prevedono la necessità, ai fini dell'installazione e gestione degli apparecchi da gioco, di una licenza rilasciata dal Comune o dal Questore, accomunata nel regime al medesimo atto previsto per la vendita di bevande alcoliche. Ne consegue che gli apparecchi da gioco possono essere installati da tutti i gestori di luoghi pubblici che hanno la licenza della distribuzione delle bevande, con la precisazione che essi debbono preventivamente ottenere il nulla osta dell'Amministrazione finanziaria.

L'articolo 110 muove dal principio del divieto di gioco d'azzardo negli esercizi commerciali, sale da biliardo o da gioco. A tale divieto sfuggono però gli apparecchi da intrattenimento debitamente autorizzati. Le *new slot* (o AWP) sono definite dal comma 6, lettera a, dell'articolo 110, come quelle che

si attivano con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico (...) nelle quali insieme con l'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, che consentono al giocatore di scegliere, all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia, selezionando appositamente le opzioni di gara ritenute più favorevoli tra quelle proposte dal gioco, il costo della partita non supera 1 euro, la durata minima della partita è di quattro secondi e che distribuiscono vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a 100 euro, erogate dalla macchina (...).

Ma la prescrizione più interessante e pregnante dettata per esse è quella che impone ai produttori di settare le macchine in maniera che esse, su un ciclo di 140.000 partite, restituiscano in vincite ai giocatori almeno il 74% delle somme giocate (*payout*), benché di solito il *payout* di mercato si fissi a valori più alti di quelli minimi imposti per via regolamentare.²⁹

Le *videolottoeries* (VLT) sono invece definite dall'articolo 110, comma 6 lettera b del

²⁹ Il *payout* prescritto dal T.U.L.P.S. (75%) è stato rimodulato dall'articolo 5, comma 2 b) del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12 ottobre 2011, pubblicato nella G.U. n. 265 del 14 novembre 2011

T.U.L.P.S. come «quell[e], facenti parte della rete telematica (...), che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa».

La normativa di dettaglio per questi apparecchi è stata dettata dal decreto del 22 gennaio 2010 del Ministero Economia e Finanze.³⁰

Il gioco si attiva con moneta, banconote e altri sistemi di pagamento; la singola partita non può costare più di 10 euro e la posta minima di gioco 0,50 euro. Il tetto alle vincite per singola giocata è di 5.000 euro. Le vincite realizzate in una sessione di gioco vengono liquidate direttamente nel punto di gioco, a meno che non superino i 5.000 euro, nel qual caso è il concessionario a erogarle. Il *payout* è relativamente alto: non meno dell'85% delle giocate deve tornare ai giocatori sotto forma di vincite, che possono assumere anche le forme del *jackpot*, cioè un *extra-bonus* a cui il sistema di gioco destina non più del 4% del *payout* totale.

A fini di controllo fiscale questi apparecchi devono essere collegati alla rete telematica affidata dall'A.A.M.S. (Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato) a una serie di concessionari, selezionati sulla base di una procedura a evidenza pubblica, che hanno il compito di gestirla, fungendo altresì da controllori del traffico di gioco che si realizza per il suo tramite e da responsabili delle imposte dovute all'erario da parte dei gestori e degli esercenti degli apparecchi da intrattenimento. Le concessioni per la gestione degli apparecchi da gioco sono state rinnovate di recente, e dodici sono gli aggiudicatari finali.³¹

L'alto *payout* e la celerità di incasso delle vincite hanno determinato il successo delle VLT (21,3 miliardi di raccolta nel 2012 contro i 14,9 del 2011), che hanno trainato l'incremento del giro d'affari da apparecchi da gioco, a scapito delle AWP (passate da un giro d'affari di 30 miliardi nel 2011 a 27,4 nel 2012).³²

Accanto ad AWP e VLT sono apparecchi per il gioco lecito quelli «elettromeccanici privi di monitor attraverso i quali il giocatore esprime la sua abilità fisica, mentale e strategica (...) che distribuiscono (...) premi consistenti in prodotti di piccola oggettistica non convertibili in denaro o scambiabili con premi di diversa specie». In soldoni si tratta di gru e pesche d'abilità che molto spesso prevedono peluches in premio. Della stessa categoria, ossia degli apparecchi da gioco in cui l'abilità del giocatore esclude qualsiasi alea, fanno parte i classici videogames e quei congegni che distribuiscono in premio altre partite, fino ad un massimo di 10. Si tratta, ad esempio, dei "flipper".

Il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12 marzo 2004 fu definito dagli addetti ai lavori come la "Grande Riforma", anche perché seguiva e perfezionava la serie di disposizioni del decreto legge 269/2003, che con norme di rango primario aveva introdotto la rete telematica nazionale e la necessità del collegamento ad essa da parte degli operatori.

Il regolamento riconosce nella rete telematica l'infrastruttura portante dell'intera filiera

³⁰ Decreto del 22 gennaio 2010 – Min. Economia e Finanze – Disciplina dei requisiti tecnici e di funzionamento dei sistemi di gioco VLT, di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b) del T.U.L.P.S. – Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 32 del 9 febbraio 2010. Disponibile al seguente indirizzo <http://www.aams.gov.it/sites/aams.2008/files/GIOCHI/APP-INTRATTENIMENTO/SISTEMI%20GIOCO%20VLT/NORMATIVA/DD22gennaio2010.pdf>

³¹ Elenco completo qui <http://www.aams.gov.it/sites/aams.2008/files/AAMS/AAMS.-COMUNICA/2013/COMUNICATO-STAMPA-nuove-concessioniapparecchi-20-03-13.pdf>

³² Dati sul giro d'affari dei giochi pubblici elaborati dal Servizio Studi, Dipartimento Finanze della Camera dei Deputati.

del gioco, attribuendone la proprietà ad A.A.M.S. e prevedendo l’affidamento della sua gestione ai concessionari di rete selezionati sulla base di un bando pubblico. Ogni apparecchio deve essere collegato all’infrastruttura, che veicola i dati di gioco e di contabilizzazione fiscale al sistema centrale dell’A.A.M.S.. La rete serve anche a controllare che ciascun terminale sia effettivamente collegato. Il decreto è il primo intervento organico nel settore del gioco.

Il mercato italiano degli apparecchi da gioco si era sviluppato seguendo fedelmente le leggi economiche fondamentali. In origine esso era costituito da piccoli gestori di macchinette, privi della qualità imprenditoriale in quanto esercenti tale attività in via saltuaria e non organizzata. La crescente domanda di servizio aveva poi indotto gli stessi soggetti a strutturarsi in maniera più definita, rendendosi di fatto piccoli imprenditori, con un raggio d’azione che si era ampliato di pari passo col mercato di riferimento. Dunque era il gestore, pilotato dalla domanda, il motore originario della catena. Sotto di lui si muovevano gli esercenti dei locali commerciali nei quali venivano e vengono tuttora installate le apparecchiature da gioco. Il decreto del 2004 ha invece disegnato una filiera al cui vertice c’è A.A.M.S., proprietaria della rete telematica, che si avvale dei concessionari per tutte le attività di controllo e gestione della rete, alla quale sono collegati gli apparecchi di proprietà dei gestori muniti di nulla osta, con il primo gradino della piramide che resta quello degli esercenti.

Pertanto, se prima della riforma in questione i nullaosta propedeutici all’esercizio del gioco mediante apparecchi erano attribuiti ai gestori per i *devices* da essi gestiti, lo scenario post-decreto è invece disegnato in modo che i nullaosta non possano più essere rilasciati ai gestori (definiti come “terzi incaricati della raccolta”), bensì ai concessionari, che si avvalgono dei primi per la distribuzione finale del gioco. I timori di un eccessivo accorciamento della filiera del gioco nel comparto degli apparecchi da intrattenimento sono stati però sedati dal recente riconoscimento, da parte di A.A.M.S., dei tre soggetti chiave del mercato (esercenti, gestori e concessionari), ai quali è stato fatto obbligo di iscriversi nella apposita sezione del registro operatori tenuto dall’amministrazione come condizione per instaurare rapporti contrattuali tra di loro.³³

Con il decreto del 2004 e le concessioni che ne sono seguite, i dieci concessionari si incaricarono di sviluppare una infrastruttura telematica senza pari al mondo, a cui collegare in pochi mesi 400.000 apparecchi fino ad allora illegali. Tuttavia il ritardato avvio dell’infrastruttura tecnologica è finito al centro di una vicenda giuridica complessa che vede contrapposti i concessionari all’A.A.M.S. e alla magistratura contabile fin dal 2007, quando la Procura Regionale del Lazio della Corte dei Conti ha avanzato ai dieci concessionari una richiesta di risarcimento, per “presunto danno erariale”, per un valore iperbolico di circa 98 miliardi di euro, con la motivazione della “mancata applicazione di penali” da parte di A.A.M.S.

Sia la cifra che le motivazioni sottostanti sono state successivamente censurate dalla magistratura amministrativa e dal Consiglio di Stato con varie sentenze,³⁴ mentre quella contabile ha continuato a procedere senza tenere conto di tali giudicati, e recependo solo parzialmente gli indirizzi giuridici e legislativi nel frattempo elaborati, con i quali si è sancito che le sanzioni per gli inadempimenti dei concessionari nella fase di start up della rete andassero rideterminate seguendo criteri di proporzionalità. La Corte dei

33 Decreto direttoriale A.A.M.S. n. 2011/31857/giochi/Adi del 9 settembre 2011, disponibile al seguente indirizzo web <http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/AAMS/AAMS-COMUNICA/2011/DECRETO-ELENCO-n.-2011-31857-23-sett-11.pdf>.

34 TAR Lazio sez II sentenza n. 2726/2008 del 1 aprile 2008 e Consiglio di Stato, sentenza n. 03022/2011.

Conti ha condannato nel 2012 i dieci concessionari a pagare una sanzione di 2,5 miliardi di euro ed è attesa non prima del 2014 una decisione della medesima Corte sull'appello dei concessionari avverso la pronuncia di primo grado.³⁵

La fiscalità degli apparecchi da intrattenimento

Agli apparecchi da intrattenimento sopra descritti si applica il Prelievo Erariale Unico (PREU), istituito dall'art. 39, comma 13, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269. Il PREU sostituisce la previgente imposta sugli intrattenimenti, che però continua ad applicarsi agli apparecchi che non restituiscono vincite in denaro (gru, videogames, flipper).

Il PREU incide su ciò che residua delle giocate complessive una volta restituite le somme previste per via normativa. Sappiamo che gli AWP restituiscono almeno il 74% in vincite, mentre i terminali VLT addirittura almeno l'85%. Il tributo, di conseguenza, grava sul 26% del residuo nel caso delle AWP e sul 15% nel caso delle VLT. Questo sistema rende il gettito tributario piuttosto certo e programmabile in anticipo.

Soggetto passivo d'imposta è il concessionario, che "preleva" l'imposta dalla filiera e la versa all'Erario su base bimestrale.

Per quanto riguarda le AWP nel 2008 si era passati da un'imposizione ad aliquota fissa (13,50%) a una rimodulazione delle percentuali di imposta calcolata sul volume delle giocate.³⁶ Dette aliquote variavano tra l'8% e il 12,6% secondo lo schema seguente:

- a. 12,6 %, fino a concorrenza di un giro d'affari pari a quello dell'anno 2008;
- b. 11,6 %, sull'incremento del giro d'affari, rispetto a quella del 2008, pari ad un importo non superiore al 15 % del giro d'affari del 2008;
- c. 0,6 %, sull'incremento del giro d'affari, rispetto a quello del 2008, pari ad un importo compreso tra il 15 % e il 40 % del giro d'affari del 2008;
- d. 9 %, sull'incremento del giro d'affari, rispetto a quello del 2008, pari ad un importo compreso tra il 40 % e il 65 % del giro d'affari del 2008;
- e. 8 %, sull'incremento del giro d'affari, rispetto a quello del 2008, pari ad un importo superiore al 65 % del giro d'affari del 2008.

Questo sistema di "regressività per scaglioni" fu ispirato dall'obiettivo dichiarato del legislatore di far emergere base imponibile dai circuiti del gioco illegale. Obiettivo centrato e dichiarato nel 2012, se è vero che la Relazione del 17 novembre 2010 della Commissione parlamentare antimafia stimava che, relativamente al 2006, a fronte di 200.000 apparecchi da gioco AWP (*new slot – Amusement with prizes*) regolarmente collegati, vi fossero "almeno altrettanti apparecchi illegali", mentre il 13 settembre 2012, il direttore generale dei monopoli di Stato, Luigi Magistro, nel corso dell'audizione informale presso la Commissione Finanze della Camera, evidenziava come il numero degli apparecchi AWP legali fosse aumentato a 350.000, cui vanno sommati anche i 45.000 apparecchi VTL (*video-lottery*) presenti sul mercato, facendo rilevare come la maggior parte degli apparecchi illegali siano stati assorbiti dal circuito regolare.³⁷

Nel 2011 un decreto del Ministero delle Finanze ha rimodulato le aliquote del PREU riportandola a una percentuale fissa della base imponibile, fissata al 12,7% per il 2013

35 Sentenza Corte dei Conti sez. reg. Lazio n.214/2012 del 17 febbraio 2012.

36 Per effetto del D.L. 29 novembre 2008, n. 185.

37 Luigi Magistro, direttore di A.A.M.S. in audizione informale presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati il 13 settembre 2012. Resoconto stenografico della seduta disponibile al seguente indirizzo <http://leg16.camera.it/dati/leg16/lavori/stencomm/06/audiz2/2012/0913/s000r.htm>

e 2014 e al 13% per il 2015.³⁸

Il PREU sulle VLT è effettuato a un'aliquota molto più bassa rispetto a quella applicata alle AWP,³⁹ per questo definita mini-PREU, che è passata dal 2% delle somme giocate per gli anni 2009, 2010 e 2011 al 4% delle somme giocate per l'anno 2012 fino al 5% delle somme giocate per l'anno 2013.⁴⁰ Il versamento è dovuto dal soggetto titolare della concessione per il controllo remoto del gioco.

Tuttavia, va notato che questi terminali hanno un *payout* più elevato rispetto alle AWP, e che quindi il 5% incide sul 15% di margine residuo: l'aliquota reale sulla base imponibile è dunque del 33% circa. Per il momento, sugli apparecchi da intrattenimento risulta sospesa l'applicazione della cosiddetta “tassa sulla fortuna”, e cioè il prelievo del 6% sulle vincite eccedenti i 500 euro. Lo ha disposto il Tar del Lazio su ricorso dei concessionari l'anno scorso, dal momento che la tassa avrebbe inciso anche sulle perdite.⁴¹

Sebbene il sistema di tassazione sovraesposto abbia consentito allo Stato di contrastare la piaga del gioco illegale, la crisi fiscale in cui siamo incappati comincia a ispirare analisi, anche in sedi istituzionali, che interpretano la lieve discrasia tra l'aumento del giro d'affari complessivo 2012 (+11,5%) e il più contenuto incremento del gettito (+5,5%), come intollerabile conseguenza delle più basse aliquote a cui sono assoggettate le VLT, le quali non avrebbero compensato la perdita di gettito da scommesse, Enalotto e Ippica.

Tuttavia, laddove si pensasse di “spremere” fiscalmente i prodotti che “tirano” si commetterebbe un errore. Innanzitutto perché, nonostante il riequilibrio di pesi relativi all'interno del portafoglio giochi A.A.M.S., il gettito fiscale è comunque cresciuto in assoluto fino al 2011. In secondo luogo, quando si fanno considerazioni sui volumi di imposta generati dai singoli giochi, in questo caso le VLT, va tenuto a mente qual è il *payout*: almeno l'85% di vincite restituite (ma la media del mercato è addirittura più alta, intorno all'89%) è una grandezza considerevole che già riduce molto i margini, ulteriormente ridotti dalle imposte e dal canone di concessione (fissato nello 0,8%), dei *players* di filiera. In terzo luogo, il settore dei giochi, e in particolare quello degli apparecchi e dell'*online*, è un mercato fluido benché ormai vicino alla maturità, nel quale un eccesso di imposizione, oppure un'eccessiva compressione del *payout*, potrebbero generare fenomeni da riflusso nell'area nera dell'illegalità.

In considerazione di ciò l'assolvimento delle emergenti priorità di politica pubblica connesse ai giochi, *in primis* il contrasto alle dipendenze, va perseguito innanzitutto con un riordino armonico di una materia disarticolata dalla specialità degli interventi normativi che la governano, tenendo a mente che pesi, responsabilità e risorse vanno anche ripartiti tra livelli di governo in maniera proporzionata. Senza di ciò, il rischio di un'ulteriore polverizzazione della disciplina dei giochi è destinato a concretizzarsi

38 Articolo 5 decreto 12 ottobre 2011 Ministero dell'Economia e delle Finanze “Attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, in materia di giochi pubblici”. (G.U. 14 novembre 2011, n. 265)

39 Aliquote determinate ai sensi del decreto direttoriale A.A.M.S. del 6 agosto 2009.

40 Aliquota ritoccata al rialzo di un punto percentuale dalla legge di stabilità 2013 (Legge 24.12.2012 n° 228, G.U. 29.12.2012).

41 Se un giocatore infatti inserisse nella macchina 700 euro, e decidesse di ritirarsi subito dal gioco dopo aver speso un euro, risulterebbe comunque vincitore di 699 euro, e sarebbe quindi assoggettato all'imposta. Ulteriori dettagli al seguente indirizzo http://www.corriere.it/economia/12_gennaio_13/tassa-fortuna-videoslot_550bd6a4-3e0d-11e1-86c1-1066f4abcf8.shtml.

negli interventi eccentrici promessi da molti livelli territoriali, i quali potrebbero avere la conseguenza di distruggere valore, alimentare l'illegalità e lasciare inscalfita la questione delle ludopatie.

In Francia, come si vedrà nel successivo paragrafo, Stato centrale e Comuni hanno provato a trovare una quadra sul tema della ripartizione di risorse tra livelli di governo; in Spagna, invece, tale rapporto è definito nella cornice di un federalismo fiscale compiuto, mentre al modello inglese bisogna guardare per trarre qualche spunto in tema di azione pragmatica e diretta alla questione della dipendenza da gioco.

2.3 Il gioco online: nell'etere, ma con soldi veri

Impianto regolatorio

Privacy e semplicità di gioco. Sono queste le principali ragioni che rendono attraente il gioco *online*. Il *gambling online* in Italia comprende varianti a distanza di giochi già presenti in rete fisica, nonché alcuni prodotti concepiti specificamente e solo per il web:

- scommesse sportive a quota fissa;
- scommesse ippiche;
- lotterie istantanee (“Gratta e vinci”);
- ippica nazionale e internazionale;
- concorsi pronostici (“Totocalcio”, “ilg” e “Totogol”) e scommesse a totalizzatore (“Big Match” e “Big Race”);
- giochi di abilità;
- “superenalotto”, “superstar”, “win for life”, “eurojackpot” e “Play Six”;
- bingo (introdotto dal l'articolo 24, comma 33 del D.L. n. 98 del 2011 nella versione “a distanza”);
- giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo, tra giocatori (c.d. “poker cash”);
- giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo, a solitario, e giochi di sorte a quota fissa (c.d. “giochi da casinò”);
- i giochi che simulano dispositivi a rulli (c.d. “slot *online*”), operativi dal 3 dicembre 2012.

I dati A.A.M.S. al 31 dicembre 2012 raccontano un comparto ancora in crescita ma solo per effetto dell'emersione di gioco illegale.⁴² Visto il differente livello di *payout* previsto per questi giochi, la comparazione è effettuata sulla GGR anziché sul giro d'affari.

Alla fine dello scorso anno essa è cresciuta dell'1,3% rispetto al dicembre 2011, per un valore assoluto di 749 milioni di euro circa. Sul piano disaggregato, i giochi di abilità, congiuntamente ai nuovi giochi di carte e di sorte, ovvero poker a torneo, poker *cash* e giochi da casinò, hanno visto crescere la GGR del 17,1% rispetto al 2011, mentre la GGR per scommesse *online* declinava del 20,1% per effetto di un maggiore *payout* nel 2012 rispetto al 2011 (cioè gli scommettitori hanno vinto di più nel 2012), mentre il bingo ha imboccato una parabola discendente (-10,1 milioni, pari a un decremento del 22,1% annuo). Sostanzialmente invariati i dati del “Superenalotto”, del “Superstar”, del “Win for life” e dell’“Eurojackpot” (+0,3%), anche se le somme giocate sono diminuite sensibilmente, in analogia a quanto avvenuto per gli stessi giochi su rete fisica.

⁴² Dati ufficiali A.A.M.S. al 31 dicembre 2012, disponibili seguente indirizzo <http://www.aams.gov.it/sites/aams.2008/files/GIOCHI/GIOCO-A-DISTANZA/COMUNICATI/2013/Gioca-a-distanza-al-31-12-2012.pdf>

La GGR in “Gratta e vinci” è diminuita del 41,4% (ovvero 4,6 milioni), a seguito dell’avvio dei giochi da casinò, mentre le scommesse ippiche hanno chiuso sostanzialmente in pareggio dopo i primi 4 mesi in picchiata.

A dimostrazione della imminente maturità del mercato dei giochi a distanza, il trend della GGR è lievemente in discesa nei primi tre mesi di quest’anno (-0,2%), con i mesi di febbraio (-10,4%) e marzo (-3,1%) in sensibile contrazione rispetto al riferimento dell’anno precedente.⁴³

Mentre rimbalzano le scommesse sportive *online* (+29,1%) e quelle ippiche (+26,4%), cala dell’8,3% il comparto traino dei giochi di abilità, di carte e di sorte a quota fissa, che però rimane stabilmente quello di maggiore peso relativo di tutta l’offerta *online*, della quale concentra il 60,6% delle spese totali.

La regolamentazione di questo settore rinvia ai provvedimenti che disciplinano i singoli giochi in doppia versione *off-* e *online*, mentre il decreto direttoriale A.A.M.S. del 10 gennaio 2011 costituisce l’architettura del settore dei

- giochi di abilità (es. scopa, assopigliatutto, poker);⁴⁴
- giochi di sorte a quota fissa a distanza con vincita in denaro, con esclusione del gioco del lotto e dei suoi giochi complementari;
- giochi di carte a distanza con vincita in denaro, organizzati in forma diversa dal torneo.⁴⁵

Questi giochi vengono offerti su piattaforme *online* dai concessionari titolari di licenza A.A.M.S. La piattaforma di gioco sviluppata da ciascun concessionario è collegata al sistema centralizzato A.A.M.S., mediante il quale quest’ultima esercita le proprie funzioni di controllo, vigilanza e accertamento fiscale. Ciascun concessionario è titolare del diritto di sviluppare un portafoglio di giochi a distanza indefinito, previa presentazione, per ciascun gioco, di un apposito progetto specifico che A.A.M.S. deve autorizzare.

Il giro d’affari dei giochi di abilità è ripartito in modo che sul volume complessivo delle giocate il 3 per cento vada all’erario a titolo di imposta unica, almeno l’80 per cento sia restituito ai giocatori sotto forma di vincite e la restante quota sia attribuita al concessionario a copertura dei costi totali di esercizio del gioco.

Invece, per i giochi di sorte a quota fissa e i giochi di carte a distanza con vincita in denaro, organizzati in forma diversa dal torneo, il *payout* è ancora maggiore, almeno il 90%. Sul 10% così rimasto, si applica un’aliquota impositiva del 20%.

Il decreto pone limiti ai diritti di partecipazione acquistabili, nella misura di 250 euro per i giochi di abilità, 1.000 euro per le altre due tipologie.⁴⁶

Questo provvedimento amministrativo incorpora l’innovazione introdotta dalla legge

⁴³ Dati ufficiali A.A.M.S. al 31 marzo 2013, disponibili al seguente indirizzo <http://www.aams.gov.it/sites/aams.2008/files/GIOCHI/GIOCO-A-DISTANZA/COMUNICATI/2013/Gioco-a-distanza-marzo13.pdf>

⁴⁴ Per un’idea sul tipo di giochi offerti in questa modalità, si può consultare il seguente sito di un concessionario autorizzato A.A.M.S. <https://www.lottomatica.it/giochi-di-abilita/gioca/skill-games.html>.

⁴⁵ Articolo 1, comma 1 e 2 del decreto direttoriale 10 gennaio 2011 – Disciplina dei giochi di abilità nonchè dei giochi di sorte a quota fissa e dei giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo con partecipazione a distanza, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 27 del 3 febbraio 2011. Testo disponibile al seguente indirizzo http://www.aams.gov.it/sites/aams.2008/files/GIOCHI/GIOCHI-DI-ABILITA/NORMATIVA/20110110_Decreto_Direttoriale_2011_666_Giochi_GAD-04-02-11.pdf.

⁴⁶ Decreto direttoriale 10 gennaio 2011, articolo 5.

comunitaria per il 2008,⁴⁷ che era intervenuta sulla materia dei giochi a distanza, prevedendo 200 nuove concessioni novennali da assegnare secondo specifici requisiti e condizioni, e introducendo l'obbligo per il giocatore di stipulare con il concessionario un apposito contratto di "conto di gioco". Inoltre, il concessionario è tenuto a implementare attraverso la piattaforma, modalità che consentano l'autoesclusione e impongano l'autolimitazione al giocatore, che deve dichiarare in anticipo l'importo massimo che ha deciso di devolvere al gioco.⁴⁸

La fiscalità dei giochi a distanza

Il modello di imposizione dei giochi a distanza è composito. Se per i giochi in versione ambivalente (scommesse, *lotteries*) si applica il regime fiscale speciale per ciascuna previsto, la legge tributaria sottopone a un'imposta del 3% le somme giocate nell'ambito di *skill games*, mentre con il decreto legge n. 39 del 2009, è stata introdotta, per la prima volta nell'ordinamento italiano, l'imposta del 20% sul giro d'affari netto (giro d'affari meno vincite), sui giochi "poker cash" e "casinò".

Il modello di tassazione adottato è l'unico che permette l'offerta di versioni "legali" di questi giochi che abbiano *payout* concorrenziali con quelli non regolamentati. Ogni ulteriore ritocco all'insù delle aliquote finirebbe infatti per comprimere il *payout* e, conseguentemente, reindirizzare la GGR dei giocatori verso i siti non autorizzati che promettono vincite più frequenti.

Per una volta, l'esperienza italiana nella complessa attività di regolamentazione dei giochi *online* è *benchmark* in Europa e rappresenta un modello a cui diverse altre giurisdizioni europee si sono ispirate o si stanno ispirando, sia per quanto riguarda l'apertura dei rispettivi mercati, sia per la revisione delle regole esistenti.

Nei prossimi paragrafi l'esperienza di alcune di queste giurisdizioni – Francia, Germania, Regno Unito e Spagna – verrà analizzata al fine di trarre ulteriori spunti di riflessione e di riforma bilanciata del settore dei giochi pubblici, oggi sottoposto a tensioni nuove e diverse rispetto a quelle originarie che è riuscito a comporre.

3. Francia, operatori in fuga dal Fisco

In Francia il codice penale vieta i giochi d'azzardo, tranne quelli autorizzati dallo Stato, quali i giochi all'interno dei casinò autorizzati o le varie forme di lotterie nazionali per gestire le quali sono state create nel 1978 una società anonima a economia mista, "La Française des jeux" della quale lo Stato detiene il 72 per cento delle azioni, e il "Pari Mutuel Urbain" (sempre a prevalente capitale statale) che opera nel settore delle scommesse ippiche. La riserva di amministrazione prevista in Francia per il gioco d'azzardo è fondata su obiettivi di preminente interesse pubblico, come la raccolta fiscale. Proprio per questa ragione i casinò rientrano tra i settori "sensibili" dell'economia francese per investire nei quali gli investitori stranieri sono soggetti a un'autorizzazione preventiva. La FDJ detiene ancora il monopolio legale sulla rete fisica adibita alle scommesse sportive e sulle lotterie, mentre la PMU ha l'esclusiva sulla rete fisica delle scommesse ippiche. Le prime hanno registrato nel 2012 un giro d'affari pari a 12,1 miliardi di euro segnando un +6,1% rispetto allo scorso anno, mentre la PMU ha raccolto 9,8 miliardi di euro nell'ippica.

⁴⁷ Legge 7 luglio 2009, n. 88 Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008. (09G0100) (GU n.161 del 14-7-2009 – Suppl. Ordinario n. 110).

⁴⁸ *Ibidem*, articolo 10.

Per quanto riguarda il gioco *online*, la Francia ha approvato una legge di parziale liberalizzazione dei giochi nel 2010.⁴⁹ In precedenza soltanto la *Française des jeux* e il *Pari Mutuel Urbain* erano autorizzati a diffondere offerta di gioco *online*, assetto messo in dubbio dalla Corte di Giustizia UE nella causa *Zeturf*, attraverso cui i giudici del Lussemburgo hanno stabilito che il monopolio della PMU sul mercato *terrestre* e *online* delle scommesse ippiche costituiva una indebita limitazione della libertà di prestazione dei servizi della *Zeturf Ltd.*⁵⁰ Nel rimettere la decisione finale al Consiglio di Stato francese, i giudici comunitari hanno ribadito l'indirizzo secondo cui ci deve essere coerenza tra l'obiettivo dichiarato da uno Stato Membro di voler ridurre l'incidenza del *gambling* attraverso un monopolio e la sua *policy* complessiva, anche fiscale, nei confronti del gioco. Nel caso in esame, la Corte aveva notato come il PMU, lungi dal ridurre l'offerta di gioco per finalità di prevenzione delle dipendenze, aveva invece beneficiato di una intensa campagna promozionale sui propri servizi. Il Consiglio di Stato si è successivamente pronunciato a dicembre del 2011 rigettando il ricorso di *Zeturf*, essendo nelle more intervenuta la legge del 2010 di regolazione del gioco *online* tra le quali anche le scommesse ippiche *online*.⁵¹

Oggi il settore *online* è regolato da un'Autorità pubblica istituita con la legge del 2010, l'*Autorité de Régulation des Jeux En Ligne* (ARJEL); essa rilascia licenze quinquennali per le tre tipologie di gioco ammesse in questa modalità (poker, scommesse sportive e ippiche). Tuttavia, nonostante la liberalizzazione, lo scorso anno 13 operatori hanno lasciato il mercato francese, nel quale rimangono 22 imprese ad offrire prodotti di gioco a distanza. La fuga dai domini del gioco *dot.fr* è spinta da un contesto regolamentare e fiscale poco incentivante.

William Hill, Sportingbet, Betfair, Ladbrokes e l'italiana SNAI hanno alla fine optato per starne fuori. Chi è rimasto, come l'operatore francese BetClic Everest, nel 2011 ha denunciato perdite per 90 milioni di euro, addebitate all'alta incidenza del fisco sui giochi *online*.⁵²

In effetti, le condizioni tributarie imposte al sistema di gioco francese sono proibitive. La tassazione incide su una base imponibile costituita dal volume lordo del giro d'affari, ad aliquote che variano tra il 9% delle scommesse sportive, il 14,4% sulle scommesse ippiche e il 2% per il poker (vedi Tabella 3).

49 Legge n. 2010-476, relativa alla “Apertura alla concorrenza e regolazione del settore dei giochi in denaro e d'azzardo on-line”, disponibile al seguente indirizzo <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510&dateTexte=&categorieLien=id#JORFARTI000022204607>.

50 Causa C-212/08, *Zeturf c. Premier Ministre*, sentenza del 30 giugno 2011, non ancora pubblicata.

51 Decisione del Consiglio di Stato francese n.287503 del 30 dicembre 2011, disponibile al seguente indirizzo web <http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=1&fond=DCE&texte=n%2E+287503&Page=1&querytype=simple&NbEltPerPage=4&Pluriels=True>.

52 Sue Schneider, “Online Gaming in France”, *Gaming Law Review and Economics*, 17, n. 4, 2013.

TABELLA 3

Tassazione del gioco online in Francia

% del giro d'affari	Scommesse ippiche	Scommesse sportive	Poker
Prelievo erariale	4,6%	5,7%	1,8% (tetto 0,9€)
Prelievo a favore degli organismi di sicurezza sociale	1,8%	1,8%	0,2% (tetto 0,2%)
Prelievo a favore del centro nazionale per lo sviluppo dello sport (CNDS)		1,3 % nel 2010 1,5 % nel 2011 1,8 % nel 2012	
Tassa sulle scommesse ippiche	8,0%		
TOTALE	14,4%	8,8 % nel 2010 9,0% nel 2011 9,3 % nel 2012	2,0% (tetto complessivo 1€)

Ciò che sta accadendo Oltralpe dimostra che un modello fiscale squilibrato distrugge il mercato dei giochi, aumentando il rischio di proliferazione dell'offerta illegale.

Nonostante il suo insuccesso, tuttavia il modello francese contiene una disciplina della distribuzione delle risorse fiscali tra centro e periferia di un qualche interesse, anche per l'Italia, in considerazione delle tensioni che stanno insorgendo qua e là in giro per la Penisola. Si tratta dell'articolo 47 della legge di riforma francese, che riserva il 15% del gettito levato sulle scommesse ippiche e sui giochi a distanza praticati ai Comuni entro i cui confini ippodromi e casinò sono siti. Questo schema ha fruttato ai Comuni, nel 2011, 10 milioni di euro a partire dal poker *online*, e altrettanti dal settore dell'ippica.⁵³

Inoltre, la citata legge del 2010 ha istituito dei prelievi specifici sui giochi destinati al settore sportivo e a quello sanitario.

Con riguardo allo sport, il prelievo assume la qualificazione di diritto di sfruttamento a vantaggio delle federazioni sportive e degli organizzatori di eventi sportivi, che si applica sia alle scommesse sportive su rete fisica che *online*. I 2,4 milioni di euro tratti sotto forma di tale diritto nel 2011 hanno accresciuto il valore distribuito alla filiera sportiva, mentre il *Centre national pour le développement du sport* (CNDS, l'equivalente del CONI italiano), ha beneficiato di un prelievo fiscale aggiuntivo sulle scommesse sportive pari all'1,3% delle giocate.

Ancora, il legislatore ha introdotto un prelievo sociale unico sulle scommesse ippiche, sportive e sul poker *online*, destinando il 5% di tali risorse all'*Institut national de prévention et d'éducation pour la santé* (INPES), per un importo di 5 milioni di euro nel 2010.

Nel 2012 la GGR dei giocatori *online* in Francia (798 milioni di euro) ha superato quella italiana (749 milioni di euro). Ciononostante, come si spiegava in precedenza, l'alta incidenza della pressione fiscale sui giochi ha impedito a molti operatori del settore di restare profittevoli, spingendoli ad abbandonare il mercato transalpino. Paiono resistere i soli campioni nazionali PMU e FDJ, che comunque hanno chiuso il 2012 con perdite di 85 milioni di euro, il 50% in meno rispetto al 2011, grazie a tagli nelle poste di bilancio dedicate al marketing (- 56 milioni di euro) e ad altri costi di struttura aziendale (- 36 milioni di euro).

Fermo restando tale limite strutturale del sistema fiscale francese, che rischia di inibire lo sviluppo del mercato, da un punto di vista strettamente modellistico il sistema di

⁵³ Dati tratti dal *Rapport d'évaluation du gouvernement* – loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 dell'ottobre 2011.

prelievi speciali destinati a sport e sanità è interessante, nella misura in cui introduce un dato di trasparenza circa l’origine e il funzionamento del prelievo, nonché la destinazione del suo gettito. Ancorché sbilanciato da un punto di vista finanziario – le aliquote sono alte e la base imponibile troppo ampia – il prelievo di scopo francese è più intelligibile, sia per gli operatori del mercato che per l’utenza, la quale sa a chi e a cosa viene destinata una parte delle giocate e delle tasse da esse generate.

4. Stato e mercato danneggiati dal “nein” tedesco al gioco online

La regolamentazione del gioco *online* in Germania continua a essere un *casus belli* tra l’industria europea del settore e le autorità del primo Paese europeo.

Nell’estate del 2012 quindici dei sedici *Länder* della Repubblica Federale hanno siglato un trattato interstatale (d’ora in avanti TI-15) che conferma la politica proibizionista tedesca nei confronti del *gambling online*. Divieto assoluto di gioco a distanza per il poker e i giochi da casinò *online*, e una timida apertura alla modalità da remoto per le lotterie, che comunque restano in regime di monopolio statale, e le scommesse sportive, queste ultime passibili di concessione ad un numero limitato di operatori europei privati in regime di prova.

L’unico *Land* a non aver ratificato il TI-15 era lo Schleswig-Holstein, che fino all’inizio del 2013 aveva tenuto in vigore una normativa più liberale che consentiva a privati titolari di concessione rilasciata dalle autorità del *Land* di offrire anche poker e giochi di casinò in modalità *online*.⁵⁴ Sulla base di questa normativa, da marzo a dicembre 2012 lo Schleswig-Holstein aveva rilasciato 20 licenze ad altrettanti operatori. Tuttavia, a seguito delle elezioni tenutesi nel maggio 2012, che hanno rovesciato gli equilibri nel parlamento locale a favore di una coalizione tra Social Democratici e Verdi, la liberalizzazione precedentemente varata da Conservatori e Liberali è finita nel mirino del nuovo governo locale. L’epilogo è dunque arrivato a fine gennaio 2013, quando il parlamento dello Schleswig-Holstein ha deciso di aggiungere la propria firma al Trattato Interstatale che proibisce il *gambling online*, bloccando il rilascio di nuove concessioni ma lasciando in vigore quelle esistenti, di durata esennale. I titolari di queste licenze, però, potranno offrire i propri prodotti solo all’interno del *Land*, un mercato di soli 3 milioni di utenti.⁵⁵

La disciplina tedesca del gioco *online* è già finita più volte sotto scrutinio delle autorità europee, e la Commissione UE aveva già criticato la normativa interstatale perché a rischio di lesione delle libertà comunitarie di stabilimento e circolazione, in quanto il governo federale tedesco non ha mai sufficientemente provato che il rischio di dipendenze da gioco sia più alto per l’*online gambling* di quanto non lo sia per l’*offline*, e che di conseguenza sia necessario mantenere in vigore una legislazione incongruente tra i due comparti. Al contrario, la Commissione UE aveva accolto con favore la liberalizzazione dello Schleswig-Holstein.⁵⁶ A questo punto, dunque, l’eventualità di una procedura di infrazione capace di approdare dinanzi la Corte di Giustizia UE è molto alta mentre diversi contenziosi a livello nazionale sono già in corso.

Al netto delle implicazioni legali scaturenti dall’incompatibilità dell’impianto regola-

⁵⁴ Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels, 20 ottobre 2011.

⁵⁵ Joachim Englisch, “Taxation of Online Gambling in Germany”, *Gaming Law Review and Economics*, 17, n. 1, 2013, p. 23.

⁵⁶ L’opinione della Commissione sull’allora proposta legislativa del nuovo TI-15 disponibile al seguente indirizzo http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2011&inum=188&lang=EN&sNLang=EN.

mentare tedesco col diritto UE, la praticabilità economica di un simile assetto normativo sarà molto difficile, se non impossibile, e il gioco illegale continuerà a prosperare. Nel 2010, nonostante il divieto formale, il *gambling online* in Germania ammontava a 774 milioni di euro, il 7,6% dei 10,1 miliardi di giro d'affari del comparto *gambling* intero (*online* e *offline*).⁵⁷

Le restrizioni della normativa tedesca spingeranno i giocatori di quel Paese a servirsi di operatori stabiliti altrove in Europa, con un danno, anche erariale, per le casse della *Bundesrepublik*.

La decisione dello Schleswig-Holstein di allinearsi al regime federale mette fine sia alla competizione regolamentare che fiscale all'interno della Germania. L'assetto che ne risulta, comunque, difficilmente supererà la più dura prova della competizione europea e mondiale.

Secondo il TI-15 gli operatori che offrono scommesse sportive *online* in Germania sono soggetti a una *Imposta Federale sulle Scommesse Sportive*. Questa imposta colpisce le scommesse sportive ma non quelle ippiche a totalizzatore, ha un'aliquota nominale del 5% applicata al totale delle scommesse effettuate, da cui risulta un'aliquota reale, cioè calcolata sulla GGR effettiva dei giocatori, molto più alta.⁵⁸ Essa scatta anche nei confronti dei cosiddetti operatori "grigi", cioè non concessionari federali tedeschi benché legalmente stabiliti altrove in Europa, nonché di quelli *tout court* illegali, una volta scoperti.

In posizione subordinata e sussidiaria rispetto alla predetta imposta, c'è anche l'*Imposta sulle Concessioni Interstatali*. Uguale l'aliquota (5%), uguale la base imponibile (il totale delle scommesse), diversi i soggetti incisi, cioè i titolari di concessione federale ottenuta sotto il TI-15.

Finché è esistita concorrenza fiscale dentro la Federazione, ben pochi erano gli operatori che preferivano chiedere la licenza federale, soggiacendo all'Imposta sulle Concessioni Interstatali, anziché quella dello Schleswig-Holstein, che al contrario applicava un'aliquota del 20% ma sulla GGR. Era stato calcolato che, per avere una posizione fiscale più favorevole che nello Schleswig-Holstein, i concessionari federali avrebbero dovuto pagare un *payout* massimo del 75%, e quindi trattenere come GGR il 25%. Un dato che contrasta con il *payout* medio dei *bookmakers* privati *online*, i quali restituiscono il 90% sotto forma di vincite.⁵⁹ Ne conseguiva che l'aliquota del 20% sul 10% residuo di GGR nello Schleswig-Holstein era sempre più conveniente del 5% applicato all'intero giro d'affari dei concessionari federali.

Aver livellato il regime fiscale dell'*online* betting è dunque un bene, in quanto evita fenomeni di forum shopping interno alla Germania? Ovviamente no, perché i *bookmakers* che fino allo scorso anno avevano l'opzione Schleswig-Holstein per restare nel mercato tedesco e pagare lì una quota di tasse, da quest'anno migreranno verso altre giurisdizioni europee, Italia inclusa, per offrire i propri servizi a distanza ai consumatori tedeschi.

Infine, vigente l'attuale normativa, al fisco tedesco mancheranno anche gli incassi da IVA, che in base alla direttiva istitutiva del tributo viene pagata dai fornitori di servizi nel Paese d'origine.

57 Stime GamblingData, disponibili al seguente indirizzo http://www.gamblingdata.com/files/German_Market_Report.pdf.

58 L'aliquota era addirittura al 16,75% prima che il nuovo TI-15 entrasse in vigore nel 2012.

59 Joachim Englisch, "Taxation of Online Gambling in Germany", *Gaming Law Review and Economics*, 17, n. 1, 2013, p. 26.

Quello tedesco, pertanto, si configura come un modello negativo da non seguire, in attesa che le istituzioni europee decidano la sua sorte nei prossimi mesi.

5. Giochi “in house”, il modello portoghese di Santa Casa

In Portogallo il gioco d’azzardo è di regola vietato, salvo ciò che lo Stato espressamente decide di autorizzare secondo il regime che ritenga più idoneo, riservandone la gestione direttamente a se stesso, oppure a un ente di derivazione pubblica, o ancora ad enti privati a seguito di gara d’appalto conforme alle procedure amministrative interne.

Nel quadro del citato regime amministrativo, i giochi d’azzardo sotto forma di lotteria, di giochi del lotto e di scommesse sportive sono conosciuti in Portogallo con la denominazione di giochi sociali (*jogos sociais*) ed il loro esercizio è sistematicamente attribuito alla Santa Casa de Misericórdia di Lisbona, una persona giuridica di diritto privato e utilità pubblica amministrativa. La Santa Casa è posta sotto la vigilanza del governo portoghese e oltre alla gestione dei giochi ad essa affidati dalla legge, essa persegue fini e obiettivi di natura socio-politica, nell’area della Salute, della Cultura, dell’Istruzione e della Promozione della Qualità della Vita.

Il primo gioco affidato in esclusiva a questa particolare entità amministrativa, il cui funzionamento all’interno dell’ordinamento portoghese è stato giudicato non contrario al diritto europeo dalla Corte di Giustizia del Lussemburgo in una sentenza del 2009,⁶⁰ è stato la lotteria nazionale (*Lotaria Nacional*), istituita con regio decreto del 18 novembre 1783 e concessa alla Santa Casa. Attualmente, tale lotteria consiste in un’estrazione a sorte mensile di numeri, ed è parte di un portafoglio giochi, tutti affidati alla Santa Casa, fondati sull’estrazione di numeri o competizioni sportive, come il *Totobola* e *Totogolo*, che consentono ai giocatori di scommettere, rispettivamente, sul risultato (vittoria, pareggio o sconfitta) nonché sul numero di reti segnate dalle squadre. Accanto ai giochi sportivi, esistono due giochi del lotto, il *Totoloto*, consistente in una selezione di 6 numeri su 49, e l’*EuroMillions*, un tipo di lotto europeo, ma anche la *Lotaria Instantânea*, un gratta e vinci comunemente chiamato *raspadinha*.

Nel 2003 un intervento legislativo ha allargato l’area di esclusiva della Santa Casa affidandole la gestione di questi giochi anche in versione internet.⁶¹

Nell’ambito dell’ordinamento portoghese la Santa Casa svolge dunque sia l’attività di regolazione amministrativa del settore, assimilabile alla nostra A.A.M.S. sia quella di gestore *in-house* dell’offerta di gioco, guidando, altresì, il processo di redistribuzione delle risorse derivanti dal gioco a iniziative ed altri enti di utilità sociale.

I premi dei giochi, con eccezione dell’*EuroMillions*, sono soggetti a una ritenuta d’acconto fiscale pari al 35% del valore destinato ai premi stessi, che vengono poi distribuiti ai giocatori al netto delle tasse già pagate. In questo regime sono compresi il *Totoloto*, il *Loto 2* e il *Joker*, un gioco derivato dal *Totoloto* consistente nell’estrazione di un numero. L’aliquota è invece del 25% nel caso delle scommesse sportive – *Totobola* e *Super 14* – nonché delle Lotterie.⁶²

Il fatturato lordo dei giochi portoghesi nel 2012 è stato di 1,729 miliardi, pari ad un

60 Causa C-42/07 – Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International contro Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, ECR [2009] I-7633.

61 Decreto legge 8 novembre 2003, n. 282 (*Diário da República I*, Série A, n. 259, dell’8 novembre 2003).

62 Fonte sito internet Santa Casa, disponibile al seguente indirizzo http://www.scml.pt/junte_se_a_nos/jogos/historial/.

incremento del 5,2% sull'anno precedente. Un dato inversamente proporzionale alla caduta del Pil, che è invece stata del 3,2%, e che si spiega attraverso l'ottima performance dell'*EuroMillions* (1,047 miliardi nel periodo) e della *raspadinha* (376,5 milioni), trainata dal *Win for Life*, ma soprattutto alla luce degli investimenti in pubblicità e *re-branding* effettuati, nonché dell'entrata in funzione di una nuova linea di distribuzione dei giochi, che ha aumentato la capacità produttiva di Santa Casa attirando una maggiore domanda dal settore illegale.

I premi distribuiti ai giocatori hanno ammontato a 945,742 milioni, e la GGR dei giocatori portoghesi si è pertanto attestata a 783,379 milioni, da cui vanno sottratti 112,071 milioni come compenso agli intermediari dei giochi e 74,460 milioni versati allo Stato sotto forma di imposta di bollo, per totalizzare una spesa netta di 596,848 milioni di euro.⁶³ Il risultato finale dell'anno, al netto delle spese gestionali di Santa Casa, è stato pari a 534,458 milioni di euro.

Questo montante è stato poi distribuito a ministeri e fondi vincolati al perseguimento di specifici obiettivi civici, culturali e sociali secondo le percentuali stabilite dal decreto legge 56/2006.⁶⁴ La lista completa dei beneficiari e delle relative attribuzioni percentuali è contenuta nell'articolo 3 del citato decreto. Tra essi pare opportuno citare il 7,8% destinato al finanziamento dello Sport (48 milioni di euro all'Istituto di Sport e Gioventù nel 2012), il 16,6% attribuito al Ministero della Salute (85 milioni nel 2012), il 2,2% destinato al Fondo di promozione culturale presso il Ministero della Cultura e il 33% destinato al Ministero per la Solidarietà e Sicurezza Sociale (179 milioni nel 2012), per il finanziamento di attività di sostegno ai disabili, agli anziani e ad altre categorie svantaggiate.⁶⁵

Lo scorso anno fonti dal Ministero dell'Economia portoghese avevano annunciato l'imminente apertura del mercato *online* ai concessionari privati, da cui il dicastero contava di trarre 250 milioni di euro necessari al finanziamento di uno schema di pensionamento per banchieri. All'annuncio non sono seguite ulteriori iniziative, e il mercato dei giochi lusitano continua ad essere riservato per intero a Santa Casa, seguendo una tradizione che da sempre contrappone gli obiettivi di matrice pubblicistica perseguiti dalle autorità locali allo sviluppo dei giochi in un mercato liberalizzato, benché, come accaduto altrove, sottoposto a stringenti vincoli amministrativi.

Le attività svolte da Santa Casa – che rimane un modello apprezzabile di valorizzazione delle risorse provenienti dai giochi – potrebbero trarre importanti benefici da una maggiore apertura del settore al mercato e alla concorrenza, mentre è interamente positivo il giudizio circa la trasparenza con cui l'ordinamento portoghese distribuisce le risorse tratte dai giochi alla società, attraverso quote determinate dalla legge, facilmente intelligibili sia dagli addetti ai lavori che dall'utenza. Trasparenza e concorrenza di mercato non sarebbero in contraddizione, e insieme contribuirebbero a sviluppare una filiera dei giochi ricca, equilibrata e profittevole per tutti, *stakeholders*, utenti e cittadini fruitori dei servizi pubblici da essa finanziati.

63 Relazione Contabile Santa Casa, 2012, p. 33, disponibile al seguente indirizzo https://www.jogossantacasa.pt/Content/images/uploadedImages/content/pjmc/gc/cont/2748/RelContas_2012.pdf.

64 Disponibile al seguente indirizzo <http://dre.pt/pdf1sdip/2006/03/053A00/19131915.pdf>.

65 L'elenco completo e dettagliato del valore distribuito dai giochi portoghesi è disponibile a pagina 82 della Relazione Contabile Santa Casa (vedi *supra*).

6. Il vero federalismo del fisco spagnolo sui giochi

Dal punto di vista del mercato, in Spagna i giochi si dividono in due gruppi a seconda che essi ricadano nell'area liberalizzata oppure no. Si tratta delle lotterie, che rimangono attività di riserva statale, e l'offerta dei privati concessionari autorizzati, che consiste in scommesse (ippiche e sportive), apparecchi da intrattenimento, *roulettes*, poker, casinò e altri *skill games*.

Le lotterie statali sono riservate dalla legge alla *Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado* (SELAE) e alla *Organización Nacional de Ciegos Españoles* (ONCE), quest'ultima finalizzata a finanziare iniziative assistenziali per i ciechi.

La rimanente parte dei giochi è affidata a concessionari privati attraverso un sistema di licenze.

Nell'ambito dei giochi non organizzati in forma di monopolio pubblico, una ulteriore distinzione corre lungo le linee delle competenze che la Costituzione spagnola distribuisce tra Stato e Comunità Autonome. Ciò significa che, per i giochi organizzati nel mercato, la competenza regolamentare (e perfino fiscale) appartiene alle Comunità Autonome, in forza della competenza residuale prefigurata dal terzo comma dell'articolo 149 della Costituzione spagnola, a condizione che gli Statuti delle Comunità Autonome prevedano una simile opzione. Questa opzione è stata di norma esercitata sotto il titolo di *Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas – deportivo benéficas*. In forza di essa, le Comunità Autonome organizzano e autorizzano i giochi nel proprio territorio. Sono escluse da tale attribuzione di competenza le scommesse sportive, riservate allo Stato.⁶⁶

Una particolare rilevanza nell'offerta di giochi pubblici in Spagna va attribuita all'ONCE, che ha reso esplicito il legame tra gli introiti dei giochi e il finanziamento di iniziative ad alto contenuto sociale. Si tratta di un'azienda pubblica il cui scopo consiste nel sostegno all'indipendenza e all'inserimento lavorativo di persone ipovedenti. Nata nel 1938, con la *membership* aperta alle sole persone prive di vista, oggi l'ONCE è la *holding* di una galassia di cui fanno parte diverse entità giuridiche che svolgono iniziative di sostegno a disabili (non solo ciechi), sia in Spagna che all'estero. Di essa fanno parte la Fondazione ONCE per la Cooperazione e l'inclusione sociale dei disabili, nonché la CEOSA (*Corporacion Empresarial ONCE*). La primaria fonte di finanziamento di ONCE sono i giochi, a partire dal cosiddetto *Cupòn*, una lotteria giornaliera a cui nel corso del tempo si sono aggiunte altre tipologie di gioco autorizzate dalla legge.⁶⁷ Nel 2012 la quantità di giocate ONCE ha toccato quota 1,914 miliardi di euro, con premi distribuiti per 896 milioni e una GGR finale dei giocatori pari dunque a 1,018 miliardi.⁶⁸ Attraverso tali risorse ONCE e la sua Fondazione nel 2012 davano direttamente lavoro a 57.168 persone, di cui 32.656 disabili, il 57,1% del totale. Un dato che corrisponde solo in parte al valore sociale diffuso da ONCE negli ultimi 20 anni, periodo nel quale le sue iniziative hanno creato 84.995 posti, sia dentro che fuori la compagnia e le sue consorelle, 5.532 dei quali nel 2012. Il 97,5% di questi impieghi è appannaggio di persone con disabilità, inclusi i giovani: il 22,1% delle risorse occupate lo scorso anno è *under 30*, una coorte anagrafica nella quale il tasso di occupazione spagnolo dello scorso anno si fermava al 14,1%.

66 “La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato”, curata da Fundacion Codere, Fondazione Bruno Visentini e dal Ceradi – LUISS Guido Carli, 2013, pp. 285-286.

67 Per un elenco completo di giochi ONCE consultare il seguente indirizzo web <http://www.juegosonce.es/wmx/dicadi/pub/index.cfm>.

68 Memoria Anual 2012 – Direccióen General de Ordinacióen del Juego. Disponibile al seguente indirizzo <http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes>.

Tuttavia l'ONCE non distribuisce soltanto lavoro, e non solo ai ciechi, comunque. Nel 1988 è stata istituita la Fundaciòn ONCE, alimentata con il 3% delle risorse derivanti dalle vendite di tutti i giochi autorizzati ONCE. La Fondazione finanzia due tipologie di progetti. La prima concerne il *training* e l'inserimento lavorativo di persone disabili, e il suo sviluppo ha portato alla conclusione di 12 accordi di collaborazione nel 2012, tra cui quello con il Comitato Paralimpico per la ricollocazione professionale degli atleti disabili a fine carriera sportiva. Nella seconda categoria di progetti rientra invece lo sviluppo dell'accessibilità universale, con la conclusione di 27 accordi nel 2012, tra i quali si segnala quello con Wikimedia Spagna per incrementare il livello di accessibilità ai disabili dei contenuti da essa pubblicati.

Nel 2012 la Fondazione ha ricevuto 1.782 richieste di assistenza, approvandone il 72% e investendo 79,5 milioni di euro in progetti ricadenti nel suo scopo sociale, così suddivisi: 57,1 per training e inserimento lavorativo e 22,4 milioni per il piano di accessibilità. Benché il 23% delle richieste approvate sia provenute da individui, il flusso di risorse ad essi indirizzati è stato solo l'1,7% del totale, mentre il 98,3% ha raggiunto persone giuridiche e associazioni di disabili, segno che l'istituzionalizzazione dell'ONCE ha consentito la strutturazione e la professionalizzazione del terzo settore intorno ai suoi progetti. Ciò è anche confermato dal fatto che tutte le richieste pervenute alla Fondazione hanno superato la prima fase di valutazione, in quanto *compliant* con gli standard da essa richiesti ai fini dell'ammissione delle domande, con ciò segnalando l'alto livello di *know-how* maturato dagli enti promotori lavorando con l'Organizzazione.⁶⁹

Anche l'ONCE ha sofferto del calo di mercato che ha colpito il settore dei giochi spagnoli lo scorso anno, e i suoi ricavi hanno ceduto il 2,2% rispetto al 2011. Ciononostante, l'azienda ha migliorato di un punto percentuale il numero di disabili impiegati in rapporto al totale, che sono passati al 57,1% dal 56,2%, pur in un contesto di occupazione in calo all'interno della stessa azienda e sue consociate, che ha diminuito le sue risorse lavorative di 1.435 unità.

Fuori dall'ONCE, sul piano complessivo il mercato dei giochi in Spagna si è contratto dell'1,1% su base annua, con un giro d'affari di 29,9 miliardi così suddiviso: il 36% alle Lotterie di Stato, 7% all'ONCE, 33% derivante dalle macchine da gioco di tipo B,⁷⁰ un 7% dal bingo, il 6% dai *casinos*, l'1% dalle Sale Scommesse e l'11% dal gioco *online*.⁷¹ Senza il gioco *online*, che è stato liberalizzato nel 2011 e che ha realizzato un +70% di giro d'affari, la caduta del giro d'affari complessivo sarebbe stata molto peggiore, arrivando al 6%.

Da un punto di vista fiscale, la normativa spagnola è il parto di un processo di federalismo fiscale vero e completo. Per effetto del combinato disposto dell'articolo 157 della Costituzione e della Legge Organica di Finanziamento delle Comunità Autonome (*Ley Orgánica 8/1980*) le tasse sui giochi fanno parte delle imposte completamente cedute alle Comunità Autonome. La competenza fiscale delle autonomie spagnole è andata accrescendosi nel corso degli anni, e oggi esse hanno larghi poteri, non solo di

69 Rapporto annuale dell'ONCE e della sua Fondazione, 2012. Disponibile al seguente indirizzo http://www.once.es/new/sala-de-prensa/publicaciones-y-documentos/Documprensa/copy_of_annual-report-of-the-once-and-its-foundation-2011/documentos/2011%20Annual%20Report%20-%20Chapter%205%20-%20The%20ONCE%20Foundation.pdf.

70 Le macchinette di tipo B sono quelle che, in cambio del prezzo della giocata, concedono all'utente un tempo di utilizzo della macchina ed, eventualmente, una vincita in denaro. Possono essere installate solamente previa autorizzazione e, in luoghi pubblici quali stazioni, aeroporti, centri commerciali, solo in presenza di una sala appositamente adibita

71 Memoria Anual 2012 – Direcciòn General de Ordinaciòn del Juego. Disponibile al seguente indirizzo <http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes>.

riscossione, ma anche normativi, rispetto alle tasse sui giochi, di cui possono definire gli elementi strutturali anche modificando la disciplina statale.

Questa lata autonomia impositiva delle Comunità Autonome ha determinato molta eterogeneità nell’assetto fiscale dei giochi pubblici spagnoli.

Per fare un esempio, si guardi alla tassazione delle già citate macchine da gioco di tipo B. Essa consiste in una tassa fissa su ciascuna macchina installata di 2.845 euro su base annua, con maggiorazioni nel caso in cui siano possibili giocate simultanee da parte di due giocatori (5.690 euro su base annua), o tre e più giocatori (5.797 euro su base annua, più il risultato del seguente prodotto: 2.235 euro x numero di giocatori x prezzo massimo di ciascuna partita).⁷²

Tuttavia, secondo la Legge Organica 7/2001 le Comunità Autonome possono imporre delle addizionali sulle imposte definite dal livello centrale, e quasi tutte (tranne la Navarra) hanno esercitato questa potestà sulle macchinette di tipo B, portando la tassa fissa a valori compresi tra i 3.080 e i 3.833 euro.⁷³

La medesima previsione di imposizione addizionale da parte delle Comunità Autonome è prevista per il gioco *online* sulla base dell’articolo 48, comma 7 della Legge 13/2011 di regolazione del gioco a distanza.⁷⁴

Nel 2012 le entrate tributarie dal gioco in Spagna sono comunque precipitate del 34,9% a 2,25 miliardi di euro, con tutti i comparti in caduta libera eccetto l’*online*, il cui buon andamento dipende però dalla sua recente introduzione e principalmente alla canalizzazione di una offerta precedentemente illegale.⁷⁵ Tuttavia, anche il settore dell’*online* è tassato al 25% della *Gross Gaming Revenue*, rendendo difficilmente profittevole il mercato per gli operatori privati nazionali.

L’offerta illegale di gioco *online* in Spagna non è stata ancora del tutto drenata, come dimostrano i dati di una ricerca condotta dall’Università Carlos III di Madrid: nel primo trimestre 2013, 1 milione e 470mila spagnoli hanno giocato *online*, mentre gli utenti registrati a norma di legge e censiti dalla *Dirección General de Ordenación del Juego* sono stati solo 1 milione e 160mila.⁷⁶

In sintesi, la Spagna si connota per una caduta dei ricavi in tutti i settori maturi del comparto giochi, in linea con i dati macroeconomici del Paese. Unica eccezione l’*online*, sul cui andamento il giudizio va sospeso in attesa che anche esso si consolidi. Allo stato attuale, al netto di considerazioni relative alla suddivisione istituzionale delle competenze fiscali tra Stato e Comunità Autonome, che configura un assetto peculiare e difficilmente replicabile in Italia, non si può trarre una conclusione sull’efficienza del sistema impositivo spagnolo nei confronti del nascente mercato dell’*online*, nel quale alberga ancora una parte considerevole di offerta illegale. Di notevole interesse è però l’esperienza dell’ONCE che, come si vedrà nel paragrafo seguente, richiama quella della *National Lottery* inglese per la sua capacità di distribuire una quota importante del valore economico prodotto dai giochi per progetti di recupero di soggetti svantaggiati.

72 Ricerca Eurispes e Fondazione Unigioco, *La fiscalità delle New slot: quadro europeo e ipotesi di modifica del modello di imposizione italiano*, 2011, p. 29.

73 Ibidem.

74 *Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego*, disponibile al seguente indirizzo <http://www.boe.es/boe/dias/2011/05/28/pdfs/BOE-A-2011-9280.pdf>.

75 Il comparto *online* ha prodotto un gettito fiscale di 133 milioni, contro i 70 dell’anno precedente. Dati tratti Memoria Anual 2012 – Dirección General de Ordenación del Juego. Disponibile al seguente indirizzo <http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes>.

76 Sintesi della ricerca disponibile al seguente indirizzo <http://www.agimeg.it/?p=19414>.

7. Molto mercato, tanto valore diffuso a partire dai giochi: il caso del Regno Unito

Nel Regno Unito *gambling* fa spesso rima con *betting*. L'offerta di gioco legale nell'isola che scommetterebbe su qualunque cosa è andata allargandosi nel corso degli anni, all'interno di un mercato libero da monopoli benché adeguatamente regolato. I filoni da seguire per tracciare i contorni dell'industria dei giochi britannica sono stati finora sostanzialmente due: le lotterie, o meglio la *National Lottery*, che ha uno statuto legale e regolamentare speciale in virtù del suo peculiare meccanismo di funzionamento, e tutto il resto dei giochi, che invece fa capo alla *Gambling Commission*, istituita dal *Gambling Act* del 2005.⁷⁷

Entrambi i filoni seguono il modello di assegnazione di licenze ancora più snello del modello concessorio vigente in Italia, nel senso che l'offerta di gioco è esternalizzata ad operatori privati sulla base di un provvedimento amministrativo⁷⁸ ed il gioco *online* transfrontaliero è lecito. Sia la *National Lottery* che gli altri giochi seguono gli indirizzi di *policy* del *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS) del governo. A differenza dell'Italia, le autorità di settore, la *National Lottery Commission* da un lato, e la già citata *Gambling Commission* dall'altro, hanno sempre esercitato funzioni regolamentari "pure", non occupandosi di questioni fiscali, che invece competono al governo. Secondo una proposta dell'esecutivo attualmente in discussione, le due Commissioni dovrebbero essere fuse in una, con la *Gambling Commission* ad incorporare le funzioni della *Lottery Commission*.⁷⁹

La *National Lottery* è stata istituita dal *National Lottery Act* del 1993 ed è regolata dalla *National Lottery Commission*,⁸⁰ che è anche l'autorità competente ad attribuire, a seguito di gara pubblica, la licenza per l'esercizio dei giochi a un imprenditore privato, e a vigilare sul rispetto dei suoi termini. Oggi il licenziatario è la società Camelot Group plc, titolare di una licenza assegnata nel 2009 per un periodo di 9 anni, successivamente esteso di 5, che scadrà dunque nel 2023. I giochi offerti e i relativi ricavi sono riportati nel prospetto alla pagina seguente (Tabella 4).⁸¹

L'aspetto più interessante della *National Lottery* inglese è la ripartizione dei suoi ricavi, una parte dei quali viene destinata a quelle che sono definite *good causes*, e cioè progetti in campo artistico, sportivo, educativo, sanitario, ambientale e di valorizzazione del patrimonio nazionale.

77 *Gambling Act* 2005, disponibile qui <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>.

78 Per un approfondimento sullo sviluppo del mercato del gioco inglese vedi David Miers, "From Constraint to Competition: 50 Years of Change in British Gambling Policy", *Gaming Law Review and Economics*, 15, n. 3, 2011.

79 Per maggiori informazioni sul tema della fusione, si rinvia alla consultazione avviata dal Parlamento Inglese e pubblicata il 5 luglio 2013 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmcomeds/256/25602.htm>. Qui invece il *draft* legislativo della proposta di fusione <http://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2013/9780111537626/contents>.

80 *National Lottery Act etc del 1993*, testo completo disponibile qui <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/contents>. La materia è stata successivamente normata da ulteriori *statutes*: *The National Lottery Act 1998*, *The Horserace Betting and Olympic Lottery Act 2004*, *The National Lottery Act 2006*.

81 Dati della National Lottery Commission, *National Lottery Commission Annual Report and Accounts 2011/2012*, disponibili al seguente indirizzo http://www.natlotcomm.gov.uk/assets-uploaded/documents/annual-report-20112012_1341997916.pdf.

TABELLA 4 National Lottery Commission Annual Report and Accounts 2011/2012	
Vendite	2011/2012 (in milioni di £)
Lotto	2.475
Lotto Plus	101,7
Thunderball	330,6
Scratchcards (include gli Interactive Win Games – IIWGs)	1725,8
Hotpicks	199,8
Daily Play	4,3
EuroMillions	1.666,10
Dream Number	0
Totale	6.503,3
Premi vinti (inclusi quelli non riscossi)	3.379,4

Lo schema è il seguente. Su ogni *pound* giocato alla lotteria dai sudditi di Sua Maestà 50 *pennies* tornano indietro sotto forma di vincite, 28 sono destinati a buone cause (*good causes*), 12 all'*Exchequer* sotto forma di tributo (*Lottery Duty*),⁸² mentre 5 *pennies* costituiscono la remunerazione dei distributori che vendono fisicamente i biglietti e 5 vanno al licenziatario, per far fronte ai costi di gestione e distribuire dividendi ai suoi *shareholders*.

La quota di ricavi destinata alle *good causes* confluisce nel *National Lottery Distribution Fund* presso la Segreteria di Stato, e viene successivamente reimmessa in circolo sulla base della seguente ripartizione:

- 16,75% per l'arte;
- 16,75% per lo sport;
- 16,75% per il patrimonio nazionale;
- 16,75% per la solidarietà;
- 33,3% per sanità, educazione, ambiente.⁸³

La *National Lottery Commission* ha calcolato che fin dall'introduzione di questo sistema nel 1993 sono stati distribuiti 30 miliardi di sterline per progetti a sfondo civico e sociale. Dalla *National Lottery* sono anche derivati 2,175 miliardi a finanziamento delle spese per le Olimpiadi e le Paralimpiadi del 2012 a Londra.

Le risorse del fondo sono distribuite da 12 associazioni previste dalla legge (*distributing bodies*),⁸⁴ ciascuna con rilevante expertise in una delle aree di intervento previsto, sotto forma di *grants* di importo variabile assegnati a seguito di *applications* presentate direttamente dagli aspiranti destinatari. Nel 2012 sono stati staccati assegni per 1,81 miliardi di sterline (+9,5% sull'anno precedente), destinati a coprire 370.000 progetti meritevoli di finanziamento, il 70% dei quali con un *grant* inferiore alle 10.000 sterline.⁸⁵

Il più grande distributore di fondi per *good causes* è il Big Fund (BIG), istituito dal Na-

82 I proventi del Lottery Duty sono ammontati a 780,5 milioni di sterline nel 2012. Fonte: *National Lottery Commission Annual Report and Accounts 2011/2012*, p. 12.

83 Articoli 21 e 22 del *National Lottery etc Act 1993* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/section/22#section-22-3-f>.

84 Elencati dall'articolo 23 del *National Lottery etc. Act 1993*. Qui l'elenco <http://www.lotterygoodcauses.org.uk/funding>.

85 *National Lottery Commission Annual Report and Accounts 2011/2012*, pagine 4 e 9.

tional Lottery Act del 2006.⁸⁶ Esso attribuisce il 40% delle risorse allocate nel *National Lottery Distribution Fund*, ma anche risorse non provenienti dalla Lotteria bensì da terze parti, come il DCMS.⁸⁷

Il meccanismo delle *good causes* fa della *National Lottery* inglese quasi un'Istituzione, il che ha prodotto un effetto spesso sottovalutato di legittimazione sociale sull'intero comparto dei giochi, inclusi quelli a più alto rischio di dipendenza, che come vedremo fra poco fanno parte del portafoglio amministrato dalla *Gambling Commission*.

Le funzioni statutarie della *Gambling Commission* consistono nel regolare l'offerta di *gambling* commerciale, tenendola legale e sicura per i consumatori. Ha anche un ruolo consultivo nei confronti del DCMS. Ad oggi i canali di offerta del *gambling* soggetti alla potestà regolamentare della Commissione sono i giochi "arcade", i *bookmakers*, il bingo, i *casino*, le apparecchiature da gioco, le lotterie diverse dalla *National Lottery*, nonché il gioco *online*.

La GGR degli inglesi sui giochi appena elencati nel 2012 si è fermata a 6,1 miliardi di sterline, che si sommano ai circa 3,5 miliardi di GGR per la *National Lottery*. Il totale in euro (11 miliardi circa) è una cifra comunque lontana dai 18 miliardi di GGR registrati in Italia nel medesimo periodo.⁸⁸

Il 50% della GGR è concentrato sul *betting*, anche attraverso gli apparecchi da intrattenimento, che nel Regno Unito sono divisi in 4 categorie a seconda dei valori di puntata e vincita massima consentiti. Particolarmente controverse, per una serie di ragioni, sono le macchine di tipo B2 (FOBTs), che consentono una puntata massima di 100 sterline e un tetto al premio di 500 sterline, mentre gli altri terminali hanno limiti più bassi. Sono molto diffuse perché fino a qualche anno fa non erano regolate, e pertanto erano proliferate in ogni tipo di locale commerciale ad alta frequentazione, oltre che in *casino* e *bingo halls*. Oggi non possono riprodurre giochi da casinò ad eccezione della roulette, tra una puntata e l'altra è stata prevista una durata minima e i loro monitor mostrano avvertenze circa i rischi di dipendenza dal gioco.⁸⁹

A seguire, in termini di GGR, i Casinò (15%), il gioco a distanza (13%), il Bingo (12%), gli Arcades (5%) e le *Lotteries* (5%).⁹⁰

Sotto l'egida del *Gambling Act* 2005 l'industria ha istituito un trust, volontariamente alimentato dai suoi partecipanti, chiamato "*Responsible Gambling Trust*".⁹¹ Il Trust ha l'obiettivo di finanziare progetti di ricerca, educazione e trattamento (*Research, education and treatment – RET*) del *gambling* compulsivo, ed è affiancato da un organo con-

86 *National Lottery Act* 2006, articolo 14. Disponibile qui <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/23/crossheading/the-big-lottery-fund>.

87 Ulteriori dettagli sul BIG disponibili al seguente indirizzo <http://www.biglotteryfund.org.uk/about-big/our-approach/big-fund>.

88 Fonte dati *Gambling Commission, Industry Statistics*, disponibili qui <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Industry%20Statistics%20-%20June%202013.pdf>.

89 Maggiori informazioni sulla classificazione delle apparecchiature da gioco in UK sono disponibili, *ex multis*, nel Report della House of Commons Culture, Media and Sport Committee, "The *Gambling Act* 2005: A bet worth taking?", p. 16. Disponibile *online* al seguente indirizzo <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcmds/421/421.pdf>.

90 *Ibidem*.

91 Questo *trust* è nato nel 2012 dalla fusione di due preesistenti veicoli (la GREaT Foundation, direttamente controllata dall'industria, e il Responsible Gambling Fund) aventi il medesimo scopo, cioè la raccolta di fondi presso l'industria privata e il loro impiego in progetti *anti-addiction*. Ulteriori informazioni al seguente indirizzo <http://www.responsiblegamblingtrust.org.uk/about.html>.

sultivo, il *Responsible Gambling Strategy Board* (RSGB), che a sua volta fa da tramite anche con la *Gambling Commission*. Il *fund raising* autonomo dei *players* del *gambling* UK era partito abbastanza lentamente: nel 2005/2006 essi avevano devoluto al fondo poco più di 2 milioni di sterline, passate a 3,5 nel 2008/2009. Prima che il fondo entrasse a regime con 5 milioni l'anno, confermati l'anno scorso, il governo inglese aveva minacciato di azionare la propria potestà impositiva, riconosciuta dalla sezione 123 del *Gambling Act*, che prevede la possibilità di introdurre una tassa di scopo per il contrasto alla ludopatia.⁹² Non c'è stato bisogno di arrivare a tanto, e il trust ha fissato in 6 milioni l'obiettivo per il 2014.⁹³

I *pennies* raccolti dal trust vengono distribuiti in 3 canali principali. La fetta più grande (2,5 milioni di sterline) va a *GamCare*,⁹⁴ una *charity* che fornisce un servizio di *helpline* nazionale e *counseling* psicologico per i giocatori problematici: 2.600 persone hanno fruito dei suoi servizi nel 2011. Gli altri 2,5 milioni sono spesi per trattamenti residenziali di soggetti problematici attraverso la *Gordon Moody Association* e la Clinica per il Gioco Problematico di Londra, convenzionata col servizio sanitario nazionale inglese.⁹⁵

A questo punto della discussione sul sistema inglese del gioco e di recupero delle ludopatie, sono due le conclusioni che si possono trarre.

La prima è che attraverso il *format* delle *good causes* associate alla *National Lottery* il mercato del gioco inglese distribuisce valore e consapevolezza presso il pubblico, in maniera intelligibile e trasparente, traendone una legittimazione che va oltre lo scambio economico tra *providers* di servizi e consumatori finali di gioco.

La seconda conclusione rimanda alla natura delle risorse impiegate per il finanziamento di cause pubbliche e contrasto al *gambling*: nessuna proviene dal Fisco, bensì dalla contribuzione “volontaria” dei giocatori rispetto alla *National Lottery*, delle imprese nel *Responsible Gambling Trust*. La difficoltà, a volte inopportuna, di perseguire fini pubblici connessi al *gambling* azionando la leva fiscale è plasticamente esplicita dall'evoluzione dell'impianto fiscale dei giochi in Gran Bretagna.

Infatti, per far fronte alla fuga dei *bookmakers* dal mercato inglese verso territori meno onerosi fiscalmente, nel 2001 l'imposta sulle scommesse (*General Betting Duty*, d'ora in avanti GBD) fu rimodulata modificando la base imponibile. Prima del 2001 essa gravava sul giro d'affari globale con un'aliquota che era decresciuta fino al 6,75% alla fine degli anni novanta. Successivamente al 2001, l'aliquota è passata al 15%, ma la base imponibile è diventata la GGR dei giocatori. Il risultato è stato un calo del gettito nel 2002 (- 42%) ma un successivo recupero negli anni seguenti grazie al parallelo rientro in UK di *bookmakers*, con conseguente incremento del giro d'affari complessivo.⁹⁶

92 La norma citata è disponibile al seguente indirizzo <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/section/123>.

93 Secondo la *Strategy 2013-14 to 2015-16* del Responsible Gambling Strategy Board, disponibile al seguente indirizzo <http://www.responsiblegamblingtrust.org.uk/PDFs/rgsb%20strategy%202012.pdf>.

94 Sito internet di GamCare <http://www.gamcare.org.uk/>.

95 Dati e cifre forniti da GamCare nel corso dell'audizione parlamentare contestuale al *report* della House of Commons di cui alla nota 90. Nel 2012 la *Gordon Moody Association* ha aiutato 85 maschi giocatori compulsivi nei suoi due centri di trattamento. La Clinica per il gioco problematico di Londra ha invece trattato 465 casi. Da “Responsible Gambling Strategy Board – Strategy 2013/2014 to 2014/2015” <http://www.responsiblegamblingtrust.org.uk/PDFs/rgsb%20strategy%202012.pdf>.

96 Ricerca Eurispes e Fondazione Unigioco, *La fiscalità delle New slot: quadro europeo e ipotesi di modifica del modello di imposizione italiano*, 2011, pp. 37-43.

TABELLA 5

Valore del giro d'affari soggetto alla General betting duty e suo gettito erariale

Anni 2000-2009 – Valori assoluti e percentuali (milioni di Gbp)

Anno	Giro d'affari	Gettito	%
2000	7.258	488	6,72
2001	8.602	474	5,51
2002	16.489	291	1,76
2003	29.028	359	1,24
2004	42.842	437	1,02
2005	47.721	447	0,94
2006	35.449	369	1,04
2007	39.854	409	1,03
2008	37.739	403	1,07
2009	37.050	344	0,93

Elaborazione Eurispes su dati HM Revenue and customs

Il sistema di imposte britannico sui giochi consta di 7 diverse fattispecie impositive.

La *Amusement Machine Licence Duty* (AML) che si applica a slot del tipo AWP e FOBT, il cui importo varia a seconda del tipo di categoria di dispositivo inciso.

Sul bingo grava invece il *Bingo Duty*, ad aliquota del 20% applicata sulla differenza tra puntate e vincite complessive.

Sempre sulla GGR dei giocatori incide la già citata *General Betting Duty* (GBD), con aliquota del 15% per le scommesse al totalizzatore (*pari-mutuel*) effettuate fuori dall'ippodromo (c.d. *off-course bets*) e a quota fissa e sulle commissioni dei *betting exchanges*, mentre l'imposta è del 3% per le scommesse *spread* di natura finanziaria e del 10% per tutti gli altri tipi di scommessa *spread*.

L'aliquota del *Gaming Duty* varia invece a seconda delle fasce di giro d'affari (va dal 15% al 40%) e si applica ai giochi contro un banco e ai giochi a torneo in cui i partecipanti sono gli uni contro gli altri e l'organizzatore mette a disposizione solo l'infrastruttura. L'imponibile è costituito dalle scommesse ricevute, inclusi eventuali diritti di partecipazione al tavolo di gioco.

Della *Lottery Duty* gravante sui *tickets* della *National Lottery* al 12% si è già detto, mentre la *Pooling Betting Duty* incide su quel tipo di scommesse il cui montepremi si divide tra coloro che hanno correttamente individuato l'esito di un evento. La base imponibile è costituita dalla differenza tra il monte scommesse iniziale e le vincite distribuite, con un aliquota che è scesa attualmente al 15%.

Infine, il *Remote Gaming Duty* sui giochi a cui si partecipa a distanza, è un'imposta supplementare, nel senso che si applica laddove sul relativo gioco non sia già stata prelevata una quota per effetto di una delle imposte tipiche elencate sopra. L'aliquota è del 15%.

Il governo di coalizione presieduto da Cameron ha annunciato l'intenzione, a partire dal dicembre 2014, nell'ambito della riforma relativa all'assegnazione delle licenze per il gioco *online* transfrontaliero, di trasformare il presupposto d'imposta sulle scommesse da remoto, introducendo il cosiddetto modello "point of consumption" in luogo dell'attuale "point of supply". In buona sostanza, oggi sono colpiti dalla tassa gli operatori stabiliti in Gran Bretagna. A regime variato, sarebbero colpiti tutti gli operatori, ovunque stabiliti, che vendano servizi e prodotti di gioco in UK, la cui offerta sarebbe anche

assoggettata all’ottenimento di una licenza. La riforma intende recuperare gettito da quei *bookmakers* che offrono i propri servizi da Gibilterra, Guernsey o l’Isola di Man, accusati di essere “tax havens” utilizzati dalle *majors* del gioco britannico. Una simile imposta, comunque, rischia di avere profili di incompatibilità comunitaria perché potrebbe essere ritenuta lesiva della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, in quanto la massimizzazione del gettito fiscale può costituire soltanto una motivazione ancillare e secondaria delle restrizioni di tali libertà, e tali restrizioni vanno applicate in maniera coerente e sistematica. Inoltre, un rapporto Deloitte ha calcolato che essa potrebbe spingere i giocatori verso il mercato grigio, con la conseguenza di un crollo del gettito fiscale per lo Stato inglese del 27% se l’aliquota fosse fissata al 10%, del 40% se l’aliquota fosse fissata al 15%.⁹⁷

Sono numeri importanti. Anche depurati del margine di errore su una proiezione del genere e dell’eventuale ricarico posto sugli stessi per ragioni di *lobbying*, danno chiara la dimensione di fluidità del mercato del gioco e delle conseguenze non intenzionali di una tassazione troppo sbilanciata su di esso.

Conclusione. Quale modello per l’Italia?

Ciò che accade di rado per il nostro Paese, nel caso dei giochi pubblici è accaduto. L’Italia è guardata come modello in Europa per il modo in cui è riuscita a recuperare larghi settori di economia illegale connessa al gioco fin dall’inizio degli anni 2000, sviluppando valore, lavoro e ingenti introiti per il fisco.

Se vi sono conseguenze sociali gravi dall’espansione del mercato del *gambling* in Italia – e tali conseguenze andrebbero comunque valutate con razionalità analitica e lucidità di approccio, anche in termini comparatistici con altre forme di dipendenza più “tradizionali” e per questo più preoccupanti – ci sono margini economici, tempo e diversi modi di affrontarle.

Tra i diversi modelli analizzati in questo paper quello britannico è il solo da cui l’Italia può effettivamente trarre qualche suggerimento per l’ulteriore affinamento della propria disciplina fiscale e regolamentare. Ciò in ragione del fatto che Italia e UK sono i due paesi europei col mercato dei giochi meglio regolato e più esteso. Quel che manca all’Italia è la capacità di distribuire valore a partire dai giochi in un modo che sia trasparente e pre-programmato. Al contrario, per quanto riguarda l’aspetto regolatorio, è il Regno Unito a voler seguire il modello Italiano, e nello specifico in relazione all’assegnazione di licenze anche a quegli operatori con sede nello spazio economico europeo ma che offrono gioco ai residenti britannici.

Il modello delle *good causes* britanniche non è del tutto estraneo al nostro Paese, benché, come spesso accade, in Italia esso sia connotato da asistematicità e incongruenza.

Per fare un paio di esempi, il gioco del Lotto già alimenta un fondo con il quale il Ministero dei beni e delle attività culturali finanzia a cadenza triennale importanti interventi di recupero e conservazione del patrimonio culturale.⁹⁸

Ancora, per la ricostruzione dell’Abruzzo post-terremoto, il decreto omonimo ha introdotto disposizioni per aumentare il gettito erariale dai giochi di 500 milioni annui da destinare allo scopo.⁹⁹ A seguito dell’approvazione del decreto, nuovi giochi sono stati

97 Deloitte, *The impact of a point of consumption tax on the remote gambling industry: a report for William Hill PLC.*

98 In virtù della legge 23 dicembre 1996 n. 662 “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”.

99 Vedi l’art. 12 del D.L. n. 39/2009, rubricato “Norme di carattere fiscale in materia di giochi”.

introdotti nel mercato italiano, tra cui il “Gratta Quiz”, lotteria istantanea da 3 euro, e il “Win for Life”, un gioco numerico a totalizzatore nazionale varato nel settembre 2009 da Sisal che attribuisce una possibile vincita di un vitalizio ventennale. Per effetto del decreto, e a seguito di una serrata battaglia politica con gli operatori di settore, altri interventi per l’Abruzzo sono stati finanziati attraverso il pagamento di una *upfront fee* (*una-tantum*) di 15.000 euro sulle VLT. Anche il 10eLotto, di Lottomatica, è nato col decreto citato. I suoi risultati rimangono tuttavia controversi. Ad aprile di quest’anno il sindaco de L’Aquila lamentava di non aver ricevuto i fondi promessi dal decreto a partire dai giochi, probabilmente incamerati dallo Stato e mai distribuiti alla municipalità locale.¹⁰⁰

A regime, inoltre, c’è anche il vincolo di destinazione su parte del gettito da PREU che finanzia lo sport (il CONI con 403,8 milioni nel 2013) e l’ippica (l’ASSI, ex UNIRE con 17,5 milioni di euro nel 2013).¹⁰¹

I tempi sono oggi maturi per un riordino complessivo e organico della mole di interventi marginali nati sulla spinta di una legislazione emergenziale, tanto in campo regolatorio che fiscale. La normativa di rango primario relativa ai giochi andrebbe codificata per renderla chiara e comprensibile agli investitori della filiera, attuali e potenziali, e dirimere in maniera stabile il conflitto di poteri tra Stato centrale e autonomie locali, che oggi rappresenta la più potente minaccia allo sviluppo armonico del mercato. L’idea di associare le autonomie locali nella pianificazione del numero di titoli abilitativi all’offerta di gioco, trasposta in legge dalla delega fiscale appena approvata dal Parlamento, va in questa direzione. Tuttavia, se da un lato l’articolo 14, comma 2, lettera e) della legge di delega fiscale prevede “la salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale che risultino coerenti con i principi delle norme di attuazione della presente lettera” dall’altro non disciplina le conseguenze dell’eventuale incompatibilità tra regolamenti comunali e normativa primaria di attuazione della delega parlamentare, rischiando di generare ulteriori incertezze applicative nelle more del regime transitorio. Il settore è in una fase di consolidamento, per cui non ci sono molti margini per incrementare la raccolta fiscale senza rischiare di deprimere la base imponibile.

Di conseguenza, le esigenze di finanziamento connesse ad interventi di recupero e trattamento di soggetti a rischio dipendenza vanno soddisfatte all’interno del quadro di risorse disponibili.

Se c’è uno spunto che si potrebbe trarre dall’esperienza del Regno Unito è che tutti i percettori di valore della filiera del gioco, incluso soprattutto lo Stato, dovrebbero contribuire nel farsi carico delle “devianze” da esso generate. Per cui l’idea di un fondo alimentato volontariamente dall’industria, sulla scorta del *Responsible Gambling Trust* britannico, andrebbe approfondita da governo e *stakeholders* in maniera pragmatica e realista, se del caso prevedendo degli sgravi d’imposta per i contribuenti. Del pari, lo Stato dovrebbe vincolare una parte maggiore del gettito fiscale che già introita per finanziare progetti di recupero sul territorio, così ponendo fine al contenzioso con gli amministratori locali ed evitando che la regolazione del *gambling* si sviluppi disarmonicamente e a macchia di leopardo sul mercato nazionale, che dovrà sempre compete-

100 Fonte Agimeg <http://www.agimeg.it/?p=12026>.

101 Il CONI è finanziato in base alla legge 24 dicembre 2012, n. 229, Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015. (12G0251) (GU n.302 del 29-12-2012 – Suppl. Ordinario n. 212). L’U.N.I.R.E. (ora A.S.S.I.) riceve le «maggiori entrate del PREU», incrementato ai sensi dell’art. 30-bis del decreto legge 185/08. Tali somme sono individuate dal M.E.F. con decreto ogni anno. Il valore delle maggiori entrate da PREU è stato tratto dal comunicato del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali <http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6410>.

re con altri 28 mercati europei e con ulteriori giurisdizioni in tutto il mondo, soprattutto nel segmento *online*.

Tra risorse destinate a *good causes* e contributi privati dell'industria nel 2012 la Gran Bretagna ha devoluto 1,86 miliardi di sterline, pari a 2,15 miliardi di euro, a interventi di interesse pubblico. In Italia è già complicato tracciare questo tipo di interventi, che pure esistono. Ad oggi, se calcoliamo i 500 milioni annui per l'Abruzzo, i 403,8 milioni destinati al CONI, la quota di maggiori entrate da PREU destinata all'ippica, cioè 17,5 milioni di euro, e aggiungendo per eccesso ulteriori 500 milioni di euro destinati a varie finalità, tra cui può esserci la quota di gettito erariale da lotterie destinata ai Comuni, si arriverebbe ad una somma di 1,4 miliardi di euro per interventi di natura comunitaria e solidaristica. La magnitudine e l'efficacia di tali interventi, sconnessi tra loro e difficilmente identificabili, resta lontana dal *benchmark* inglese.

Tra i due sistemi vi è inoltre una differenza di concetto: nel Regno Unito il regolatore fissa la cornice in maniera stabile, lasciando poi alla “domanda” ampi margini di guida nel processo di distribuzione dei fondi alle iniziative. In Italia, al contrario, tutto viene deciso con approccio *top-down* e di volta in volta, di modo che una riorganizzazione complessiva del settore, anche nell'ottica del contrasto alle ludopatie, appare imprescindibile. Essa potrebbe avvenire seguendo alternativamente una delle seguenti tre direttrici.

La prima consisterebbe nell'istituzione di un fondo che sia alimentato volontariamente dall'industria, sulla scorta del *Responsible Gambling Trust* britannico. Tuttavia, per renderlo realmente operativo ed evitare che finisca sottocapitalizzato, come accaduto all'inizio nel Regno Unito, i conferimenti andrebbero incentivati con degli sgravi d'imposta per i contribuenti.

La seconda soluzione chiamerebbe direttamente lo Stato a istituire un fondo vincolato a spese di contenuto sociale a partire dalle risorse fiscali già generate dai giochi. Seguendo questa opzione lo Stato dovrebbe mettere ordine innanzitutto nella propria legislazione, e predeterminare le quote di gettito da destinare alle finalità pubblicamente rilevanti individuate. La gestione del Fondo potrebbe essere demandata ad A.A.M.S. oppure a una Fondazione cui partecipino soggetti istituzionali e dell'industria dei giochi. La scelta delle iniziative da finanziare dovrebbe fare perno sulle preferenze manifestate dagli attori civili e sociali presenti nel Paese, con meccanismi *bottom-up* simili alle *good causes* inglesi.

Da ultimo, l'intervento di finanziamento delle spese sociali potrebbe essere completamente decentrato e devoluto al mercato, introducendo per le aziende del settore la possibilità di portare interamente in deduzione le spese sociali effettuate. Anche questa soluzione potrebbe operativamente funzionare per il tramite di una Fondazione ad hoc istituita dagli *stakeholders* privati, ma tale scelta andrebbe lasciata al libero apprezzamento degli imprenditori del comparto, e ferma restando la validità delle *good causes* come paradigma di efficienza redistributiva delle risorse generate dal comparto ad iniziative di natura non economica.

Queste iniziative dovrebbero muoversi in un contesto di gettito invariato, o diminuito (dalla concessione di deduzioni), ma farebbero in modo che le risorse provenienti dai giochi rispondano a finalità diverse dal mero finanziamento del fabbisogno pubblico generale.

Comprendiamo le difficoltà di un simile approccio in una fase acuta di crisi fiscale, ma pensare di agire diversamente, ad esempio con nuove tasse di scopo anziché con sgravi selettivi e vincoli di destinazione del gettito già raccolto, sarebbe peggio in termini di

efficienza complessiva.

Per averne un'idea, si considerino i due scenari seguenti.

Nel primo, ipotizziamo che l'incremento della pressione fiscale venga "finanziato" dalla compressione dei ricavi dei concessionari. Per dare un ordine di grandezza all'ipotesi, useremo i dati della GGR dei giocatori del 2012 che, come visto sopra, è ammontata a circa 17 miliardi. Da essa il fisco ha tratto 8,1 miliardi (circa il 50 % del totale), i concessionari 2,3 miliardi (il 14,2% del totale). Se le tasse sui giochi aumentassero di un ulteriore miliardo a discapito dei margini delle aziende di settore, è facile intuire come una tale diminuzione si scaricherebbe in minori investimenti nell'innovazione, sicurezza e ampliamento del portafoglio giochi, che rischierebbe di comprimere ulteriormente la domanda e, in definitiva, anche il gettito erariale.¹⁰²

Analogamente, laddove si ipotizzasse di coprire ulteriori imposte mediante una compressione del *payout*, la risposta dei giocatori alle minori probabilità di vincita si sostanzierebbe in un decremento delle giocate (almeno di quelle legali), che condurrebbe a un minore giro d'affari, minore GGR e minori imposte.

In conclusione e in sintesi, questi sono gli interventi suggeriti:

- Riordino della disciplina in materia di giochi pubblici, con l'obiettivo di stilare un vero e proprio "Codice dei Giochi Pubblici", come previsto dall'articolo 14, comma 1, della legge delega fiscale approvata dalla Camera dei Deputati lo scorso 27 febbraio;
- Da tale riordino dovrebbe conseguire una struttura più trasparente circa i vincoli di destinazione a cui si intende assoggettare il gettito erariale derivante da giochi, che va consolidato e non incrementato;
- Previsione di meccanismi *bottom-up* nella scelta degli interventi da finanziare a partire dalla quota di gettito vincolato, sulla base del modello delle *good causes* inglesi;
- Intavolare una discussione con gli *stakeholders* del settore per l'istituzione di veicoli finanziari o meccanismi di defiscalizzazione volti a finanziare iniziative di ricerca, educazione e trattamento delle ludopatie.

Se il Fisco "gioca" troppo coi giochi, il banco rischia di saltare a vantaggio di mafie e concorrenti esteri.

¹⁰² La *Gross Gaming Revenue* dei giocatori ha seguito il ciclo economico avverso, nel 2012, perdendo l'8,8% sull'anno precedente: 16,9 miliardi (2012) in luogo di 18,5 (2011). Stime tratte dal bilancio consolidato Sisal.

IBL Special Report

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.