

## La tassazione nel settore dei giochi

Di Andrea Giuricin

### EXECUTIVE SUMMARY

- Da quando il settore del gioco è stato aperto esso ha conosciuto una significativa espansione, dovuta sia all'introduzione di nuove tipologie di gioco con maggiori probabilità di vincita sia alla lotta al gioco illegale;
- Tra il 2006 e il 2012 i *payout* – cioè la somma vinta dai giocatori – è cresciuta da 22 miliardi di euro a 70 miliardi di euro (+21% l'anno), molto più rapidamente del giro d'affari complessivo del settore (+17% l'anno);
- Di conseguenza, il *Gross Gaming Revenue* (GGR), cioè la differenza tra le giocate e le vincite che costituisce il ricavo effettivo del settore (Stato e industria), è cresciuto nello stesso periodo da 11 miliardi di euro a 17 miliardi di euro (+6% l'anno);
- Contemporaneamente la quota del gioco illegale sul totale si è ridotta, tra il 2003 e il 2013, dal 57% all'8%;
- I principali *stakeholder* del settore sono lo Stato, percettore di introiti erariali, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM regolatore del settore del gioco italiano), i concessionari, i *retailer* (ricevitori, agenzie di scommesse, etc.), i partner (principalmente gestori/proprietari di apparecchi da intrattenimento);
- Lo Stato in particolare ha visto crescere gli introiti erariali da 6,5 miliardi di euro nel 2006 a 8,5 miliardi nel 2012 (+4,5% l'anno);
- Tutti questi attori hanno conosciuto, nel periodo esaminato (2006 – 2012), una crescita, ma con caratteristiche molto diseguali:
  - ◆ Il gettito erariale è cresciuto del 30% con un'incidenza sul GGR pari al 52,8% nel 2012;
  - ◆ I ricavi dei concessionari sono cresciuti del 56% con un'incidenza sul GGR nel 2012 pari al 15,4%;
  - ◆ I ricavi dei *retailer* sono cresciuti dell'83% con un'incidenza sul GGR nel 2012 pari al 23,2%;
  - ◆ I ricavi dei partner sono cresciuti del 157% con un'incidenza sul GGR nel 2012 pari al 9,5%;
  - ◆ I ricavi da canone concessorio (destinati ad ADM) sono cresciuti del 269% con un'incidenza sul GGR nel 2012 pari al 1%;
- Il mercato del gioco è in realtà molto articolato, in funzione della diversa incidenza della fiscalità sulle singole tipologie di gioco;

*Andrea Giuricin 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 contrasto al gioco illegale, che rappresenta il maggior successo del modello italiano negli ultimi anni, è avvenuto principalmente attraverso l'introduzione di nuove tipologie di gioco caratterizzato da più elevato *payout* e da minore pressione fiscale;
- L'incremento della fiscalità sul gioco, infatti, riduce sia i ricavi dell'industria, sia le vincite dei giocatori, rendendo relativamente più conveniente per questi ultimi l'alternativa del mercato illegale o dei mercati esteri (online) scarsamente o per nulla regolamentati, e potenzialmente illegali;
- I recenti inasprimenti fiscali hanno prodotto, assieme al più generale clima macroeconomico, una contrazione delle giocate, delle vincite e – paradossalmente – del gettito erariale;
- Nel 2012, per la prima volta il GGR ha infatti subito una contrazione (-7%), sebbene il *payout* anche l'anno scorso abbia continuato a crescere (+14%);
- La stessa Corte dei conti, commentando i risultati del settore in termini di andamenti di medio periodo, contrasto alla criminalità e gettito erariale ha osservato che "Tali andamenti confermano, da un lato, la relativa saturazione del settore e fanno ritenere che i risultati conseguiti in passato difficilmente potranno essere superati nel prossimo futuro" (maggio 2013);
- Il risultato di questa complessa dinamica è che, sebbene il gettito erariale del settore dei giochi sia cresciuto tra il 2006 e il 2012 del 30% (da 6,5 a 8,5 miliardi di euro), tra il 2011 e il 2012 esso ha subito una riduzione dell'8%;
- In questo contesto, ulteriori incrementi di tassazione rischiano di determinare riduzioni, non aumenti, di gettito, e spingere i giocatori verso il gioco illegale;
- Questo Paper studia tale rischio alla luce di mercati che, in modo analogo, offrono un'alternativa facilmente disponibile e caratterizzata da fiscalità bassa o nulla: il mercato dei prodotti da tabacco (dove l'alternativa è il contrabbando e, fino al 2013, la sigaretta elettronica, che recenti provvedimenti hanno tuttavia gravato di una pesante accisa); e il mercato della nautica (dove l'alternativa consiste nello spostare il natante presso giurisdizioni differenti);
- Entrambi questi mercati sono stati caratterizzati, negli anni recenti, da significativi incrementi della tassazione;
- Nel caso del tabacco, l'incremento della tassazione ha prodotto una riduzione dei consumi legali da 86 a 79 milioni di kg;
- Tuttavia, tra il 2011 e il 2013, il peso delle sigarette di contrabbando è cresciuto dal 3% al 10% del mercato;
- Contemporaneamente il gettito dell'imposta di consumo sui prodotti da tabacco è calato da 4,4 miliardi di euro nel 2012 a un valore atteso di 4,1 miliardi nel 2013;
- Per quel che riguarda la nautica da diporto, l'introduzione della "tassa sul lusso" ha prodotto una rapida erosione della base imponibile, dovuta allo spostamento delle barche in paesi caratterizzati da minore peso della fiscalità;
- L'effetto di tale spostamento è chiaramente visibile dalla differenza tra il gettito atteso dall'imposta (155 milioni di euro) e il gettito reale (23 milioni di euro) nel primo anno di applicazione (2012);
- Lo stesso andamento delle tipologie di gioco caratterizzate da minore pressione fiscale conferma questa tendenza alla mobilità del consumatore;
- Il rapporto tra l'introito dell'erario e la spesa netta è inferiore dove il *payout* sulla raccolta è più alto;

- Laddove l'incidenza del fisco è maggiore sul totale della spesa netta, la crescita del *payout* è stata inferiore;
- Quindi i giocatori preferiscono andare a giocare in quei settori dove il fisco è meno pesante (incluso il mercato nero);
- **Il rischio di aumenti fiscali indiscriminati è che essi facciano venire meno l'attrattiva di alcune forme di gioco legali, spingendo il consumatore verso mercati poco o per nulla controllati (online estero) o verso mercati illegali;**
- In conclusione, aumenti della pressione fiscale sul gioco legale e regolamentato rischiano di produrre diminuzioni del gettito erariale, nessun vantaggio in termini di protezione del consumatore e un effetto di stimolo ai mercati non controllati o illegali.

## I – EVOLUZIONE DEL SETTORE

### I.1. Premessa

Negli ultimi dieci anni, il settore dei giochi ha conosciuto uno sviluppo sostenuto. Le principali ragioni di tale fenomeno vanno cercate nel miglioramento della regolamentazione e nell'apertura da parte dello Stato a soggetti privati in concessione. Sono stati così arginati (ma non ancora del tutto risolti) alcuni dei problemi cronici del comparto: il gioco illegale e i connessi sviluppi criminali. Del miglioramento regolatorio fa parte a pieno titolo la razionalizzazione del carico fiscale. Oggi, come ha riconosciuto la Corte dei Conti nel "Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica", il settore può considerarsi maturo e deve pertanto essere "manutenuto", affrontando le potenziali criticità, piuttosto che attraversato da riforme profonde, specie dal punto di vista fiscale.<sup>1</sup>

Il mercato del gioco ha registrato una forte crescita anche grazie all'introduzione in anni recenti di nuove tipologie di gioco con elevato payout (cioè con elevato valore atteso delle vincite rispetto alle giocate). In questo modo i giocatori sono riusciti ad avere un incremento continuo dal ricavato delle vincite, ma soprattutto hanno perso l'incentivo a rivolgersi a mercati esteri non controllati né regolamentati o al mercato illegale nazionale. Questo sviluppo rischia tuttavia di essere messo a repentaglio.

Da un lato, si profila all'orizzonte un crescente rischio regolatorio. Sebbene sia necessario per il settore svilupparsi all'interno di un sistema di regole ben definite e attente a tutti i trade off del caso, è ugualmente importante garantire adeguata libertà di manovra agli operatori di una filiera comunque complessa. L'iper-regolazione, che rende complessa la comprensione e la ricognizione del settore e consente, paradossalmente, libertà a chi si muove in ambiti "grigi", deriva molto spesso da tentativi di bloccare la proliferazione di alcune attività e spesso anche dalla necessità della politica di trovare nuove risorse finanziarie.

Dall'altro lato, proprio la continua caccia a nuove entrate rischia di rompere un equilibrio virtuoso. La tendenza verso l'incremento della tassazione sta cambiando le condizioni stesse del mercato: gli operatori hanno deciso di fare degli investimenti con il prospetto di averne determinati ritorni anche nel medio-lungo termine. Un aumento radicale della tassazione o della regolazione mina la stabilità di queste imprese che si sono assunte dei rischi nel momento dell'investimento. Questo principio non dovrebbe essere messo in discussione, neppure in virtù dell'idea, che in alcuni ambienti circola, che gli operatori del gioco possano essere considerati una sorta di "cash cow" per l'erario. Inoltre, se è vero che è proprio il maggior valore atteso delle vincite ad aver attirato giocatori, riducendo l'attrattiva dei mercati esteri non regolamentati o del gioco illegale, un'inversione di rotta sul fronte fiscale – che, come vedremo, è legata anche a una riduzione del payout – potrebbe mettere in moto dinamiche indesiderabili.

La domanda a cui si cerca di rispondere in questo paper è: quali possono essere gli effetti di un incremento fiscale significativo in un settore caratterizzato da una poco costosa (per il consumatore) alternativa priva di tassazione e regolamentazione, cioè il mercato nero? A tale domanda si cercherà di rispondere – dopo aver illustrato la situazione del gioco nel nostro paese – guardando a casi simili, dove la domanda sembra essere estremamente elastica al prezzo ma nei quali un aumento dei prezzi (dovuto a cause di natura tributaria) tende a tradursi non solo in una riduzione della domanda

<sup>1</sup> Corte dei Conti, "Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica", maggio 2013. Si veda in particolare "Il rendimento decrescente delle entrate da giochi", pp. 19–20.

(effetto reddito) ma anche in un aumento della domanda parallela di attività alternative, legali o no (effetto sostituzione).

Nel nostro paese, la crescita delle vincite ha seguito l'incremento del mercato legale. La decisa riduzione del mercato illegale è dovuta alla regolazione di alcuni settori precedentemente "allo sbando", all'introduzione di nuove tipologie di gioco che si sono dimostrate attrattive e competitive, nonché all'attività repressiva delle Forze dell'ordine. Mettere nuove barriere o nuovi paletti al mercato legale impatterà solo in piccola misura sul numero di giocatori totali, ma potrebbe avere l'effetto di spostarne molti verso le alternative illegali.

Questo paper intende indagare tale fenomeno, mostrando come, da un lato, l'attuale modello regolatorio abbia raggiunto l'obiettivo di dare un assetto trasparente al settore; dall'altro, ulteriori aumenti fiscali – specie se operati in modo disordinato – potrebbero spingere una quota rilevante dei consumatori al di fuori della legalità. A tal fine, verranno esaminati altri casi di consumo che, al pari del gioco, sono caratterizzati da una relativa rigidità della domanda e dalla presenza di un'alternativa a fiscalità bassa o nulla (illegale, nel caso del tabacco, e legale, nel caso dei beni di lusso che possono essere esportati in altre giurisdizioni, come gli yacht).

## 1.2. Il valore del mercato dei giochi

Quello dei giochi non è un singolo mercato: la sua ampiezza e una legislazione frammentata e specifica per le varie tipologie di giochi fanno sì che convivano tanti segmenti di mercato, dal gioco online alle scommesse legate agli eventi sportivi, fino alle slot machines. Per ogni singolo segmento esistono una normativa relativa alle vincite e una tassazione molto differenti, ed esiste anche una diversa filiera con diversi soggetti coinvolti.

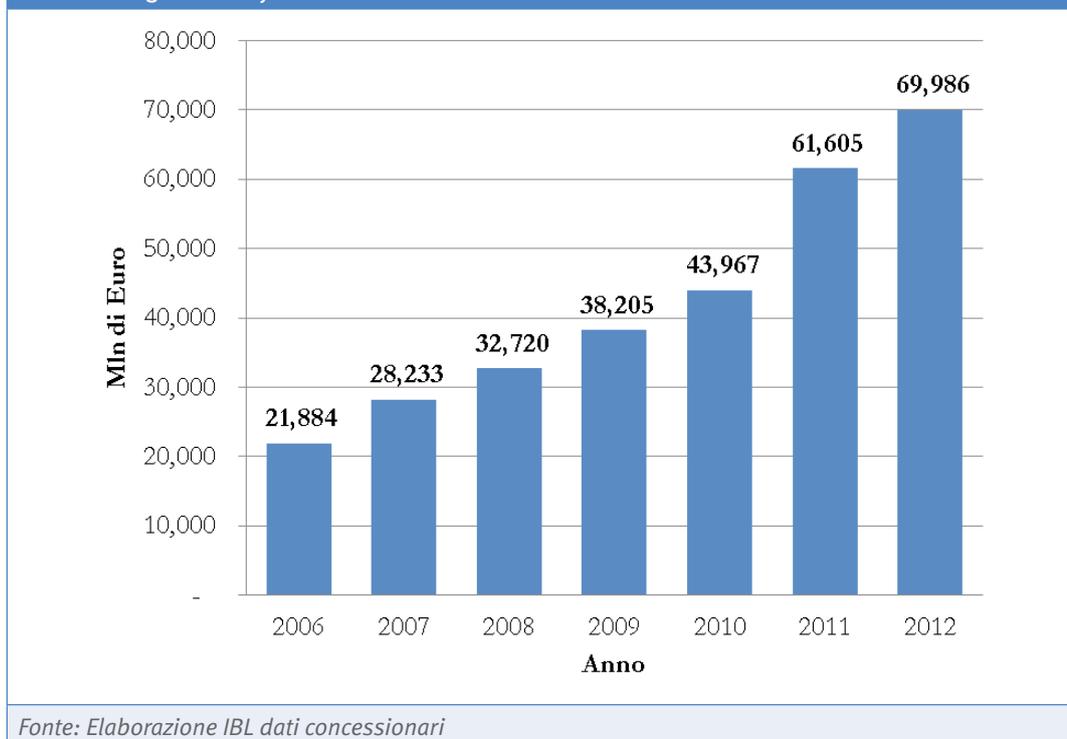
Le transazioni che coinvolgono il rapporto tra l'industria e i consumatori possono essere classificate come segue.

Il giro d'affari complessivo – ossia il volume delle giocate – è cresciuto dal 2006 a oggi, grazie alla forte riduzione del mercato del gioco illegale. Questo è indubbiamente indice di un successo nel modo in cui il mercato è stato organizzato.

Infatti, la maggiore possibilità di effettuare giocate e, al contempo, la maggiore possibilità di scelta nella tipologia di giochi sono stati fattori determinanti per ricondurre il gioco nell'economia legale.

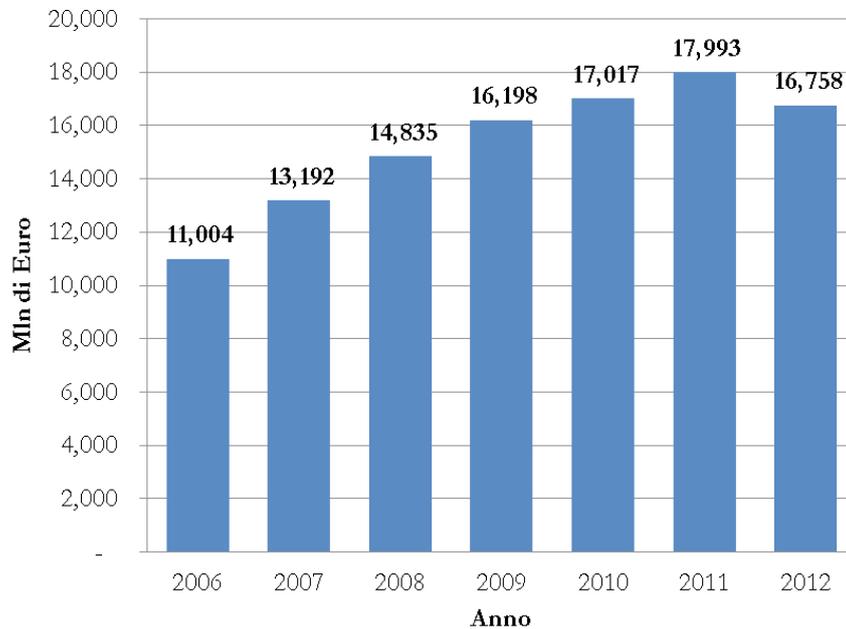
Il payout – ossia la somma vinta dai giocatori – è cresciuto in maniera più che proporzionale rispetto al volume delle giocate, grazie all'aumento delle tipologie di gioco con maggiori probabilità di vincita. Nel 2006 esso era pari a quasi 22 miliardi di euro (pari al 67% della raccolta) mentre nel 2012 aveva quasi raggiunto i 70 miliardi di euro (pari all'81% della raccolta). L'incremento di oltre 48 miliardi di euro evidenzia una crescita molto importante delle vincite per i giocatori ed è dovuto in larga parte all'introduzione di nuovi giochi ad alto payout.

**FIGURA 1**  
 Mercato dei giochi – Pay Out



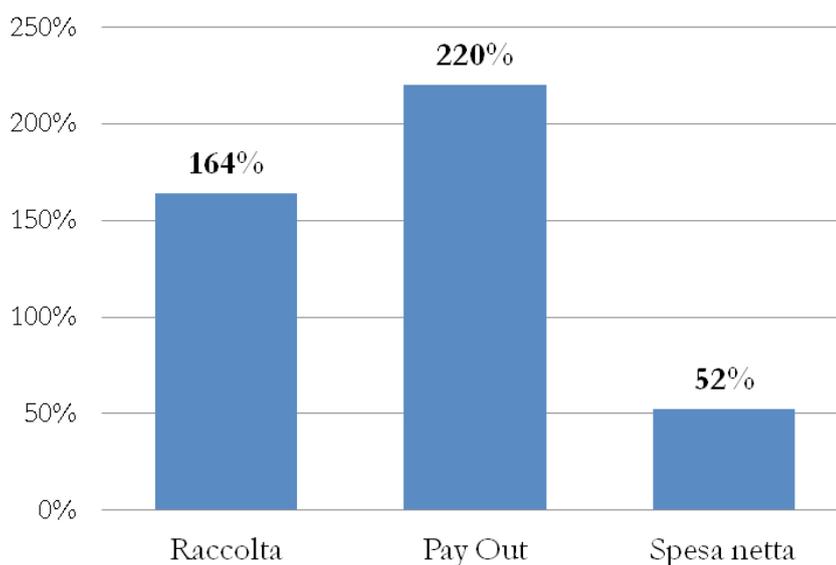
In pratica, negli ultimi anni il settore del gioco legale è riuscito ad attrarre un maggior numero di consumatori – in buona parte strappandoli al “nero”. Parallelamente, la concorrenza tra operatori e, soprattutto, tra tipologie di gioco ha spinto verso l’alto il payout.

Nello stesso periodo la spesa netta (il c.d. Gross Gaming Revenues – GGR, vale a dire la differenza tra quanto giocato e quanto ricevuto dai giocatori), che in tutto il mondo è il metodo di misura della dimensione del mercato del gioco, è cresciuta dagli 11 miliardi del 2006 a circa i 17 miliardi del 2012. Il GGR serve a garantire la copertura dei costi e la remunerazione di tutti gli stakeholder: l’erario, i concessionari, gli operatori e il settore del retail. Nell’ultimo anno il GGR si è ridotto, a causa principalmente delle modifiche nella tipologia delle giocate da parte dei giocatori, nonché naturalmente per effetto della crisi economica generale.

**FIGURA 2**  
Mercato dei giochi – Spesa netta

Fonte: Elaborazione IBL dati concessionari

Al netto della componente fiscale, buona parte del giro d'affari addizionale è stato “restituito” ai giocatori sotto forma di maggiori vincite.

**FIGURA 3**  
Andamento del settore, 2006-2012

Fonte: Elaborazione IBL dati concessionari

Il giro d'affari lordo è infatti cresciuto del 164% tra il 2006 e il 2012, ma le vincite dei giocatori sono cresciute del 220%. È questa la ragione per cui la spesa netta (GGR) è aumentata di solo il 52%, arrivando sulla soglia di quella che la Corte dei Conti ha definito la “maturità” del settore.

Si ricorda che l'aumento importante del payout e del giro d'affari sono conseguenza di una riforma che ha permesso il contenimento del mercato nero, spesso gestito dalla criminalità tramite la creazione di reti parallele.

Riprendendo un paragone storico è facile vedere una certa similitudine tra il periodo del "proibizionismo" americano e la conseguente crescita della malavita negli Stati Uniti. Anche il gioco illegale in Italia era spesso gestito dalla criminalità organizzata.

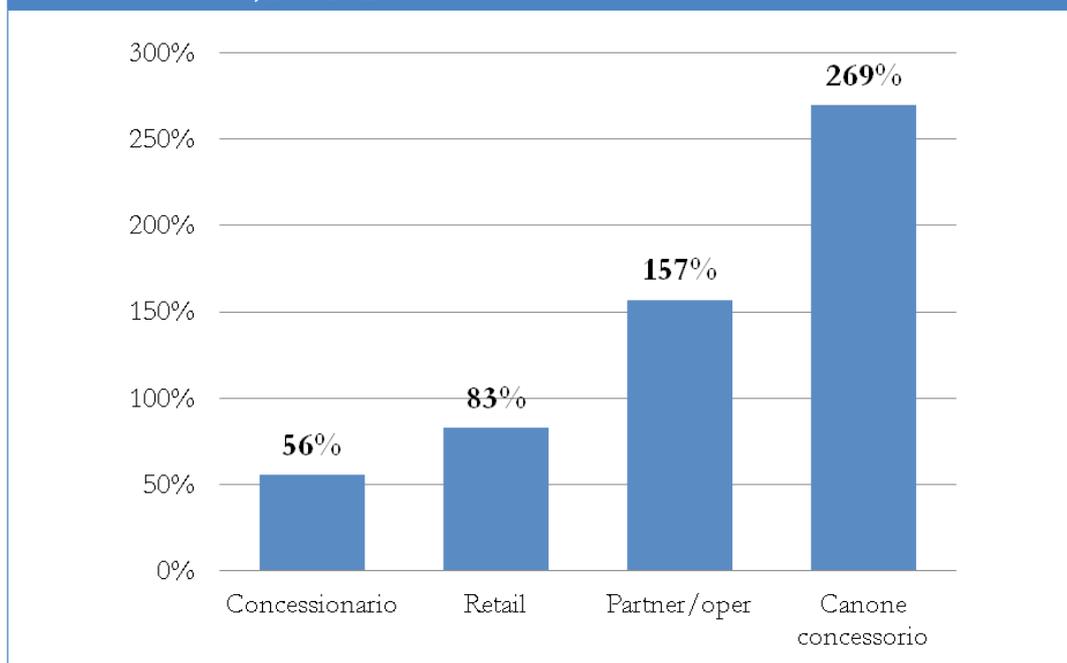
Un ulteriore livello di approfondimento è quello relativo alla distribuzione della catena del valore tra i diversi stakeholder. Al netto delle vincite (il payout) e della quota riservata all'erario, come si distribuiscono i ricavi tra i concessionari, gli operatori retail e i partner?

I concessionari sono quelle società che operano in via esclusiva e che non forniscono e gestiscono i servizi nel settore del gioco per conto dello Stato. Gli operatori retail sono gli operatori sul territorio o virtuali che possono vendere i servizi. I partner sono invece quei soggetti che collaborano nel settore e possono fornire per esempio servizi tecnologici per la gestione di un sistema estremamente complicato e delicato (un esempio tipico sono i gestori delle slot machines).

Nel complesso i concessionari sono quelli che tra il 2006 e il 2012 hanno visto una crescita inferiore rispetto alle altre categorie rappresentate. In particolare l'incremento dei ricavi è stato del 56%, mentre per il retail la crescita è stata superiore all'80%.

Un altro dato interessante, perché è un'ulteriore forma di "tassazione" anche se con veste e finalità completamente diverse, riguarda il canone concessorio dovuto dai concessionari al regolatore, che ha riscontrato un aumento molto significativo, dato che è cresciuto di quasi il 270%.

**FIGURA 4**  
Andamento del settore, 2006-2012



Fonte: Elaborazione IBL dati concessionari

Avere una visione precisa di come la "torta" sia ripartita tra i diversi stakeholder è di cruciale importanza, allo scopo di non andare a cercare "tasche profonde" laddove queste non ci sono. In particolare, è cruciale sottolineare come il principale benefi-

ciario dell'incremento (fino al 2011) delle giocate sia proprio il fisco, sia attraverso la fiscalità sui giochi, di cui si dirà a breve, si attraverso l'incremento dei canoni. È esattamente questa la ragione per cui la Corte dei Conti, nel citato intervento, evidenzia che “i risultati conseguiti in passato difficilmente potranno essere superati”.

### 1.3 Un mercato, tanti mercati

Come già accennato, il settore si caratterizza per una molteplicità di tipologie di giochi, alcune molto più importanti, in termini di giocate, rispetto ad altre.

È essenziale conoscere i vari giochi e le relative probabilità di vincita per comprendere al meglio l'andamento del settore. Il payout minimo è infatti fissato dallo Stato per ciascuna tipologia di gioco e, quindi, la spesa netta varia in base al gioco.

Le AWP (apparecchi “Amusement with Prize”) o newslot hanno una percentuale minima di restituzione pari al 74%. Fino allo scorso anno era pari al 75% (come si vedrà, la riduzione è conseguenza di una variazione nell'imposizione fiscale). La percentuale minima di vincite è legata a un ciclo che può essere al massimo di 140 mila partite.

L'introduzione del segmento dei “nuovi giochi” – post 2006 – è servita a cambiare profondamente l'organizzazione del settore e il rapporto coi consumatori. Prima di questa apertura il segmento era dominato dal mercato illegale: è questo il motivo per il quale lo Stato ha deciso di fissare in un primo tempo una tassazione relativamente bassa.

Tuttavia, i crescenti problemi di finanza pubblica hanno spinto i governi ad alzare progressivamente la tassazione anche in tale segmento.

Nel “gratta e vinci” (lotterie nazionali a estrazione istantanea) il valore complessivo della restituzione può raggiungere il 75% delle giocate. La probabilità di vincita è di 1 su 3,6.

I giochi di abilità multi-giocatore si differenziano invece tra quelli in forma di torneo (con payout minimo dell'80%) e quelli che si svolgono in forma diversa dal torneo (in tale caso il payout minimo è posto al 90%). A questi si aggiungono poi i giochi di sorte a quota fissa che prevedono, parimenti a quelli organizzati in forma diversa dal torneo, un payout minimo del 90%.

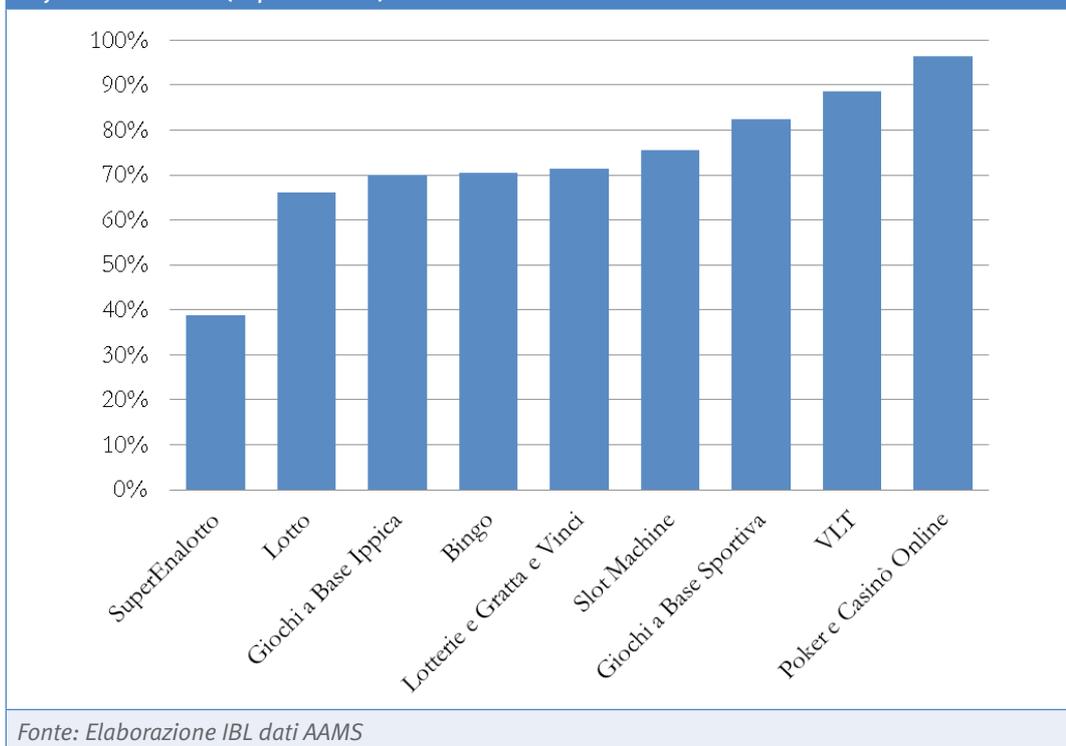
Una percentuale leggermente diversa di vincita riguarda le video lotterie (VLT). In questo caso la percentuale minima non può essere inferiore all'85% delle giocate per ogni sistema di gioco e per ogni terminale installato. Ogni cinque milioni di partite o ogni sei mesi viene controllato l'importo delle vincite.

È interessante analizzare i dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (AAMS), che fornisce le cifre relative al payout sulla raccolta per le differenti tipologie di giochi (Figura 5).

Nella quasi totalità dei mercati, le vincite rappresentano almeno i due terzi delle somme giocate. Si denota inoltre come le video lotterie presentino un tasso di payout sulle giocate superiore al minimo legale, mentre per le slot machines il tasso è molto vicino a quello minimo fissato dalla legge e ricordato sopra.

Ne consegue che, a parità di giro d'affari, una elevata tassazione corrisponde a un payout inferiore. È questo il caso del Superenalotto, dove vige un tassazione superiore al 50% sulla raccolta lorda.

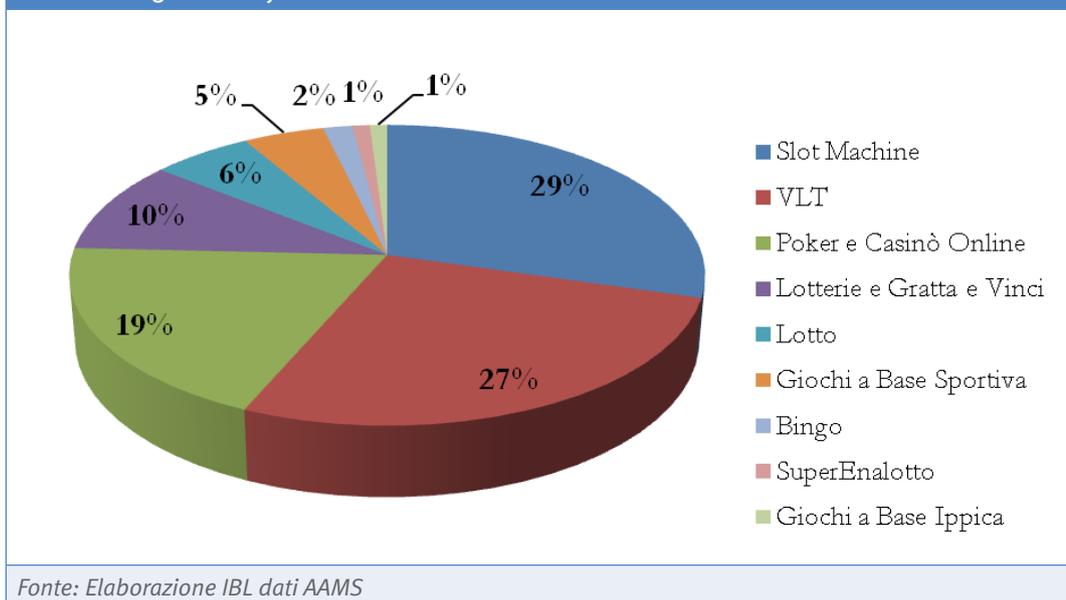
**FIGURA 5**  
Pay Out su Raccolta (in percentuale)



Negli ultimi anni si è assistito a una crescita delle AWP e delle VLT, grazie a una loro maggiore diffusione sul territorio e all'emersione del gioco illegale, che fino a pochi anni fa copriva praticamente la totalità di questo particolare comparto.

Al contempo si è registrata la crescita del gioco online, che ha visto un cospicuo aumento del giro d'affari. Per tale ragione un paragrafo di questo studio verrà dedicato a tale particolare settore.

**FIGURA 6**  
Il settore dei giochi – Pay Out



Se si guarda al payout, nel 2012 quasi il 30% delle vincite totali riguardava le AWP e il 27% le VLT. Il poker e il casinò online incidevano invece per quasi il 20% del totale.

Tra il 2006 e il 2012 il mercato si è fortemente modificato e le tipologie di gioco con un più alto payout hanno visto una crescita impetuosa.

Questa modificazione del mercato ha provocato una riduzione delle entrate dei concessionari sul totale del giro d'affari da circa il 5,1% del 2006 al 3% del 2012. A questa tendenza si è aggiunto anche un aumento della tassazione che ha ridotto i margini per i concessionari stessi.

**FIGURA 7**

Entrate concessionario sul totale della raccolta (in percentuale)



#### 1.4. Il gaming online

Il settore dei giochi online ha conosciuto una forte crescita negli ultimi anni, grazie allo sviluppo di nuove tipologie di giochi.

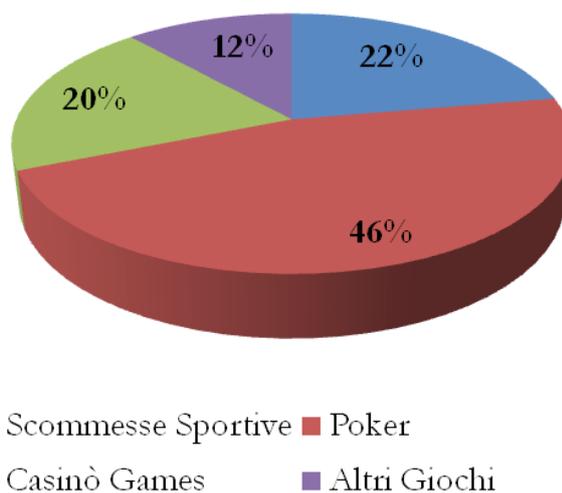
La crescita, molto intensa tra il 2008 e il 2009, è stata resa possibile dall'innovazione tecnologica e regolamentare che ha offerto la possibilità di ampliare le tipologie di giochi online.

Nel 2008 il 71% della spesa era dovuto alle scommesse sportive, mentre solamente il 13% al poker online e il 16% ad altri giochi. A distanza di soli cinque anni il mercato online si è modificato completamente.

Nel 2012 il 46% della spesa era relativo al poker online, in crescita di oltre 30 punti percentuali rispetto al 2008, mentre i casinò games, ancora non presenti nel 2008, hanno conquistato lo scorso anno circa il 20% delle giocate. Le scommesse sportive, che erano il mercato principale cinque anni fa, hanno ormai solo il 12% del mercato.

**FIGURA 8**  
Spese giochi online nel 2012

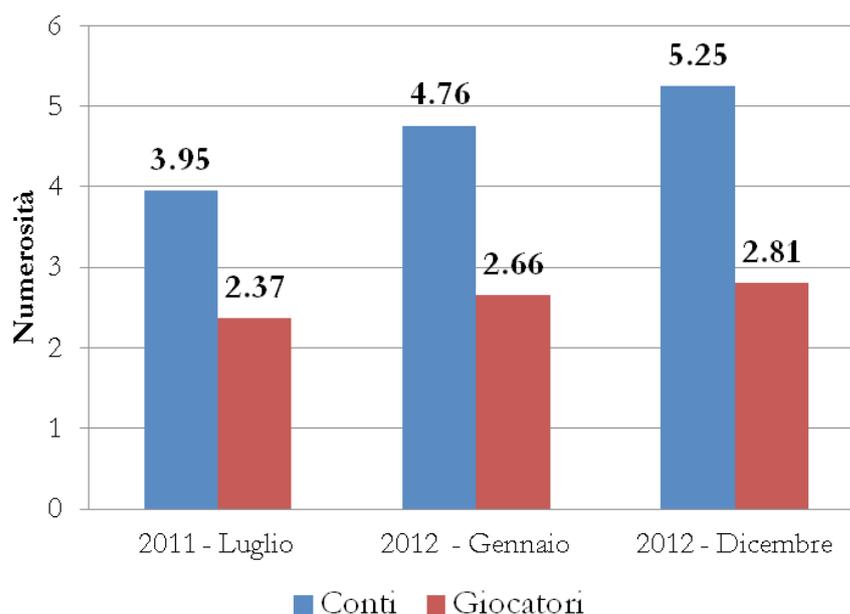
Totale mercato = 749 mln euro



Fonte: Elaborazione IBL dati Osservatorio Politecnico di Milano

Se nel complesso il mercato ha visto una grande espansione, è da notare che la crescita si è bloccata nel corso dell'ultimo anno mentre il numero di giocatori online è continuato ad aumentare.

**FIGURA 9**  
Numero conti e giocatori online



Fonte: Elaborazione IBL dati Osservatorio Politecnico di Milano

Il grafico precedente evidenzia che nel luglio del 2011 vi erano meno di 4 milioni di conti online e che i giocatori erano poco più di 2,3 milioni. A distanza di un anno e mezzo i

conti hanno superato i cinque milioni, mentre i giocatori hanno superato i 2,8 milioni di individui. Il numero di conti per giocatore rimane inferiore a due.

Ogni giocatore online ha dunque mediamente ridotto la propria spesa, al contrario di quanto invece viene spesso proclamato da alcuni media.

### 1.5. I diversi modi di tassare

La tassazione è un elemento essenziale per quanto riguarda il settore dei giochi. È evidente che una tassazione troppo elevata rischia di portare fuori dal mercato legale una buona parte della raccolta, rendendo il settore “illegale” più “competitivo”.

Questa è la ragione per cui è opportuno non alzare eccessivamente la tassazione nel settore dei giochi. Ma vi è anche un'altra motivazione. I concessionari hanno sottoscritto delle convenzioni (cioè dei contratti) con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ed è chiaro che modifiche della tassazione, per quanto non definibili in senso stretto come violazioni del patto “contrattuale” che lega i concessionari al concedente, modificano il contesto di riferimento alterando la natura dell'attività e le “regole d'ingaggio”. Dal 2004 ad oggi, per le due categorie principali di giochi elettronici, le VLT e le AWP, esiste il prelievo erariale unico, meglio conosciuto come PREU, che più volte è stato oggetto di interventi normativi.

Nel decreto legge 185/2008 si stabiliva che dall'1 gennaio 2009 il PREU delle AWP venisse determinato applicando specifiche aliquote per scaglioni riferiti alla raccolta delle somme giocate, tra il 12,6 e l'8% in capo ai singoli soggetti passivi d'imposta, cioè ai concessionari.

In seguito al decreto “Salva Italia” del 2011, il PREU sulle VLT diventa crescente nel corso degli anni successivi:

- Dall'1 gennaio 2012 è pari al 4% sull'ammontare delle somme giocate, con un'addizionale del 6% – operativa però solo a partire dal primo quadrimestre del 2014 – per le vincite eccedenti i 500 euro.
- Dall'1 gennaio 2013 cresce poi al 5%, lasciando invariata l'addizionale per la parte eccedente i 500 euro che scatterà, come detto, dal 2014.

È opportuno sottolineare, per entrare anche nel merito degli impegni convenzionali fra Stato e operatori, che all'atto della vendita dei diritti VLT dallo Stato ai concessionari (850 milioni di euro di introiti erariali nel 2009) era stata definita una specifica scaletta di incrementi del PREU che avrebbero dovuto portare il livello massimo dal 2% del 2009 al 4% nel 2013. Come si è visto, le cose sono andate ben diversamente.

Per le AWP, vi è una simile suddivisione temporale: Dall'1 gennaio 2012 il prelievo sulle somme giocate è pari all'11,8%.

- Dall'1 gennaio 2013 il prelievo cresce al 12,7% e al contempo viene abbassata la percentuale destinata alle vincite dal 75% al 74%.
- Dall'1 gennaio 2015, il prelievo erariale sale al 13%.

In sintesi nella tabella 1 è indicata la tassazione per ogni tipologia di gioco.

La tassazione è una delle variabili fondamentali nella determinazione del payout e, dunque, dell'aspettativa di vincita del giocatore. Fatto 100 il livello delle giocate, più cresce il peso del fisco, più si riduce la “fetta di torta” che rimane a disposizione delle imprese e dei giocatori: è assai improbabile che il peso della tassazione addizionale si scarichi su una sola delle parti. Sebbene la proporzione in cui esso sarà ripartito dipenda da molti fattori (in particolare l'elasticità della domanda ai prezzi) è chiaro che più

tasse implicano sia minori margini per gli operatori, sia payout più bassi. Più si riduce quest'ultimo – nel senso di una minore probabilità di vittoria, di una riduzione dei premi, o un mix di queste due cose – più diventa attraente la prospettiva del gioco illegale.

<b>TABELLA 1</b>			
<b>GIOCHI</b>	<b>BASE IMPONIBILE</b>	<b>ALIQUOTA</b>	
<b>LOTTO</b>			
Lotto tradizionale		"differenziale per il banco"	
10 e Lotto		"differenziale per il banco"	
<b>GIOCHI NUMERICI A TOT. NAZ</b>			
Superenalotto	raccolta	53,62%	
Superstar	raccolta	38,27%	
Vinci per la vita – Win for Life	raccolta	23,27%	
<b>LOTTERIE</b>			
Lotterie differite		valore residuale	
Lotterie istantanee		valore residuale	
<b>GIOCHI A BASE SPORTIVA</b>			
Concorsi pronostici	ammontare della somma giocata al netto di diritti fissi e compensi ai ricevitori	33,84%	
Scommesse a quota fissa	ammontare della somma giocata per ciascuna scommessa	da 3% a 2% fino a 7 eventi; da 8% a 5,50% oltre 7 eventi	
Scommesse a totalizzatore	ammontare della somma giocata per ciascuna scommessa	20,00%	
<b>GIOCHI A BASE IPPICA</b>			
Ippica nazionale	ammontare della somma giocata per ciascuna scommessa	6,00%	
Scommesse ippiche	quota di prelievo stabilita per ciascuna scommessa	15,70%	
V7	posta di gioco	15,00%	
<b>BINGO</b>			
Bingo	prezzo di vendita delle cartelle	11,00%	
<b>APPARECCHI</b>			
Apparecchi comma 6a (AWP)	somme giocate	2012: 2013 – 2014: dal 2015:	11,80% 12,70% 13,00%
Apparecchi comma 6b (VLT)	importo totale della raccolta di gioco costituita dalle somme puntate per attivare ogni singola partita	2012: dal 2013:	4,00% 5,00%
Apparecchi comma 7	imponibile medio annuo forfetario	8,00%	
<b>GIOCHI DI ABILITA' A DISTANZA (SKILL GAMES)</b>			
Giochi di abilità a distanza	somma giocata	3,00%	
<b>GIOCHI DI CARTE E GIOCHI DI SORTE A QUOTA FISSA</b>			
Poker cash Giochi da casinò	quota raccolta non restituita al giocatore (margine lordo del concessionario)	20,00%	

*Fonte: Dossier sui Giochi della Camera dei Deputati, XVI Legislatura*

## II – LA TASSAZIONE E LA REGOLAZIONE

### II.1. La curva di Laffer

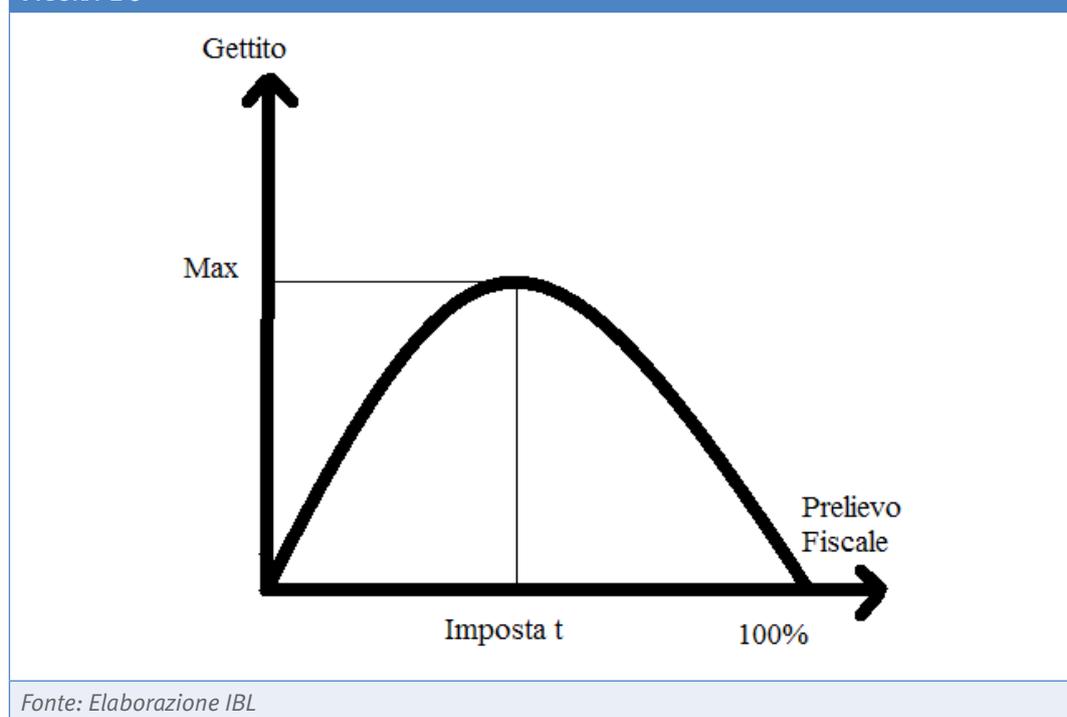
Il nesso tra l'impatto della tassazione, il giro d'affari legali e il gettito erariale delle giocate è molto stretto e segue dinamiche talvolta controintuitive. In questo paragrafo viene fornito il quadro teorico entro cui si svolgerà l'analisi successiva.

La teoria economica mostra che, sotto alcune condizioni, un aumento delle aliquote fiscali può produrre una riduzione del gettito.

Questo fenomeno è graficamente rappresentato dalla "curva di Laffer", la quale mostra come il gettito di un'imposta cresca al progredire dell'aliquota fino a un punto di massimo, oltre il quale inizia a calare.

L'immagine seguente mostra la curva di Laffer, che mette in relazione il livello d'imposta con il gettito derivante da quella determinata imposta.

FIGURA 10



La ragione di tale andamento è che imposte troppo alte distruggono l'incentivo a produrre, oppure spingono gli operatori a cercare alternative più o meno legali e meno tassate, oppure producono un misto di questi due effetti.

Nel settore dei giochi, negli ultimi anni, per esigenze di bilancio pubblico si è continuato ad aumentare il livello di tassazione e i primi effetti di tale inasprimento si iniziano a intravedere. Nel 2013, come si dirà meglio nell'ultimo capitolo, il settore è per la prima volta atteso in contrazione, mentre il gettito dal gioco nei primi cinque mesi dell'anno è calato di oltre il 5%.

È dunque essenziale comprendere che il settore dei giochi non può essere utilizzato come salvagente del bilancio pubblico. Non solo l'eccessiva tassazione tenderà a ridurre il gettito totale perché la domanda verrà disincentivata, ma, per questo settore

particolare, è prevedibile che più si inaspriscono le imposte, più aumenta l'incentivo a rifugiarsi nel gioco nero, vanificando quella che è la maggior conquista dell'attuale assetto del settore. Questi due risultati non possono essere disgiunti l'uno dall'altro: anche chi consideri socialmente desiderabile una riduzione del gioco, deve essere consapevole che – se lo strumento per arrivare a tale obiettivo è il fisco – molto probabilmente una buona parte della minore domanda sarà una “illusione ottica” derivante da una proporzionale crescita del gioco illegale.

## II.2. Il gettito derivante dalla tassazione sui giochi

Prima di affrontare il tema delle entrate derivanti dalla tassazione legata al gioco in Italia è interessante occuparsi della questione più generale della tassazione indiretta. Infatti, proprio nella tassazione indiretta ricadono gli introiti dovuti al settore dei giochi.

La crisi economica ha portato a un rallentamento del gettito riscosso dallo Stato. Nonostante gli incrementi dell'IVA e della tassazione in generale, le entrate dello Stato sono cresciute di molto poco.

Fatto 100 il livello del 2006, nel 2012 il livello delle entrate indirette è arrivato a 102 (mentre, tuttavia, il PIL si è ridotto). Il picco minimo, come viene mostrato nel grafico successivo, si è registrato nel 2009, al di sotto di quattro punti percentuali rispetto al punto di partenza.

Tale livello raggiunto nel 2009, per quanto riguarda gli introiti delle imposte indirette, è dovuto in gran parte alla profonda crisi economica, che ha fatto scendere il prodotto interno lordo italiano di oltre cinque punti percentuali. Gli incrementi della tassazione e delle aliquote IVA negli anni successivi hanno comportato solo un piccolo aumento delle entrate erariali.

L'andamento delle entrate relative ai giochi è invece molto differente. Tra il 2006 e il 2009 si è registrato un forte aumento, grazie allo sviluppo del settore. Dal 2009 in poi l'andamento è stato opposto a quello della tassazione generale e, nel 2012, vi è stata una caduta di undici punti percentuali rispetto al valore del biennio 2009/2010, dovuta in gran parte a una diversificazione della tipologia di gioco e allo spostamento delle preferenze dei giocatori verso tipologie caratterizzate da payout più sostanziosi e, tipicamente, minore tassazione. Contemporaneamente, però, è andato crescendo il PREU, che ha così posto le basi per la stagnazione prima e il calo poi del gettito erariale, complice la diminuzione del giro d'affari lordo a sua volta dovuta anche alla crisi economica.

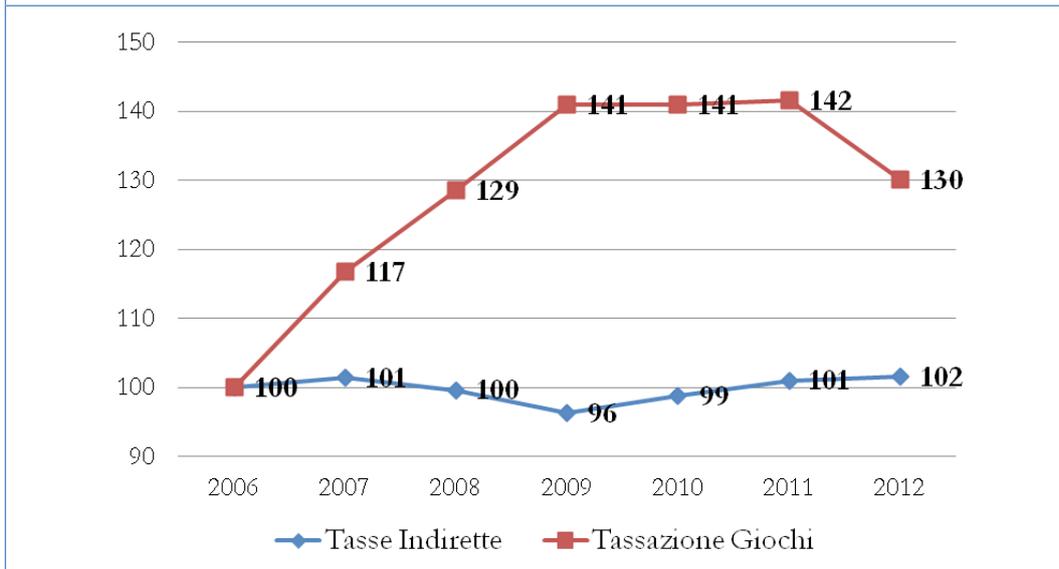
Il fenomeno viene così spiegato dalla Corte dei Conti:

Tali andamenti confermano, da un lato, la relativa saturazione del settore e fanno ritenere che i risultati conseguiti in passato difficilmente potranno essere superati nel prossimo futuro. Dall'altro, sono il riflesso di un progressivo mutamento nelle scelte dei consumatori, più orientati verso tipologie di gioco che assicurano un'elevata percentuale di redistribuzione ai giocatori della raccolta lorda (c.d. payout) e implicano un breve lasso di tempo tra la giocata e il corrispondente evento/partita... La rilevanza dei fenomeni di “sostituzione” che caratterizzano il mercato dei giochi, nei quali lo sviluppo di un settore si accompagna alla contrazione di altri, emerge in tutta la sua dimensione confrontando l'andamento dei giochi tradizionali con quelli di recente introduzione. I primi mostrano una progressiva perdita di interesse, segnando inusuali perdite di quote di mercato nel caso del lotto (passato dal 16 per cento al 12 per cento della spesa totale) e del superenalotto

(sceso dall'8 per cento al 6 per cento). Per contro, la spesa dei giocatori si è indirizzata in misura massiccia sulle video lottery (VLT), che nel 2012 hanno registrato l'aumento record del 79,5 per cento.

**FIGURA 11**  
Andamento introiti tasse indirette e giochi

anno base 2009 = 100



Fonte: Elaborazione IBL dati Concessionari e Ministero delle Finanze

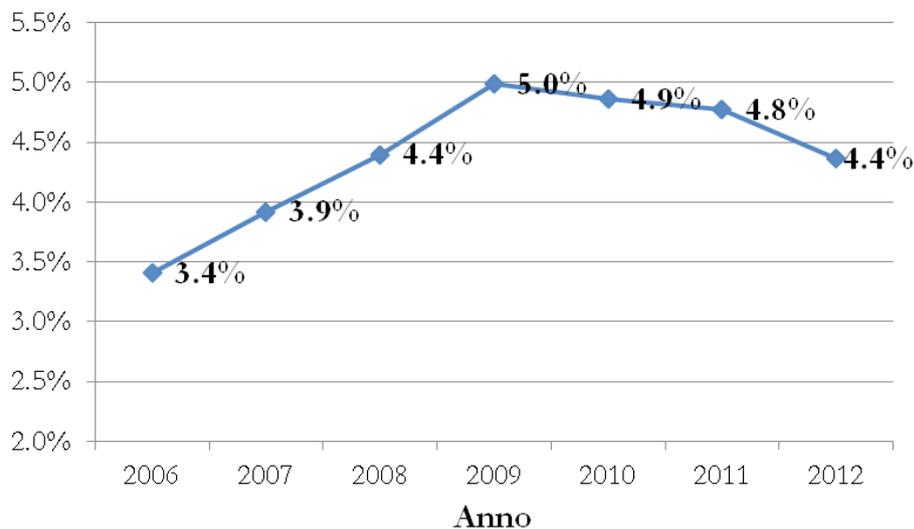
L'andamento degli introiti erariali del settore dei giochi sul complesso delle imposte indirette è ormai superiore al 4%. Nel 2006 era pari al 3,4%, mentre il picco è stato raggiunto nel 2009 con il valore di circa il 5%. Dal 2009 in poi l'incidenza degli introiti della tassazione dei giochi è scesa progressivamente (Figura 12).

È indubbio, insomma, che l'inasprimento della tassazione nel settore dei giochi aumenta il rischio di riduzione degli introiti erariali per un settore che contribuisce in maniera sempre più importante al fisco.

Il gioco viene spesso interpretato come una "cash cow" a cui attingere in un momento di crisi economica e di conseguente calo del gettito delle imposte sul reddito e sui consumi.

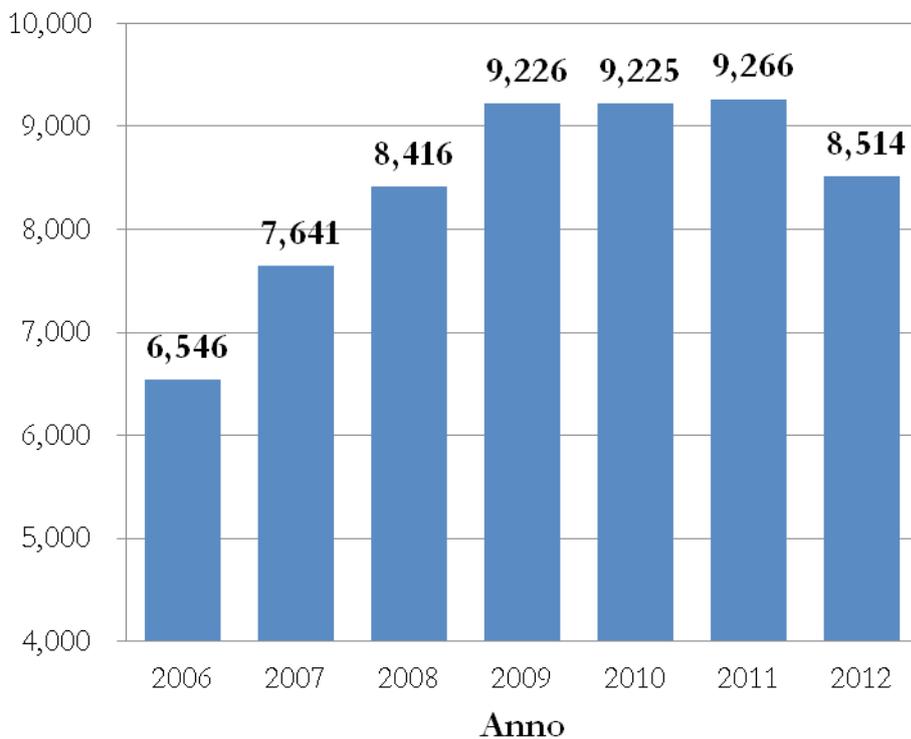
Secondo i dati degli operatori del settore, gli introiti dell'erario dovuti al settore dei giochi hanno superato nel 2012 gli 8,5 miliardi di euro. Nel 2011 si era raggiunto il picco con oltre 9,2 miliardi di euro, ma la tendenza era stagnante da tre anni (Figura 13).

**FIGURA 12**  
Tassazione sui giochi su tasse indirette



Fonte: Elaborazione IBL dati Confindustria–Sistema Gioco Italia e Ministero delle Finanze

**FIGURA 13**  
Tassazione giochi



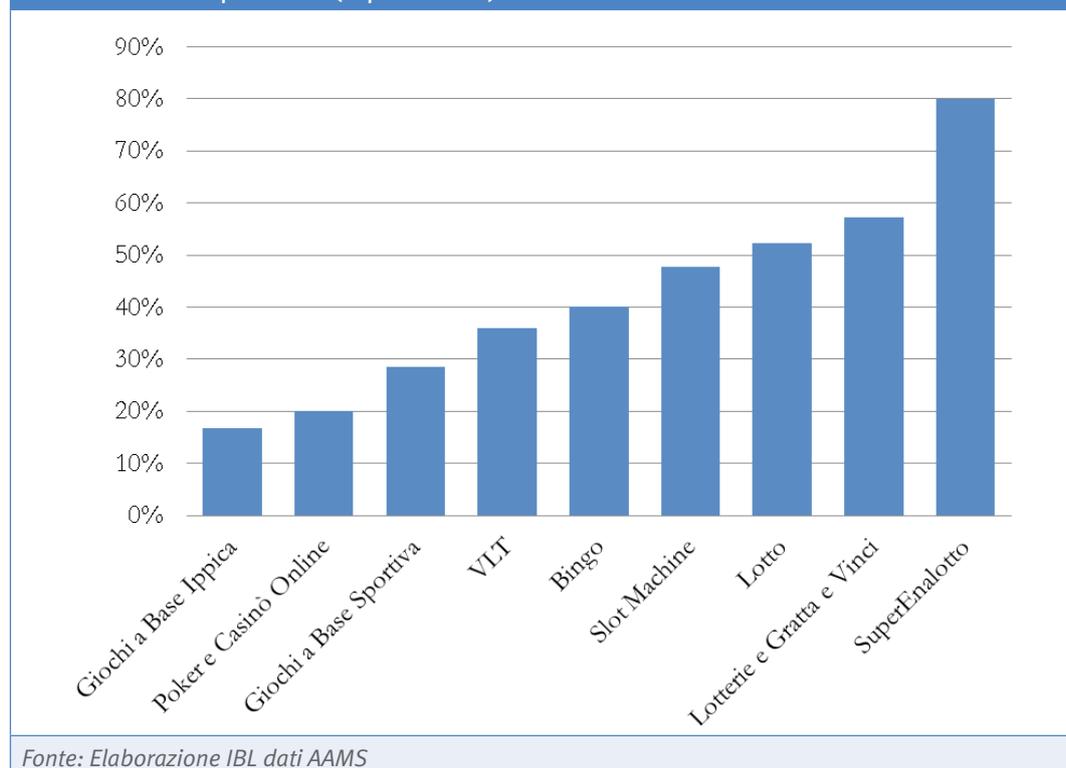
Fonte: Elaborazione IBL dati Confindustria – Sistema Gioco Italia

L'incremento tra il 2006 e il 2012 è stato comunque di quasi 2 miliardi di euro. È interessante comparare questo dato con quello delle tasse indirette, che è cresciuto nello stesso periodo di 2,9 miliardi di euro. Ciò significa che la tassazione dei giochi ha

contribuito per oltre due terzi alle maggiori entrate da imposte indirette che si sono registrate tra il 2006 e il 2012.

Data la “produttività” del settore per l'erario, il decisore politico ha scelto di aumentare o quanto meno stabilizzare il gettito attraverso un incremento della tassazione delle VLT e delle AWP, nella convinzione che ciò avrebbe portato a un maggior gettito generale per le casse dello Stato. Vi è però un concreto rischio che questo genere di intervento sortisca esattamente gli effetti opposti a quelli desiderati.

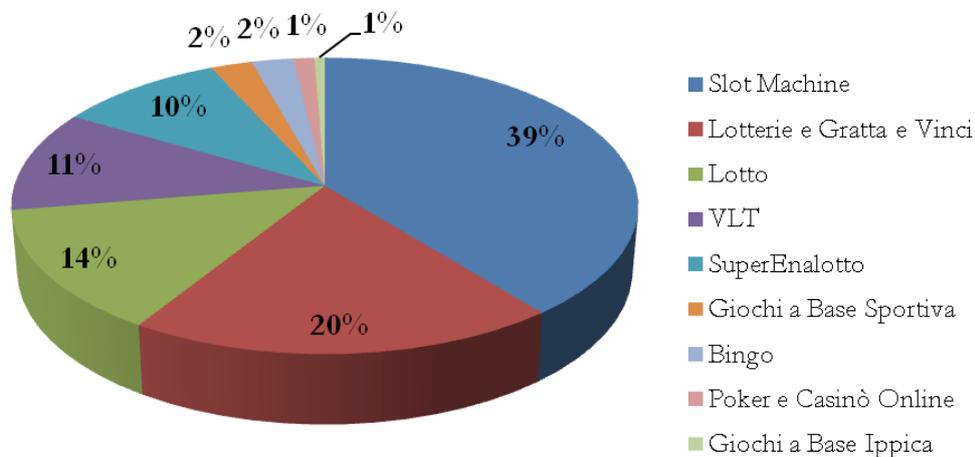
**FIGURA 14**  
Entrate erariali su spesa netta (in percentuale)



Secondo i dati dell'AAMS, ogni settore del gioco ha un livello di entrate erariali sulla spesa netta molto differente. Se nei giochi a base ippica le entrate erariali valgono meno del 20% della spesa, nel Superenalotto quasi l'intera spesa netta va al fisco.

Nelle VLT il rapporto tra entrate fiscali e spesa netta è intorno al 40%, mentre nel settore delle AWP non raggiunge il 50%. Essendo questi due mercati quelli che si sono sviluppati maggiormente negli ultimi anni, si intuisce come mai le entrate erariali non siano cresciute nell'ultimo quadriennio. Il livello di tassazione era infatti inferiore relativamente ad altri settori, che godono di una tassazione molto pesante. Ma proprio questa è la chiave dell'espansione di tali mercati, che se da un lato hanno sottratto mercato (e gettito) ad altre tipologie di gioco più generose con l'erario (in termini di singola giocata, ma non necessariamente nell'aggregato), dall'altro hanno contribuito efficacemente a contrastare la piaga dell'illegalità.

**FIGURA 15**  
 Il settore dei giochi – Entrate erario

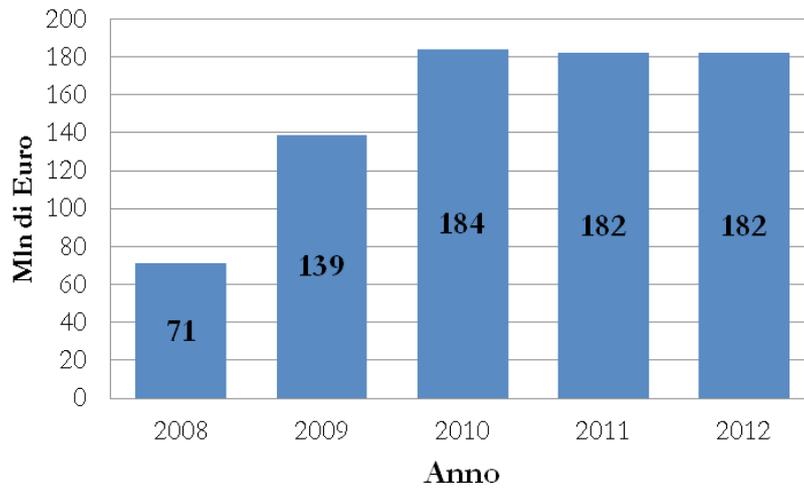


Fonte: Elaborazione IBL dati AAMS

Nel complesso le AWP incidono per quasi il 40% degli introiti erariali totali nel settore dei giochi, vale a dire quasi il doppio del settore delle lotterie e dei “gratta e vinci”, che valgono il 20% del totale.

Il lotto risulta essere la terza fonte di entrata per l’erario, con circa il 14% del totale, mentre le VLT, che avevano un tasso di payout molto elevato e una tassazione relativamente più bassa rispetto agli altri settori, incidono solo per l’11% delle entrate erariali, dato però certamente in crescita nel breve termine in funzione dell’aumento del PREU nel 2013 (che, tuttavia, potrebbe minare le prospettive nel lungo periodo). Il Superenalotto, a causa dell’alto livello di tassazione (il più alto di tutto il mercato) e di un payout invece decisamente basso, vale il 10% delle entrate erariali totali.

Un altro settore in forte crescita negli ultimi anni è stato quello del gioco online, come abbiamo visto nel paragrafo 1.4. Gli introiti tra il 2008 e il 2012 sono più che raddoppiati, grazie al forte incremento della spesa di questo particolare mercato. Le entrate erariali rimangono relativamente basse, pari a 182 milioni di euro, anche perché il settore gode di un livello di tassazione contenuto e di un payout molto elevato. In questa prospettiva, l’online può apparire come la “vacca grassa” del gioco, ma è necessario muoversi con grande cautela su questo terreno, e non solo perché gli andamenti più recenti indicano anche qui una stagnazione, se non un calo. La scelta di mantenere la tassazione sotto controllo deriva dalla specificità del comparto e dalla ovvia facilità con cui il giocatore può rivolgersi a siti stranieri, non soggetti alla regolamentazione italiana, o addirittura illegali. In questo caso, è la natura stessa del gioco a distanza a imporre una simile politica, come unico strumento efficace di contrasto dell’illegale e di mantenimento di un territorio legale e competitivo coi fornitori esteri.

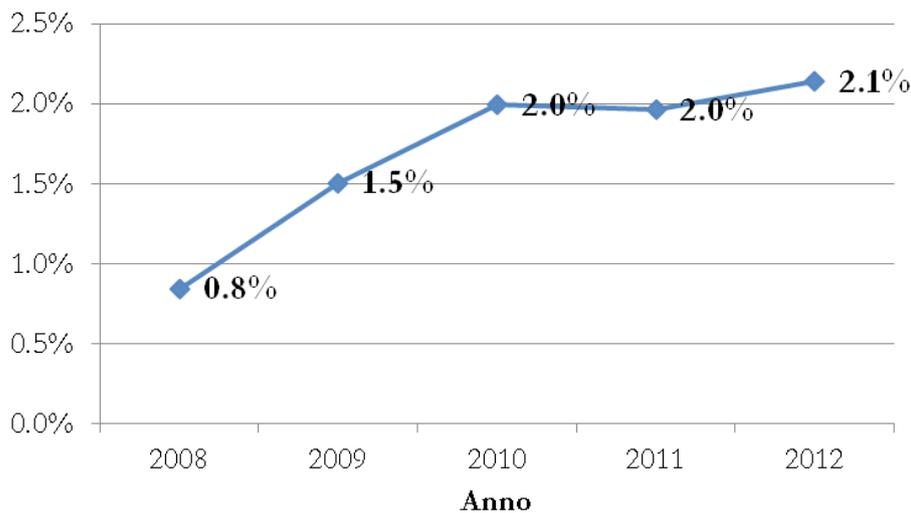
**FIGURA 16**  
Introiti erario giochi online

Fonte: Elaborazione IBL dati Osservatorio Politecnico di Milano

Gli introiti rimangono solo il 2% del totale delle entrate del settore dei giochi, comunque in crescita rispetto al 2008, quando le entrate del settore online valevano solo lo 0,8%.

**FIGURA 17**  
Introiti erario

Giochi online sul totale dei giochi



Fonte: Elaborazione IBL dati Osservatorio Politecnico di Milano

La crescita dei livelli di tassazione, quali ad esempio l'incremento del PREU con il decreto "Salva Italia" nel settore dei giochi, ha aperto dei punti interrogativi sul possibile sviluppo del settore nei prossimi anni e sul ruolo dei concessionari, che potrebbero trovarsi in difficoltà con condizioni di mercato differenti rispetto a quando erano entrati.

### III – LE PROBLEMATICHE CHE FRENANO IL SETTORE

#### III.1. Problemi dell'eccessiva tassazione

Il rischio di eccessiva tassazione rappresenta una delle sfide per il settore dei giochi. Un'eccessiva tassazione, come si è detto, potrebbe portare infatti a un incremento del gioco illegale, che ha rappresentato senz'altro un problema anche di ordine pubblico per il nostro paese. La riserva statale in materia di gioco nasce infatti proprio per la tutela dell'ordine pubblico e del giocatore, e non per "far cassa".

La stessa tendenza si nota in settori affini dal punto di vista dei comportamenti della domanda, della sua elasticità al prezzo, e delle caratteristiche dell'offerta, inclusa l'esistenza di un florido mercato nero, come vedremo nel secondo paragrafo di questo capitolo. In questi settori, si possono registrare reazioni simili di spostamento della domanda verso un'offerta illegale che non è esposta a shock esogeni, di natura, per esempio, fiscale.

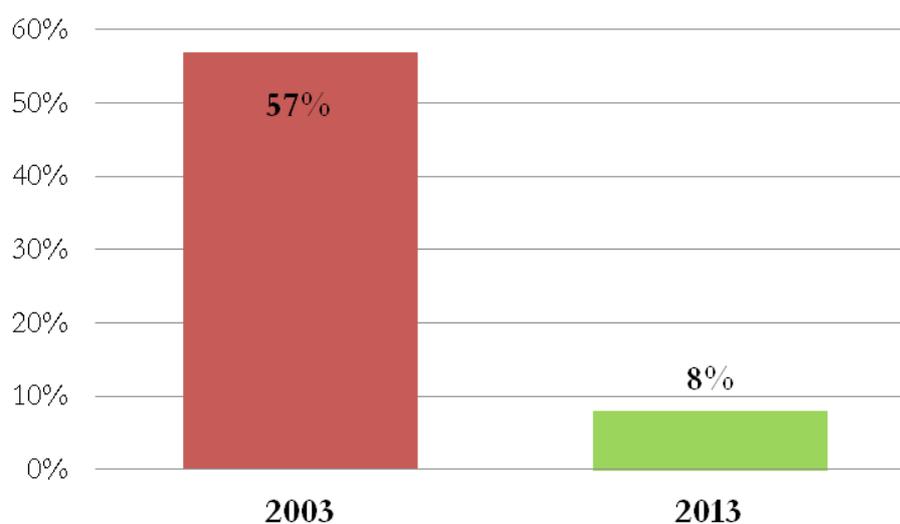
Come ricorda il rapporto dell'AAMS, "l'espansione del gioco legale realizzata negli ultimi anni ha dunque consentito di ridurre considerevolmente l'area del gioco illegale".<sup>2</sup>

Il legislatore dovrebbe tenere a mente questo dato prima di complicare la regolamentazione del settore e decidere di aumentare la tassazione.

Nel 2013 si stima che il gioco illegale sia pari al "solo" 8% del mercato, contro una cifra molto più elevata che si registrava nel 2003. Solo dieci anni fa il tasso di illegalità era infatti pari al 57%, secondo stime della stessa AAMS.

L'illegalità residua è soprattutto concentrata nel settore delle scommesse, con il fenomeno dei c.d. "Centri di Trasmissione Dati" (CTD), vere e proprie agenzie di scommesse non autorizzate e prive delle necessarie licenze di polizia.

**FIGURA 18**  
Gioco illegale in Italia



Fonte: Stima IBL da dati AAMS

<sup>2</sup> Audizione del direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Giuseppe Peleggi, presso la VI Commissione Permanente Finanze della Camera dei Deputati, 6 Giugno 2013.

Come detto, il settore del gioco condivide con altri settori dell'economia l'opzione del ricorso al mercato nero, nel caso in cui l'offerta sia "più vantaggiosa". Vedremo nel prossimo paragrafo che tale "vantaggio" è dettato anche dalle condizioni fiscali.

### III.2. Altri esempi: dalla tassa sul lusso alle sigarette

Per affrontare la questione si prenderanno in esame due casi studio: la "tassa sul lusso" (in particolare le imposte sulla nautica da diporto) e la tassazione sui prodotti da tabacco.

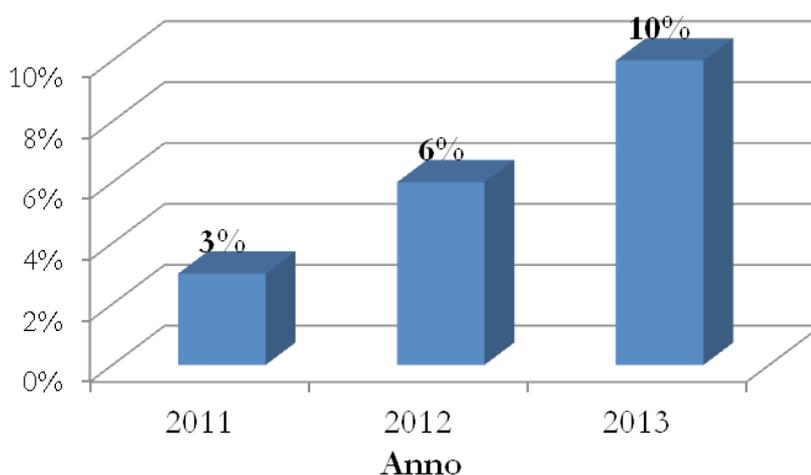
Il tabacco, come il gioco, è uno dei settori che storicamente è visto come "cash cow" delle finanze pubbliche. La conseguenza dei ripetuti incrementi delle accise sul tabacco è stata una significativa riduzione della domanda, tornata ai livelli di 40 anni fa.

La riduzione da quasi 86 milioni di chilogrammi a poco meno di 79 milioni di chilogrammi, come è evidenziato anche nel grafico successivo, è stata compensata dall'incremento del mercato illecito, e non solo da una maggiore domanda di prodotti meno dannosi (come le e-cig) che peraltro sono, a loro volta, interessati da incrementi fiscali e che dunque, presumibilmente, cederanno quote di mercato al tabacco di contrabbando.<sup>3</sup>

L'incremento della tassazione e la conseguente riduzione del mercato delle sigarette hanno avuto l'impatto negativo di far salire dal 3% al 10%, nell'arco di un solo biennio, il mercato illecito.

FIGURA 19

Commercio illecito di prodotti da fumo



Fonte: Stima degli operatori del settore tabacchi, Rapporto Nomisma

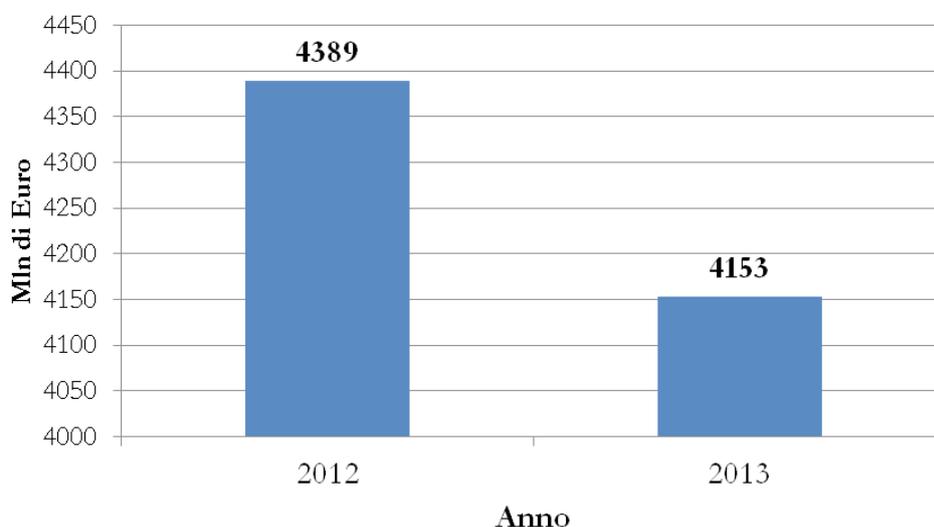
Il valore per il 2013 è una stima degli operatori del settore tabacchi, ma è comunque in forte aumento rispetto al 2011.

La diminuzione delle vendite di tabacchi si ripercuote naturalmente sul relativo gettito erariale, che nel corso dei primi cinque mesi del corrente anno è decresciuto di oltre il 5%, passando da quasi 4,4 miliardi a poco più di 4,1 miliardi di euro.

<sup>3</sup> Per un approfondimento sulle e-cig, è disponibile sul sito IBL il briefing paper di Pietro Monsurrò, "Tassare le sigarette elettroniche?", del 17 luglio del 2013 ([http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL\\_BP\\_126-Fumo\\_Elett.pdf](http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_126-Fumo_Elett.pdf)).

**FIGURA 20**  
Tabacchi – Gettito imposta di consumo

primi 5 mesi dell'anno



Fonte: Elaborazione IBL dei dati Ministero delle Finanze

Questa diminuzione potrebbe portare, secondo le stime degli operatori, fino ad un miliardo di euro di perdite per l'erario.

L'aumento della tassazione, in sintesi, ha provocato una riduzione del consumo delle sigarette, ma questo è stato solo parzialmente un cambio di abitudini di consumo, dato che in buona parte ha significato lo spostamento verso il mercato illegale, e non una scelta di smettere di fumare o di passare ad altri prodotti simili. Ironicamente, l'unico sostituto legale e non altrettanto nocivo al tabacco, cioè la sigaretta elettronica, sta diventando vittima delle stesse scelte politiche di esazione fiscale che riguardano il tabacco e, pertanto, rischia in prospettiva di rivelarsi meno efficace nell'assorbire i fumatori "in uscita" di quanto sia stato nel passato. Il che, naturalmente, apre ulteriormente le porte al mercato nero.<sup>4</sup>

Un altro esempio di tassazione perversa è quello relativo alla tassa annuale sulle unità da diporto. Tale tassazione è anche conosciuta come tassa sulle "barche di lusso", ma in effetti andava a colpire quasi tutto il settore nautico, dato che erano interessati i natanti dai 10 metri in su. Pure in questo caso l'analogia col gioco va cercata da un lato nella pronunciata elasticità della domanda ai prezzi, dall'altro nell'esistenza di un'alternativa (in questo caso legale, fatti salvi i profili di eventuale elusione del fisco) che consente ai consumatori di continuare a godere dei servizi di loro gradimento (la barca) determinando però una perdita completa del gettito erariale (cioè lo spostamento del natante all'estero).

Tale tassa, istituita con decreto legge 201/2011, conosciuto come "Salva Italia", aveva la natura di imposta di possesso sulle barche "di lusso", progressiva in funzione della lunghezza dell'imbarcazione, così come viene mostrato nella tabella 2.

<sup>4</sup> Il briefing paper di Pietro Monsurrò sulle sigarette elettroniche approfondisce anche questo punto.

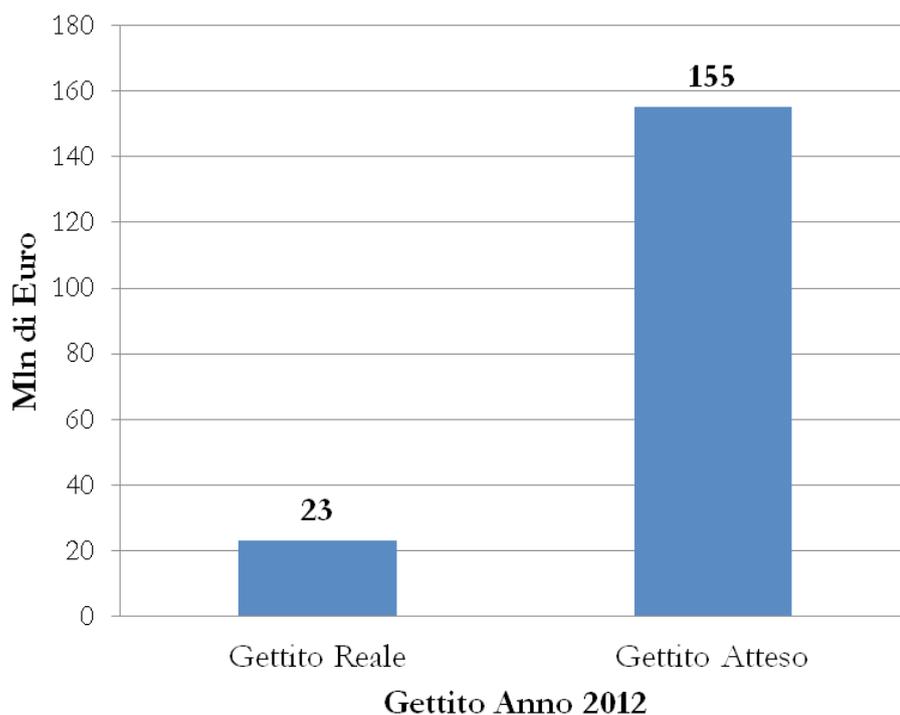
TABELLA 2		
Lunghezza scafo	Tassa annuale 2012 (euro)	Tassa annuale 2013 (euro)
da 10,01 a 12 metri	800	0
da 12,01 a 14 metri	1160	0
da 14,01 a 17 metri	1740	870
da 17,01 a 20 metri	2600	1300
da 20,01 a 24 metri	4400	4400
da 24,01 a 34 metri	7800	7800
da 34,01 a 44 metri	12500	12500
da 44,01 a 54 metri	16000	16000
da 54,01 a 64 metri	21500	21500
superiore a 64 metri	25000	25000

Fonte: Elaborazione IBL dati Agenzia delle Entrate

Il “decreto liberalizzazione del 2012”<sup>5</sup> del Governo Monti aveva cercato di trasformare questa tassa patrimoniale in una tassa di possesso per i residenti italiani (e non più sulle barche battenti bandiera italiana), in modo da cercare di limitare l’elusione. Infatti, molti proprietari potevano spostare la propria imbarcazione verso i porti stranieri e in questo modo distruggere il settore da diporto italiano.

Il cambiamento dovuto al “decreto liberalizzazioni”, di fatto, è servito a ben poco, perché i proprietari di grandi imbarcazioni potevano intestare a una società di leasing straniera la propria unità da diporto e così evitare di pagare questa nuova tassazione.

FIGURA 21  
Tassa annuale unità di diporto



Fonte: Elaborazione IBL dati Ministero delle Finanze

Come evidenzia il grafico precedente, la tassa annuale è stata facilmente elusa, creando però al contempo un grande danno al settore nautico italiano, che ha visto una fuga delle imbarcazioni dai porti italiani.

L'impatto negativo è stato stimato in 700 milioni di euro da parte delle associazioni di settore, mentre l'introito dalla nuova tassa è stato di poco più di 20 milioni di euro contro un gettito atteso di oltre 150 milioni di euro.

L'eccessiva tassazione nel settore nautico ha provocato un grave danno al settore e al contempo un incremento dell'elusione. Il saldo netto – tra maggiori introiti rispetto allo status quo (20 milioni di euro) e minore gettito da altre imposte sul giro d'affari del diporto – è stato sicuramente negativo. Quest'imposta, esposta com'era a comportamenti elusivi, ha distrutto valore, anziché crearlo, danneggiando lo stesso erario, aumentando la possibilità di comportamenti illegali.

Questi due effetti potrebbero verificarsi in un futuro molto prossimo anche nel settore dei giochi.

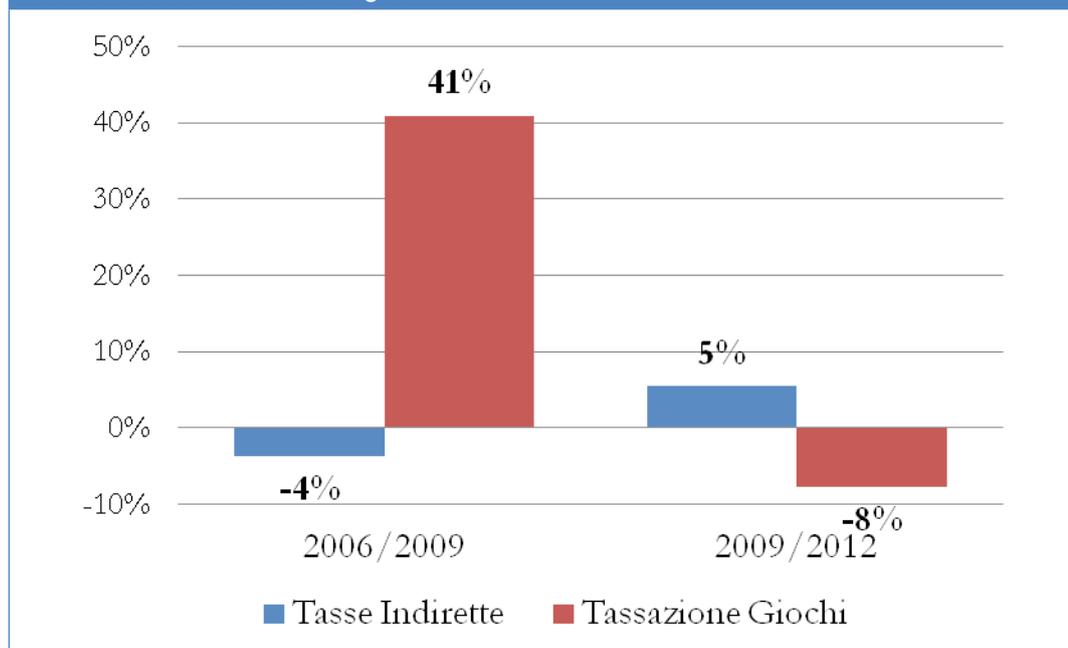
### III.3. Quale limite massimo?

La domanda di questo paragrafo non è teorica. È bene che il regolatore si chieda se esista un limite massimo alla tassazione e se esista al contempo anche un limite massimo di modifiche legislative nel settore.

Si è già arrivati al punto massimo? Per rispondere a questa domanda è bene analizzare alcuni dati.

Dal punto di vista delle entrate erariali, come mostrato anche in precedenza, il settore dei giochi ha fortemente contribuito alla crescita delle entrate indirette (circa i due terzi del totale nel periodo 2006–2012).

**FIGURA 22**  
Introiti erario da tasse indirette e giochi



Fonte: Elaborazione IBL dei dati Ministero delle Finanze e concessionari

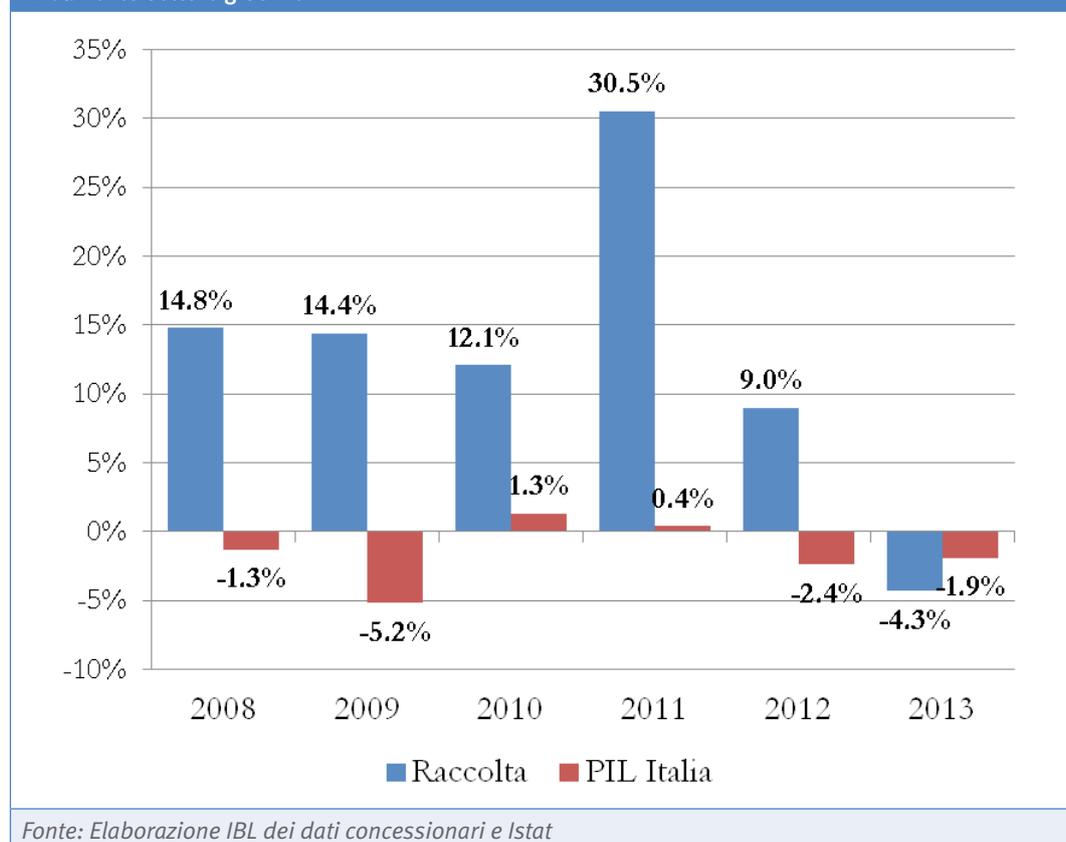
Si registra nell'ultimo triennio una diminuzione delle entrate fiscali dal settore giochi, dovuta in parte al cambiamento delle preferenze di gioco dei consumatori, i quali si sono spostati verso tipologie di gioco caratterizzate da più elevato payout, ma anche ai più recenti inasprimenti fiscali che, come detto, non sono stati privi di impatto sulle vincite.

Gli introiti erano però cresciuti in maniera molto decisa tra il 2006 e il 2009, quando l'incremento era stato superiore al 40%, mentre le tasse indirette decrescevano di oltre il 4%.

È interessante, al fine di comprendere al meglio il settore del gioco e le sfide future del settore, confrontare l'andamento del prodotto interno lordo con i dati della raccolta.

FIGURA 23

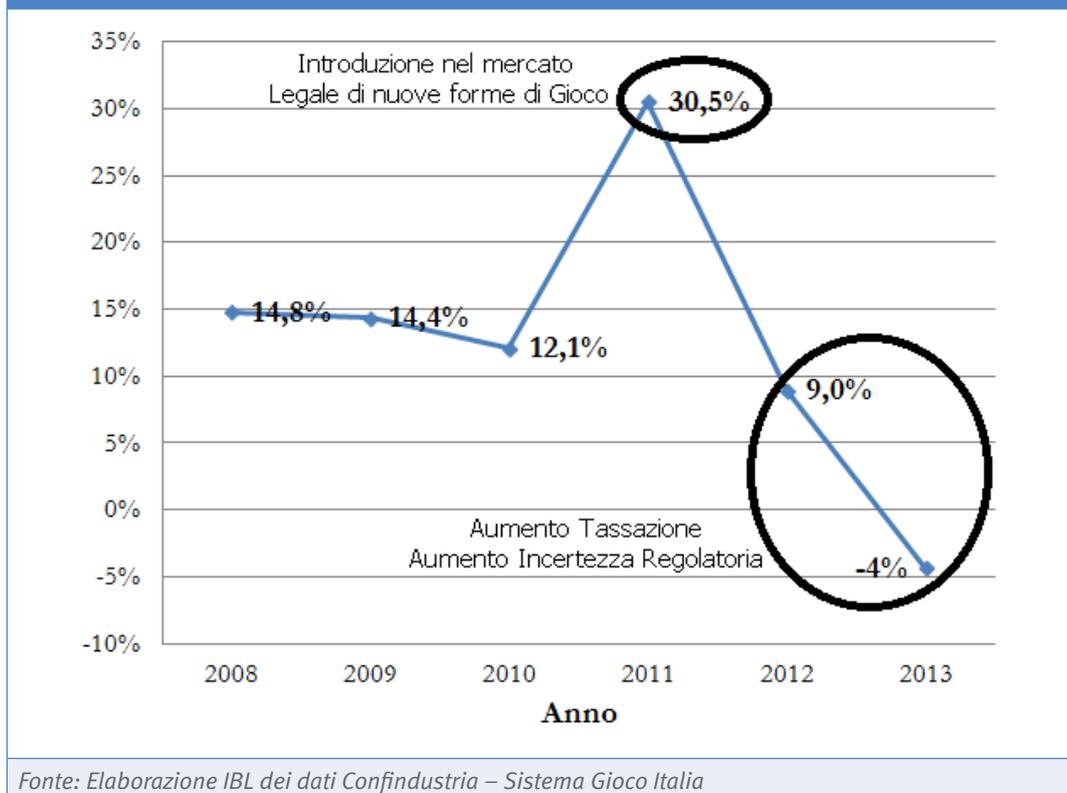
Andamento settore giochi e PIL



Tra il 2008 e il 2011 la raccolta è cresciuta sempre a doppia cifra, mentre nel 2012 si è registrato un rallentamento della crescita per poi arrivare al 2013 con una previsione di contrazione del settore. Se tale previsione si avverasse, sarebbe la prima volta che ciò accadrebbe nel settore del gioco legale.

La crisi del 2013 del settore del gioco non è imputabile al solo rallentamento dell'economia. Se così fosse, anche nel 2008 e nel 2009, quando il prodotto interno lordo decresceva a tassi ben superiori, il settore si sarebbe dovuto contrarre. Invece, tra il 2008 e il 2009, il tasso di crescita della raccolta è stato superiore al 14% annuo, per poi rallentare nel corso del 2010.

**FIGURA 24**  
 Crescita annua della raccolta



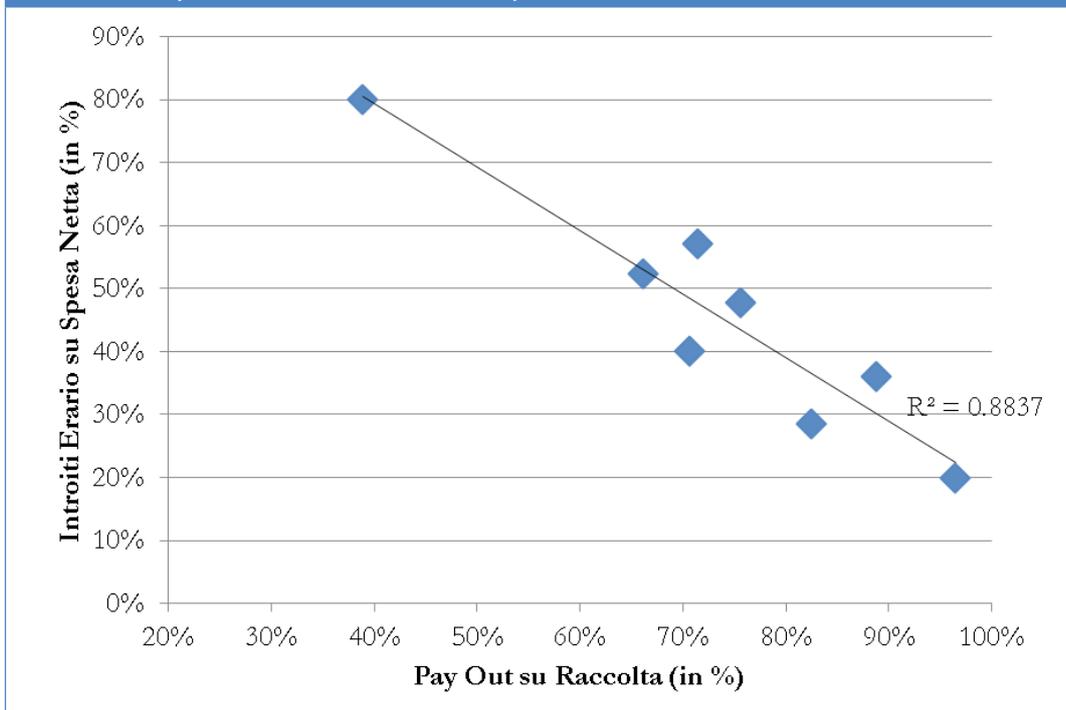
Come mostra bene il grafico precedente, l'introduzione nel mercato legale di nuove forme di gioco ha permesso di avere una forte crescita fino al 2011. Questo incremento è da ascrivere a una regolazione semplice e liberale, che ha aperto a nuove forme di gioco.

L'aumento della tassazione e l'incremento dell'incertezza regolatoria del settore hanno invece provocato un rallentamento della raccolta, fino alla contrazione prevista per il 2013.

È bene dunque cercare di non aumentare troppo la tassazione, come mostrano le esperienze precedenti di sigarette e barche, oltre che avere un quadro legislativo semplice e stabile.

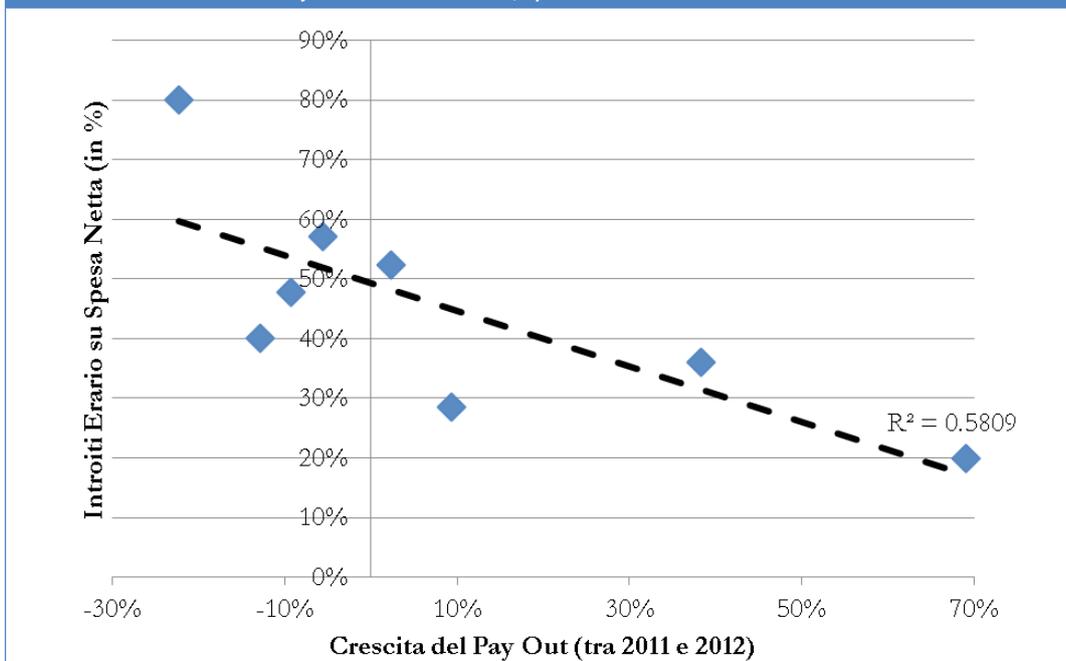
Dalla relazione tra il payout sulla raccolta e gli introiti dell'erario sulla spesa netta emerge l'esistenza di una correlazione tra questi due indicatori.

**FIGURA 25**  
relazione tra Pay Out/Raccolta e introiti erario/Spesa netta



Fonte: Elaborazione IBL dei dati AAMS

**FIGURA 26**  
relazione tra crescita del Pay Out e introiti erario/spesa netta



Fonte: Elaborazione IBL dei dati AAMS

Sono stati presi in esame i diversi settori del gioco e sono stati considerati i due indicatori.

Il rapporto tra l'introito dell'erario e la spesa netta è inferiore dove il payout sulla raccolta è più alto. I dati confermano quello che è lecito aspettarsi.

Ancora più interessante è la relazione tra la crescita del payout nell'ultimo anno e l'incidenza dell'erario sulla spesa netta nei diversi mercati del gioco (Figura 26).

Laddove l'incidenza del fisco è maggiore sul totale della spesa netta, la crescita del payout è stata inferiore. Quindi i giocatori preferiscono andare a giocare in quei settori dove il fisco è meno pesante (incluso il mercato nero). La ragione è ovvia: le tipologie più tassate (a parità di altri elementi) sono o meno attrattive per gli operatori (perché lasciano meno margini), o meno attrattive per i giocatori (perché offrono minore payout), o entrambe le cose. In un certo senso, dunque, c'è un'avversione alla tassazione da parte dei giocatori, sebbene in questo caso l'indice R2 non sia elevatissimo e quindi il livello della tassazione non abbia da solo la capacità di spiegare completamente il comportamento dei consumatori.

Nel complesso lo studio evidenzia le problematiche di un settore che per molti anni ha portato sviluppo all'economia in generale.

Le recenti innovazioni e i continui cambiamenti stanno limitando lo sviluppo del settore del gioco e vi è il serio rischio, come si sta palesando per esempio nel caso dei tabacchi e della nautica, di un incremento della domanda di alternative illegali.



## 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.