

Mercati, Istituzioni, Management

Economia dei Servizi

Anno VIII, numero 3, settembre - dicembre

2013



il Mulino

Economia dei Servizi

Mercati, Istituzioni, Management

SAGGI

- Costi ed efficienza dei servizi di Polizia
locale
di Vincenzo Patrizii e Giuliano Resce
221
- Il cambiamento della domanda di gioco
degli italiani: quali implicazioni sulla
tassazione dell'azzardo?
di Valeria De Bonis e Alessandro Gandolfo
239
- Austerity Programs and Services
Quality Within Italian Municipalities.
An Exploration of Trends and Evolving
Practices
di Francesca Magno e Fabio Cassia
259
- Regolazione ambientale e
competitività d'impresa. Solo vincoli
o qualche opportunità?
di Giovanna Morelli e Linda Meleo
269

PANORAMA ISTITUZIONALE

- I passeggeri *low cost* tra crisi economica
e politiche dei vettori: tendenze
all'aeroporto di Orio al Serio
di Andrea Macchiavelli e Andrea Pozzi
293

INVITO ALLA LETTURA

- Capitalismo e finanza. Il futuro tra
rischio e fiducia
di Valeria Del Genio
309
- 311 Summaries
- 315 I collaboratori di questo numero
- 317 I referee 2013
- 319 Call for papers

Il cambiamento della domanda di gioco degli italiani: quali implicazioni sulla tassazione dell'azzardo?

Abstract. Gli interventi di regolamentazione del mercato del gioco pubblico in Italia hanno avviato un percorso di rapida modernizzazione che, attraverso l'innovazione e la concorrenza, ha modificato profondamente la struttura industriale di questo comparto dell'economia nazionale, che rappresenta una delle principali fonti di gettito per l'erario. Tuttavia, la strategia fiscale che ha fatto seguito al lancio di nuove categorie di giochi, in particolare quelli on-line, sta determinando una situazione paradossale, per cui, a fronte dell'aumento del giro d'affari, le entrate erariali sono stabili o, addirittura, diminuiscono. È evidente la rilevanza di questo fenomeno, soprattutto in uno scenario come quello attuale, in cui la pressione sui conti pubblici impone di gestire con attenzione ogni leva della politica fiscale.

The change in demand of Italian gamblers: what are the implications on the taxation of gambling?

Abstract. The gaming sector has recently been characterized by a process of liberalization and technological innovation, which has increased the number of available products and operators, thus raising the degree of market competition. On the fiscal side, the effect of these changes has been the paradox of a decrease in government revenues *vis à vis* the expansion undergone by the sector. If the interplay between different fiscal treatments and market evolutions of the various games is the immediate explanation of such a situation, the way out of it is a modernization of the taxation instruments applied to the sector.

JEL classification: H25, K34, M31, M38

Keywords: gaming sector, government policy and regulation, taxation and profits

1. Introduzione¹

In Italia, il fatturato lordo dell'industria del gioco pubblico legale tra il 2010 e il 2012 è passato da 61,433 miliardi di euro a 88,571 miliardi di euro, facendo registrare un incremento di oltre 27 miliardi di euro (+44,2%) (AAMS, 2012). Tuttavia, la *raccolta* - vale a dire l'ammontare complessivo delle somme giocate (*coin in*), non corrisponde alla spesa effettiva dei giocatori, in quanto essa è calcolata al netto delle vincite (*pay out*)².

Con la raccolta complessiva, è cresciuta sensibilmente anche la spesa pro capite annua per i giochi e le scommesse sportive e, se nel 2003 ogni italiano maggiorenne ha speso 325 euro³, nel 2012, a seconda delle stime, ne ha spesi tra 1.703 e 1.890 (Libera, 2012; CENSIS, 2013).

Oltre all'aumento del giro d'affari complessivo e della spesa pro capite, negli ultimi anni si registra un cambiamento nelle preferenze e nei comportamenti di gioco degli appassionati (Gandolfo e De Bonis, 2011^a). Tale ristrutturazione della domanda ha avuto importanti conseguenze sulla spesa effettiva dei giocatori, sulla remunerazione degli attori della filiera e, in particolare, sull'andamento delle entrate erariali.

Nello stesso triennio 2010-'12, infatti, la tassazione sui giochi d'azzardo ha prodotto un gettito passato da 8,731 a 8,037 miliardi di euro, con un calo degli introiti del Fisco di circa 700 milioni di euro (694), pari al -7,9%, andamento confermato anche nel 2013, in cui nelle casse dello Stato sono entrati "solo" 7,8 miliardi di euro, 150 milioni in meno rispetto al 2012 (Camera dei Deputati, 2013).

Le scelte dei consumatori-giocatori sono state influenzate dalle propensioni individuali per forme alternative di intrattenimento, dall'*appealing* dei singoli giochi e dalla familiarità all'uso delle nuove tecnologie (in particolare di internet).

Nel periodo in esame, peraltro, la spesa per i beni di consumo e, quindi, anche per il gioco risente della difficile situazione congiunturale. Come è noto, la relazione tra reddito e spesa per il gioco è una questione molto dibattuta. Il Censis (2009) ha rilevato una relazione positiva tra reddito e spesa per il gioco. Tuttavia, la quota della spesa per giochi sul reddito è in relazione negativa con il reddito (Gandolfo e De Bonis, 2011^a), e ciò mette in evidenza la natura regressiva dell'imposizione sui giochi che rappresenta una delle principali perplessità circa il ruolo dell'intervento pubblico.

Storicamente lo Stato è intervenuto nel settore del gioco d'azzardo per contrastarne la diffusione, a causa degli elevati costi sociali che esso determina. Con il tempo, si è affermato un atteggiamento più "tollerante" (Martello, 1913), improntato ad una logica regolatoria, soprattutto al fine di contrastare il gioco illegale; da ciò deriva la rilevante partecipazione dello Stato agli utili dell'industria del gioco attraverso l'imposizione.

¹ Pur avendo i due autori condiviso tutti gli aspetti realizzativi del lavoro, dall'ideazione alla stesura finale, ad A. Gandolfo sono da attribuire i paragrafi 1, 2 e 3, mentre a V. De Bonis i paragrafi 4 e 5. Il paragrafo relativo alle conclusioni è comune ai due autori. Gli autori ringraziano il *referee* anonimo della Rivista per i consigli e i suggerimenti.

² Ad esempio, nel 2012 il rapporto fra vincite e raccolta (tasso di *pay out*) è risultato pari all'80% per gli apparecchi da intrattenimento (l'88,2% per le Video Lottery Terminal); al 70,6% per i giochi a base ippica; al 49% per i giochi a base sportiva; al 68,8% per le lotterie; al 58,9% per il Lotto; al 38,5% per i giochi numerici a totalizzatore; all'88,9% per i giochi di abilità a distanza; e al 97,1% per i giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo e i giochi di sorte a quota fissa (AAMS, 2012).

³ Valore rivalutato in Euro 2012 rispetto ai 270 Euro nominali, spesa media pro-capite per i giochi d'azzardo legali, in Italia, nel 2003.

Il ruolo dello Stato può apparire, dunque, ambiguo: da un lato, è chiamato a difendere gli interessi dei cittadini; dall'altro, si impegna attivamente ad assicurare le condizioni necessarie alla crescita del settore per beneficiare del gettito erariale, rischiando di aumentarne i costi sociali, soprattutto quelli legati alla deriva del gioco patologico⁴.

Sulla base delle precedenti considerazioni è, dunque, attuale e opportuna una riflessione sugli strumenti e le forme attraverso i quali lo Stato può e deve esercitare i necessari interventi regolatori al fine di preservare il gettito dalle attività di gioco in una fase cruciale per i conti pubblici.

La questione sarà affrontata a partire dall'esame della struttura e dell'andamento recente dell'industria del gioco pubblico e della strategia fiscale che contribuisce a determinare l'entità del gettito erariale, caratterizzata da un sistema di aliquote differenziato a seconda della tipologia di gioco.

In particolare, il presente lavoro intende: (a) investigare le cause del paradosso che da tempo caratterizza il mercato nazionale del gioco pubblico e delle scommesse, in cui a fronte di un costante aumento della *raccolta*, le entrate erariali, anziché crescere in misura proporzionale, crescono meno o, addirittura, diminuiscono e (b) rispondere alle seguenti domande: (i) l'attuale modalità di tassazione dei giochi risponde a criteri di efficienza ed equità?, (ii) è opportuno continuare a riservare ai giochi recentemente introdotti sul mercato, in particolare a quelli on-line, un trattamento fiscale più favorevole rispetto a quelli tradizionali? e, infine, (iii) quali sono le linee guida che la politica fiscale deve seguire per assicurare lo *sviluppo sostenibile* di questo importante comparto dell'economia nazionale⁵ che, nonostante le forti riserve sul piano etico e gli elevati costi sociali, assicura in media ogni anno circa 9 miliardi di gettito e rappresenta il primo contribuente in Italia?

2. La struttura del mercato del gioco pubblico e i trend emergenti

Negli ultimi venti anni il mercato del gioco pubblico in Italia è stato caratterizzato: dall'intensa e regolare crescita del giro d'affari (Tabella 1), dall'ampliamento dell'offerta in seguito all'introduzione di nuovi giochi e al fenomeno della *migrazione al digitale*, e da uno straordinario e trasversale coinvolgimento popolare (Morelli, 2010; Gandolfo e De Bonis, 2011^b).

Se agli inizi degli anni '90 la raccolta lorda si attestava intorno ai 5 miliardi di euro, nei primi anni 2000 essa è quasi triplicata e nel 2005 sfiorava i 30 miliardi di euro. In seguito al

⁴ I costi sociali del gioco d'azzardo interessano diversi ambiti: la sfera delle relazioni familiari, l'assistenza sanitaria specifica per la cura delle ludopatie, le implicazioni sul piano lavorativo e le attività illegali che hanno a che fare non solo con la condotta del giocatore compulsivo, ma anche con gli interessi della criminalità organizzata (Bianchetti e Croce, 2007). La spesa nazionale che la collettività deve sostenere per far fronte ai costi sociali e sanitari del gioco d'azzardo patologico è stimata fra i 5,5 e i 6,6 miliardi di euro annui, mentre il dato relativo alle persone affette da problemi di dipendenza, varia fra le 500 e le 800mila unità. Per un'analisi dei costi sociali del gioco in Europa v. Forrest (2008).

⁵ Il rapporto fra la raccolta annua generata dai diversi segmenti del settore e il PIL permette di apprezzare il peso dell'industria del gioco pubblico e delle scommesse sportive sull'economia nazionale. Tale rapporto è cresciuto costantemente tra il 2003 e il 2012, e l'incidenza della raccolta sul PIL è quasi quintuplicata nel decennio (dall'1,16% del 2003 al 5,51% del 2012).

processo di liberalizzazione avviato nel 2006 dal decreto Bersani-Visco⁶, sono state rimosse le barriere che impedivano l'ingresso agli operatori stranieri, e ai tre *player* che controllavano il mercato nazionale (Lottomatica, Sisal e Snai) si sono rapidamente affiancate numerose società straniere⁷, dando il via ad un'ulteriore, intensa, stagione di crescita sostenuta in seguito alla quale, nel 2010, la raccolta del gioco legale ha superato i 60 miliardi di euro (61,4).

Fino al 2012, neppure la recente, difficile situazione congiunturale del Paese ha influenzato la dinamica della raccolta, che ha segnato un nuovo record (oltre 87 miliardi di euro), ma con un aumento pari "soltanto" al 9,1% rispetto all'anno precedente. Il 2013, invece, è stato l'anno in cui, per la prima volta dal 2004, la raccolta ha subito una battuta di arresto, attestandosi a 85,4 miliardi di euro (-2,06% rispetto al 2012).

Tabella 1 - Raccolta complessiva del gioco pubblico e delle scommesse sportive in Italia, anni 1990-2013 – valori a prezzi correnti e variazioni percentuali.

È possibile distinguere l'offerta del mercato del gioco pubblico in due macro-categorie: i *giochi della tradizione* e quelli di recente introduzione o *nuovi giochi*. Entrambe presentano un'ampia e articolata gamma di proposte, distinte per *meccanica* di gioco, canale di distribuzione e peso che l'abilità del giocatore (*skill games*) o la sorte (*luck games*) assumono nel determinare l'esito finale del gioco o della scommessa (Gandolfo e De Bonis, 2011^a).

In particolare, fanno parte dei giochi della tradizione: il Lotto, il Superenalotto (e analoghi giochi numerici a totalizzatore), le lotterie (istantanee e tradizionali), le scommesse (ippiche e sportive⁸) e il Bingo; mentre appartengono alla macro-categoria dei *nuovi giochi*: gli apparecchi da intrattenimento⁹ e i giochi on-line.

La quota più ampia del giro d'affari (55,8%) è assicurata dagli *apparecchi di intrattenimento* che in pochi anni hanno conquistato la leadership del portafoglio-giochi, passando da una raccolta di poco superiore ai 360 milioni di euro (367) nel 2003, pari al 2,4% del totale, ai 48,7 miliardi di euro del 2012, pari al 55,8% della raccolta totale (+8,5% rispetto al 2011).

Dal 2012, il *gioco on-line*, con una raccolta di 14 miliardi di euro, è diventato il secondo segmento del mercato, superando le lotterie istantanee (*Gratta e vinci*) e tradizionali (lotterie a estrazione differita). Nel nostro Paese, il business del gioco on-line continua a crescere: mentre nel 2008 la quota dei giochi distribuiti per via telematica pesava per il 3,1% sulla raccolta complessiva, nel 2012 tale valore ha raggiunto il 16%.

In pratica, nel triennio 2010-'12 la raccolta assicurata dal *web gaming* è pressoché triplicata. Ad alimentare il trend positivo del gioco digitale concorrono vari fattori: (i) l'ampliamento

⁶ Si tratta del Decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni dalla Legge 4 Agosto 2006 n. 248, a cui si riconosce l'origine del processo di liberalizzazione del gioco pubblico in Italia, in quanto ha implementato il processo di riorganizzazione e razionalizzazione del comparto già avviato nel corso della XIV legislatura.

⁷ Tra le più importanti: Intralot, Merkur-Bwin, William Hill e Unibet.

⁸ Per un approfondimento del segmento delle scommesse calcistiche v. Rossi (2010).

⁹ Sotto questa denominazione rientrano sia le slot machine (newslot) che le video lottery (VLT).

dell'offerta in seguito all'introduzione di nuovi giochi di abilità, di carte e di sorte (tra questi: il *poker cash* e i *giochi da casinò* in versione on-line), (ii) l'estensione dell'accessibilità dell'offerta (oggi è possibile giocare o scommettere senza vincoli di tempo, né di luogo, attraverso computer o tablet e, grazie a specifiche *app* è possibile giocare e scommettere anche con gli smartphone e persino con i televisori di ultima generazione¹⁰) e, infine, (iii) l'elevato valore del *pay out* (97%) dei giochi on-line, nettamente superiore a quello medio dei giochi tradizionali (75,5%).

Il terzo segmento del mercato è quello delle *lotterie istantanee e tradizionali*, che, dopo anni di crescita sostenuta, ha registrato una flessione pari a circa il 4% (-3,9%) rispetto al 2011, con 9,8 miliardi di euro di raccolta lorda.

Sono in controtendenza rispetto alla variazioni positive registrate dal settore del *gambling* nel periodo 2011-'12 i dati che riguardano altre tre componenti dell'offerta.

Il *Lotto*, che rappresenta la tradizione dell'azzardo in Italia, ha subito nel tempo un forte ridimensionamento, anche per il naturale *processo di invecchiamento* di un gioco ultracentenario. Tra il 2011 e il 2012, la raccolta lorda del Lotto è scesa da 6,8 a 6,2 miliardi di euro (-8,2%) mentre la quota di mercato, passando dall'8,5% del 2011 al 7,1% del 2012, si è ridotta di quasi 1,5 punti percentuali.

Anche il segmento del *Superenalotto e dei giochi numerici a totalizzatore*, che comprende il *Win for life* e altri giochi analoghi, fino a poco tempo fa leader incontrastato del mercato¹¹ e caratterizzato da una straordinaria popolarità per le vincite record, sembra avviato ad un rapido declino. Nel 2012 questo segmento ha continuato a perdere quota di mercato, passata dal 3% al 2,1%, con una riduzione della raccolta pari ad oltre mezzo miliardo di euro (da 2,4 a 1,8 miliardi).

Considerazioni analoghe valgono per il *Bingo* (la cui quota di mercato nel 2012 si è ridotta di mezzo punto percentuale, attestandosi a poco meno del 2%) e per i *giochi a base sportiva e ippica*, la cui raccolta è diminuita negli anni, attestandosi sui 5 miliardi di euro, anche in seguito all'accentuarsi della crisi che ha colpito l'ippica nazionale e alla crescente disaffezione del pubblico per il calcio, in seguito gli scandali che ne hanno minato la credibilità. In effetti, i *concorsi a pronostici* (la "storica" schedina), in crisi da oltre un decennio, sembrano avviati verso una fase di ulteriore declino¹².

È evidente, pertanto, che il ricordato processo di ristrutturazione della domanda ha modificato e sta tuttora modificando la struttura dell'offerta, come risulta dall'andamento della quota di

¹⁰ Come è stato evidenziato da una recente ricerca del Politecnico di Milano, sebbene la quota di raccolta attraverso gli smartphone oggi sia marginale e pari solamente all'1% del totale, si riconoscono a questo canale notevoli potenzialità in quanto esso può rappresentare un'estensione dell'esperienza sul Web soprattutto per le scommesse "live", rispetto alle quali può rappresentare un canale più adatto rispetto al Web via pc. Il fenomeno delle Connected Tv – le televisioni che consentono di accedere a contenuti e servizi presenti su Internet – stanno aprendo interessanti opportunità agli operatori del Gioco online anche se per ora anche questo resta un segmento embrionale dell'offerta di gioco digitale (Osservatorio gioco on line, 2012).

¹¹ Il SuperEnalotto, introdotto in Italia alla fine degli anni '90 assicurava allo Stato quasi la metà della raccolta complessiva, di cui l'erario tratteneva in media ben il 53,6%. Dopo aver raggiunto nel 2009 il record di incassi (3 miliardi e 300 milioni di euro) è entrato in profonda crisi di gradimento e nel 2012, nonostante i tentativi di *restyling*, il giro d'affari si è ridotto a 1/3 (1,1 miliardi) rispetto al valore record.

¹² Il Totocalcio contribuisce alle entrate erariali in misura del 33% del giocato e l'andamento decrescente della raccolta produce notevoli effetti negativi sull'entità del gettito.

mercato complessiva di ciascuna delle due macro-aree: quella dei giochi della tradizione, in declino, e quella dei nuovi giochi, in crescita costante. Dal 2003 ha avuto inizio un *effetto di sostituzione* dei giochi tradizionali con i nuovi giochi, culminato nel 2009 con il sorpasso della quota di mercato dei primi, e tale fenomeno ha prodotto conseguenze rilevanti sulla fiscalità (Figura 1).

Figura 1 – Andamento della quota di mercato dei giochi della tradizione e dei nuovi giochi. Anni 2003-'12

L'intensità e la durata della crisi dei *giochi della tradizione*, interpretata secondo il modello del ciclo di vita del prodotto, segnala il loro ingresso nella fase di declino. Anche i giochi, come tutti i beni di largo consumo, sono sottoposti al fenomeno dell'obsolescenza, che può dipendere dal cambiamento dei gusti e delle preferenze dei consumatori (obsolescenza *di mercato*) oppure dal cambiamento della tecnologia (obsolescenza *tecnologica*).

Sono esempi recenti di prodotti-giochi entrati in crisi in seguito all'obsolescenza di mercato i casi già ricordati di Lotto, SuperEnalotto e Totocalcio.

L'obsolescenza tecnologica, invece, è legata al recente impulso dato dall'innovazione alla crescita dell'industria del gioco, attraverso l'ampliamento e il rinnovamento dell'offerta. Accanto al lancio di nuovi prodotti e all'introduzione di elementi di differenziazione nelle *meccaniche* di gioco di quelli presenti sul mercato (attraverso interventi di restyling e l'introduzione di varianti, ad esempio, nelle modalità di pagamento delle vincite¹³), l'innovazione ha portato alla realizzazione delle reti telematiche attraverso cui è distribuito il gioco in Internet. Inoltre, la rapidità di diffusione e il gradimento dei giochi distribuiti attraverso le piattaforme di social networking inducono a ritenere che il business dell'azzardo on-line sia prossimo ad un nuovo ciclo di innovazioni di prodotto, di processo e di consumo.

La raccolta di molti giochi *della tradizione* è penalizzata anche da un duplice effetto di cannibalizzazione. Il primo, proveniente dal *lato dell'offerta*, dipende dall'introduzione eccessiva e non regolamentata di nuovi tipi di gioco. La proliferazione dell'offerta, infatti, non ha prodotto l'auspicato *allargamento del mercato*, mediante il reclutamento di nuove fasce di giocatori. Anzi, la scarsa differenziazione tra *vecchie* e *nuove* proposte ha innescato quello che nel precedente paragrafo è stato definito effetto di *sostituzione* di quote di fatturato tra vecchie e nuove proposte di gioco. Pertanto, all'introduzione di nuovi giochi ha fatto seguito un immediato e sensibile incremento della "nuova" raccolta, a scapito di quella legata alle proposte di gioco tradizionali. Il risultato finale è stata la riduzione del gettito erariale in conseguenza delle aliquote, sensibilmente inferiori, applicate sui nuovi giochi.

È emblematico a questo proposito quanto si è verificato nel segmento degli *apparecchi da intrattenimento*, in cui il lancio delle *video-lottery*, analoghe per meccanica di gioco alle *newslot*, ma più vantaggiose rispetto alle vincite erogate¹⁴, ha prodotto una significativa contrazione nella raccolta degli apparecchi da intrattenimento della prima generazione.

¹³ Ad esempio, l'erogazione di rendite perpetue invece di vincite di grande entità corrisposte in un'unica soluzione.

¹⁴ Le *newslot* prevedono la giocata massima di un euro, vincite fino a 100 euro e un *pay out* pari al 75,1%, mentre il prelievo erariale è del 12,6%. Dal 2010, sono state introdotte le *video-lottery*: il *coin* massimo è di 10

Numerosi giochi introdotti di recente, dunque, hanno *cannibalizzato* rilevanti quote di raccolta dei giochi tradizionali, perché, rivolgendosi allo stesso target con proposte poco differenziate, sono entrati in concorrenza diretta nell'accaparrarsi quote di reddito discrezionale provenienti *dalle stesse tasche*.

Con il volume della raccolta, si è sensibilmente ridotta anche la capacità di generare entrate per l'erario, perché i *giochi della tradizione* sono quelli che, come ricordato, rappresentano le fonti di gettito più generose.

In particolare, le differenti modalità di tassazione tra nuovi e vecchi giochi danno origine al secondo effetto di cannibalizzazione, quello *dal lato della fiscalità*. La ridotta pressione fiscale¹⁵ di cui beneficiano i nuovi giochi consente ai consumatori di ottenere un tasso di *pay out* (rapporto tra entità delle vincite e somme giocate) molto più favorevole rispetto a quello dei giochi della tradizione.

Si è determinata, dunque, una distorsione nelle scelte dei consumatori a favore dei *nuovi giochi* che ha drenato ingenti volumi di raccolta dai giochi tradizionali, più tassati, meno *ricchi* in quanto a vincite e, dunque, sempre meno *appealing*.

Tuttavia, per valutare l'effetto complessivo sulle entrate dello Stato, va tenuto conto del fatto che l'introduzione sul mercato nazionale di nuovi tipi di gioco ha contribuito al recupero di importanti quote di raccolta prima appannaggio dei canali illegali. Ad esempio, nel luglio del 2011 sono stati lanciati i giochi «Casinò e Poker cash», entrati in concorrenza con i «Giochi d'abilità-Poker a torneo» già presenti sul mercato; questi ultimi nei primi 7 mesi del 2011 avevano registrato una raccolta pari a 1 miliardo e 697 milioni, che nello stesso periodo del 2012 si è ridotta a 781 milioni (-53,9%). Contestualmente il gettito per lo Stato derivante dai «Giochi d'abilità-Poker a torneo» è sceso da 51 a 23 milioni di Euro (-54,9%). Tuttavia il gettito complessivo, grazie alla presenza di entrambi i giochi («Giochi d'abilità - Poker a torneo» e «Casinò e Poker cash») è aumentato, perché la nuova offerta, soddisfacendo esigenze non coperte dall'offerta corrente, ha permesso di realizzare nei primi 7 mesi del 2012 un volume di raccolta pari a 7.484 milioni, producendo un gettito complessivo di 40 milioni di Euro.

Il riordino della politica fiscale nel comparto del gioco pubblico non può trascurare le conseguenze sulla raccolta e, dunque, sul gettito complessivo prodotte da entrambi gli *effetti di cannibalizzazione*, determinati dalla insufficiente differenziazione nell'offerta di nuovi prodotti e/o dalla applicazione di aliquote squilibrate in determinate categorie di giochi, e dal *fenomeno dell'obsolescenza* (di mercato e tecnologica). È dalla natura dei collegamenti e delle interazioni tra le variabili indicate in Figura 2 che nasce la comprensione del paradosso tra l'andamento della raccolta e delle entrate.

Figura 2 – Relazione tra raccolta, modalità di tassazione e gettito

euro, la vincita massima è di 5 mila euro, a cui si aggiunge un jackpot di sala fino a 100 mila euro e uno nazionale di 500 mila euro. Il *pay out* sale all'85%, il prelievo erariale è del 4% (AAMS, 2012).

¹⁵ In alcuni casi, la differenza nella pressione fiscale è ridotta dal fatto che l'introduzione di nuovi tipi di gioco ha prodotto incassi elevati per lo Stato in termini di licenze e concessioni. Tuttavia si tratta di entrate una *tantum*, legate a situazioni irripetibili.

3. Giochi ed entrate erariali: il caso dell'Italia

La destinazione del flusso economico legato alla tassazione della *raccolta lorda* per giochi e scommesse prevede che - come ricordato nell'introduzione - una quota sia restituita ai giocatori attraverso le vincite (*pay out*). Il saldo tra la raccolta complessiva e le vincite rappresenta il *fatturato netto* del settore (*Gross Gaming Revenue*), che remunera gli operatori impegnati nell'erogazione dell'offerta, copre i costi di distribuzione e costituisce la base dell'imposizione fiscale¹⁶.

Nel 2012, la raccolta lorda ha superato gli 87 miliardi di euro e, mentre circa l'80% di tale somma è rientrata *nelle tasche dei giocatori*, 8,1 miliardi di euro hanno alimentato il gettito fiscale complessivo del Paese. Dal 2003 al 2013 il fisco italiano, attraverso la tassazione sul gioco pubblico, ha raccolto complessivamente oltre 80 miliardi di euro (82,7).

In particolare, le entrate tributarie collegate al business del gioco legale sono passate da 3,5 miliardi di euro nel 2003 al valore record di circa 10 miliardi (9,9) nel 2010¹⁷. Tuttavia, negli anni 2011 e 2012, nonostante l'incremento della raccolta lorda, si è registrata una flessione delle entrate erariali e il loro valore è stato pari rispettivamente a 8,7 miliardi nel 2011 e a 8,1 miliardi nel 2012. Nel 2013 - come ricordato in precedenza - è proseguito il calo delle entrate erariali, tornate ai livelli registrati nel 2008 (Tabella 2).

Tabella 2 - Andamento della raccolta e delle entrate fiscali (erariali ed extra erariali). Anni 2003-'12. Dati in miliardi di euro.

Nonostante la crescita della raccolta degli anni 2011 e 2012, per lo Stato il bilancio è contro intuitivo: alla spesa crescente dei consumatori-giocatori non corrisponde un incremento proporzionale delle entrate per le finanze pubbliche, anzi, le entrate erariali decrescono sia in valore assoluto che relativo.

Infatti, nel 2003 l'incasso erariale (al lordo delle spese generali di amministrazione) è stato pari a 3,5 miliardi di euro, vale a dire il 22,5% del giocato (15,5 miliardi di euro), mentre tra il 2010 e il 2011, a fronte di un aumento della raccolta lorda di 18,5 miliardi di euro (pari ad una variazione annua del +30,1%) le entrate tributarie (al netto di quelle extra-erariali), sono rimaste sostanzialmente invariate (circa 8,7 miliardi di euro). Nel 2012, a una raccolta lorda aumentata nel corso del decennio di oltre 4,5 volte (+462,8%), è corrisposto un valore del rapporto tra incasso erariale e giocato che si è ridotto di oltre 13 punti percentuali (dal 22,6%

¹⁶ Centrale in questo processo il ruolo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS). Nel 2003 i «Monopoli di Stato», organo del Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano deputato alla gestione del gioco pubblico e al controllo della produzione, commercializzazione e imposizione fiscale dei tabacchi sono diventati azienda autonoma (AAMS - *Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*), che recentemente è stata incorporata nella «Agenzia delle Dogane e dei Monopoli» (27 giugno 2012 n. 87).

¹⁷ Nel periodo 2009-11, alle entrate erariali si sono aggiunte entrate extra-erariali rispettivamente per 596 milioni di euro nel 2009, incassati dallo Stato in seguito all'espletamento delle procedure di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio di giochi pubblici; 425 milioni versati una tantum dai concessionari, a seguito dalla introduzione degli apparecchi di gioco VLT e 800 milioni di euro derivanti dalla definizione delle procedure di aggiudicazione delle lotterie ad estrazione istantanea ("Gratta e Vinci") nel 2010; e circa 150 milioni di euro di altre entrate extra-erariali nel 2011. Complessivamente le entrate sono state pari a 9,4 miliardi di euro nel 2009, 9,9 miliardi nel 2010 e 8,8 miliardi nel 2011.

al 9,3%). In pratica solo una quota assai ridotta degli oltre 70 miliardi in più spesi dagli italiani nel 2012, rispetto al 2003, ha generato un'entrata per il fisco.

Ciò può essere spiegato da due fattori. In primo luogo, negli ultimi anni si è registrata una sensibile diminuzione della raccolta legata ai *giochi della tradizione* in favore dei *nuovi giochi*, in particolare quelli erogati sulle piattaforme digitali. Tra il 2011 e il 2012, infatti, la raccolta dei giochi tradizionali è scesa da 26,6 a 24,5 miliardi di euro, con una riduzione della relativa quota di mercato di oltre 5 punti percentuali. Al contrario tra il 2011 e il 2012 la raccolta lorda complessiva dei nuovi giochi (apparecchi di intrattenimento e giochi on-line) è cresciuta di quasi 10 miliardi di euro, portando il loro peso relativo sulla raccolta totale dal 66,7% del 2011 al 71,2% del 2012.

In secondo luogo, i *giochi della tradizione* e i *nuovi giochi* contribuiscono in misura molto diversa alle entrate erariali. Quasi tutti i giochi *storici* - ad eccezione delle scommesse sportive - contribuiscono all'erario in misura superiore rispetto al peso che hanno sulla raccolta complessiva. Una situazione opposta si registra nel segmento dei nuovi giochi (Figura 3).

Figura 3 – Confronto tra la quota sulla raccolta e la quota sulle entrate erariali dei principali tipologie di gioco pubblico. Anno 2012

In pratica, mentre i giochi che perdono quote di mercato sono colpiti da una tassazione elevata, quelli in forte crescita beneficiano di un regime molto più favorevole: il rapporto tra entrate erariali e raccolta è, dunque, progressivamente diminuito.

Tuttavia anche nell'ambito dei nuovi giochi è presente una differenza rilevante tra apparecchi da intrattenimento e giochi on-line. Come ricordato, i primi rappresentano il principale contribuente per lo Stato, con una quota del 49,4% delle entrate a fronte di una del 55,8% della raccolta. I giochi on-line, invece, a fronte di una quota del 16,2% della raccolta, contribuiscono per l'1,2% alle entrate. In effetti, in Italia, i giochi di abilità a distanza sono tassati con un'aliquota del 3% sulla raccolta, mentre quelli «Casinò e Poker cash» con un'imposta del 20% sulla raccolta al netto delle vincite, quindi significativamente meno della media. Il fatto di mantenere *pay out* concorrenziali permette di contrastare il fenomeno della *fuga* dei giocatori verso l'offerta accessibile attraverso i siti delle società estere o verso i giochi non regolamentati (illeghi).

Una spiegazione di questa diversità di trattamento può essere individuata nella diversa elasticità al prezzo della domanda dei singoli giochi. Infatti l'imposta, anche nei casi in cui grava formalmente sull'offerta, può trasferirsi sui consumatori-giocatori attraverso un aumento del prezzo. Quanto più elastica è la domanda, tanto maggiore sarà la riduzione della quantità.

La Figura 4 mostra come in effetti, tra il 2005 e il 2012, al diminuire dell'onere fiscale sia associata una diminuzione del tasso di *take out* (quota della raccolta non distribuita in vincite che costituisce la remunerazione degli operatori al lordo delle imposte) e un aumento della quota della raccolta distribuita in vincite.

Figura 4 – Andamento del peso delle entrate tributarie, del take out e delle vincite sulla raccolta complessiva in Italia. Anni 2005-'12

Poiché la capacità di ottenere gettito attraverso la tassazione dipende dall'elasticità della domanda, l'elevato valore di quest'ultima nel caso dei giochi on-line può spiegarne la ridotta tassazione.

4. Tassazione ed elasticità della domanda nel comparto dei giochi on-line

Per analizzare l'elasticità della domanda dei giochi *on-line* è necessario definire in via preliminare cosa debba intendersi per quantità e prezzo, che, nel caso dei giochi, non sono grandezze ovvie come per gli altri beni e servizi. Convenzionalmente (Suits, 1979; Paton, 2002), la quantità è l'ammontare di denaro giocato; il prezzo, o tasso di *take out*, è la percentuale delle somme giocate non distribuita in vincite¹⁸. Conseguentemente, i ricavi lordi, ovvero il prodotto tra prezzo e quantità, corrispondono all'ammontare totale che gli operatori della filiera trattengono dopo il pagamento delle vincite. Anche se sia il prezzo che la quantità sono espressi in termini monetari, tra loro vale la relazione inversa della legge della domanda. Un ulteriore elemento distintivo del settore dei giochi è la supervisione statale sotto cui agiscono i diversi operatori. Lo Stato influisce, infatti, in misura rilevante sul tasso di *take out* e sulla sua allocazione tra imprese ed erario attraverso la regolamentazione e l'imposizione. Tradizionalmente, infatti, i costi sociali del gioco d'azzardo, in particolare gli effetti negativi sui giocatori patologici e il rischio di un coinvolgimento della criminalità organizzata, costituiscono le ragioni dell'intervento pubblico, storicamente passato dal proibizionismo alla regolamentazione. Quest'ultima, pur dimostrandosi più efficace nel contrastare l'illegalità, ha fatto del gioco una importante fonte di entrate, creando così una sorta di *partecipazione fiscale* dello Stato nell'industria (Smith, 2000). L'ambiguità tra questa posizione e quella di difensore dei consumatori è stata storicamente evidenziata già da De Viti De Marco (1928) e può spiegare i recenti tentativi di superarla attraverso l'introduzione di imposte di scopo sui giochi, volte a finanziare interventi di utilità sociale ampiamente riconosciuti.

Nella maggioranza degli Stati, vige oggi un regime di riserva legale: lo Stato organizza i giochi e rilascia una concessione agli operatori del settore. Di conseguenza, sia per le caratteristiche strutturali che per l'intensità della regolamentazione, sul mercato è presente un certo grado di potere monopolistico. Dato il forte coinvolgimento pubblico, Stato e concessionari possono essere considerati il lato dell'offerta.

Il modo più semplice per rappresentare in termini di analisi economica la relazione Stato-operatori-consumatori è, dunque, ipotizzare che lo Stato fissi un prezzo di monopolio per massimizzare i profitti derivati dall'attività di gioco, estraendo dagli imprenditori la rendita attraverso l'imposizione e lasciando loro solo il necessario per la copertura dei costi.

Prendendo come riferimento la regola della massimizzazione dei profitti in regime di monopolio, se r è il tasso di *take out*, ovvero il prezzo, s l'ammontare giocato, ovvero la quantità, e $c(s)$ i costi operativi, funzione della quantità, i profitti, Π , saranno dati da:

¹⁸ Da ciò segue che, in media, i giocatori subiranno una perdita; ciò non significa che chi gioca ignori questa circostanza: trattandosi di un'attività di natura ricreativa, la perdita attesa è il prezzo che il giocatore è disposto a pagare per svolgerla (o per acquistare il *diritto ad illudersi* di poter vincere, fino al momento in cui non conosce l'esito ufficiale del gioco o della scommessa).

$$(1) \quad \Pi = r(s)s - c(s),$$

che raggiungono un massimo se:

$$(2) \quad r^* = c'(s) \varepsilon / (1 + \varepsilon),$$

dove $c'(s)$ è il costo marginale ed ε l'elasticità della domanda al prezzo del gioco.

Il gettito dello Stato è massimizzato se r viene scelto in base alla (2) e agli operatori ne viene lasciata solo la frazione $c(s)/s$, corrispondente al costo medio, mentre la parte rimanente, $r - c(s)/s$, viene prelevata sotto forma di imposta, ad esempio, commisurata alla quantità.

La difficoltà di adeguare sistematicamente il tasso di *take out* e la sua allocazione tra lo Stato e gli operatori può portare nella realtà all'utilizzo di versioni operative della (2), dove il costo marginale viene sostituito da una costante α , tipicamente una percentuale fissa di s , che diventa un dato per le imprese (Suits, 1979). Il candidato più probabile è il costo medio al livello di produzione previsto.

Il livello ottimale di r viene ottenuto attraverso la formula:

$$(3) \quad r^* = \alpha \varepsilon / (1 + \varepsilon),$$

con $\alpha = c(s)/s$.

Sulla base di questa formula, intendiamo analizzare prezzo, aliquota e gettito nel settore dei giochi on-line. Poiché i singoli giochi on-line sono beni differenti, per natura, probabilità di vincita, ecc., non è possibile considerarli come un unico bene/servizio. Di seguito concentreremo l'attenzione sulla loro componente più ampia, ovvero i «Giochi di abilità, carte, sorte a quota fissa» (in seguito «Giochi di abilità»). Questi, infatti, sono i primi nella graduatoria dei giochi a distanza per spesa e raccolta (nel 2011 rispettivamente 58,9% e 85,5%; AAMS, 2012).

Procediamo, dunque, all'analisi della elasticità al prezzo della domanda di questo tipo di giochi. La relazione tra raccolta e tasso di *take out* è indicata in Tabella 3.

Tabella 3 – Giochi di abilità a distanza

Nel 2010, concessionari e Stato trattenevano circa il 12% della raccolta, pari ad oltre 376 milioni di euro. L'anno successivo, il tasso di *take out* è sceso a circa il 5%. Principalmente a causa della diminuzione di prezzo, la raccolta è aumentata del 170% circa.

Una curva di domanda a elasticità costante ricavata sulla base di questi dati produce un'elasticità di -2,94. Una stima molto vicina può essere ottenuta approssimando la domanda con l'equazione di regressione (per stime che utilizzano equazioni analoghe, v. Suits, 1979; Landers, 2008):

$$(4) \quad s_t = a + b_1 r_{t-1} + b_2 y_t + b_3 D_t + u_t,$$

dove s_t è la raccolta nel mese t in milioni di euro, r_{t-1} il tasso di *take out* (dati AAMS) nel mese $t-1$, y_t è il PIL pro-capite nel mese $t-1$ (dati Fondazione Tor Vergata Economia e Istat) e D_t una variabile *dummy* che assume valore 0 fino al luglio 2011, data di introduzione di nuovi giochi, già molto popolari all'estero, quali i giochi di carte e i giochi di sorte a quota fissa, e valore 1 dopo tale data.

I risultati ottenuti per il periodo febbraio 2010-dicembre 2011 sono riassunti nella Tabella 4.

Tabella 4 – Risultati dell'analisi di regressione

Il tasso di *take out* corrisponde al prezzo della giocata di un euro ed è il complemento a 1 del tasso di *pay out*. Come variabile esplicativa è stato usato il tasso di *take out* ritardato di un periodo in quanto le decisioni di gioco degli individui sono determinate in modo più realistico dal prezzo (o dalla percentuale delle vincite, che è il suo complemento) del mese precedente piuttosto che da quello del mese in corso¹⁹. Un ragionamento analogo vale per il PIL pro capite. Il segno negativo del coefficiente stimato, che sembra suggerire una relazione negativa tra spesa per giochi e reddito, va considerato alla luce della fase recessiva dell'economia nel periodo in esame, contrassegnata, almeno fino al 2011, dal tentativo degli individui di mantenere i livelli di consumo abituali, intaccando i risparmi (Banca d'Italia, 2011 e 2012). In effetti, negli anni successivi a questo periodo - come evidenziato in Tabella 1 – la spesa per giochi è diminuita, in concomitanza al calo generale dei consumi (Banca d'Italia, 2013).

La finalità delle regressioni è però quella di stimare l'elasticità della domanda al prezzo per i giochi di abilità a distanza, che risulta, calcolata alle medie del campione, pari a -1,9002%.

Tale risultato può essere utilizzato per calcolare il valore di r che massimizza il gettito per lo Stato sulla base della (3). Come evidenziato, è plausibile ipotizzare che agli operatori venga attribuita una quota della raccolta sufficiente a coprire i costi medi. Tale valore è desunto dalla differenza tra raccolta, al netto delle vincite e imposte, che, rapportata alla quantità, determina il saggio di *take out* per le imprese; nel 2011, il valore medio è stato pari a circa il 3,7% (0,03669)²⁰.

Sostituendo nella (3) questo valore ad α e il valore stimato dell'elasticità della domanda al prezzo, -1,9002%, a ε , si ottiene il valore ottimale di r , di circa il 7,73% (0,07729959).

Ovviamente, il valore ottimale di r dipende dall'elasticità della domanda: con un'elasticità della domanda pari a -2,94, (ricavata dai dati in Tabella 3) scenderebbe al 5,6% circa (0,056024).

In

¹⁹ Si ringrazia il *referee* anonimo della Rivista per questo suggerimento.

²⁰ Derivato da una raccolta di € 8.448 ml, una spesa di € 450 ml ed entrate di € 140 ml (dati AAMS, 2012).

Figura 5 è illustrata la relazione tra tasso di *take out* che massimizza il gettito ed elasticità della domanda, evidenziando la relazione negativa tra le due variabili²¹. Il tasso di *take out* è ricavato sulla base della (3) per valori dell'elasticità compresi tra -1,3 e -3,3. La relazione tra aliquota ottimale ed elasticità della domanda è ricavata sottraendo da r^* il valore di α .

Figura 5 - Andamento dell'aliquota d'imposta e del tasso di take out ottimali al variare dell'elasticità della domanda

Tornando alla stima di r^* ottenuta in base ai dati, 7,73%, va notato che questa è superiore al valore reale di r , pari a circa il 5% (0,05326705).

Ciò significa che il tasso di *take out* attuale è inferiore a quello che, secondo la stima, massimizzerebbe il gettito per lo Stato.

Va però notato che, in presenza di un'elasticità al prezzo relativamente elevata, come nel nostro caso, l'incremento di gettito che si otterrebbe aumentando l'aliquota è modesto rispetto alla collegata diminuzione dei ricavi per gli operatori. Infatti, ricordando che il prezzo pagato dai consumatori (r) si divide tra operatori (α) e Stato (t):

$$(6) \quad t = r - \alpha,$$

si ha che il gettito varia proporzionalmente a $(r - \alpha)r^e$; i profitti degli operatori, invece, dato α , variano proporzionalmente a r^e .

Un'aliquota inferiore a quella ottimale, dunque, data l'elevata elasticità della domanda determina, da un lato, una modesta perdita di gettito per lo Stato; dall'altro, un significativo risultato economico positivo per i concessionari. Infatti, poiché i ricavi netti degli operatori sono calcolati in percentuale fissa sulla raccolta, una diminuzione di t e, quindi, di r rispetto al livello ottimale, provocando un aumento della raccolta, produce un aumento rilevante nei ricavi netti.

Tale asimmetria tra perdita per lo Stato e ricavo per gli operatori, unitamente alla volontà di incentivare l'espansione del settore e al potere di lobby del comparto del gioco, sono spiegazioni plausibili del fatto che l'imposizione corrente sia più bassa di quella che riuscirebbe a massimizzare il gettito.

In conclusione, l'elevata elasticità al prezzo che caratterizza il comparto dei *giochi a distanza* spiega come mai il contributo al gettito in proporzione alla raccolta sia notevolmente superiore per i giochi distribuiti attraverso il canale tradizionale rispetto all'on-line.

5. Linee guida per una tassazione in linea con lo sviluppo sostenibile del gioco pubblico

Il fattore fiscale ha contribuito alla diversa evoluzione del segmento dei giochi tradizionali e di quello dei nuovi giochi. Il *paradosso delle entrate* è il chiaro sintomo di una evoluzione

²¹ Per un'analisi dell'aliquota ottimale nel caso delle scommesse e del Lotto v. Walther, 2005.

non equilibrata del settore, con il rischio di ripercussioni negative non solo sul gettito dello Stato, ma anche sul comparto industriale e sui consumatori.

È opportuno domandarsi se la razionalizzazione del prelievo possa influire positivamente sul futuro sviluppo del mercato. Per rispondere a tale interrogativo è necessario ripercorrere brevemente i passaggi che hanno portato all'attuale differenza nel trattamento fiscale nei due segmenti del mercato dei giochi.

La minore tassazione dei giochi on-line rispetto a quelli dei canali tradizionali costituisce una risposta del *policy-maker* all'evoluzione in atto nel mercato dei giochi.

Il settore del gioco è stato tradizionalmente caratterizzato da una concorrenza limitata, sia per l'intervento di regolamentazione da parte dello Stato, sia per elementi strutturali, quali la presenza di economie di scala e la necessità di capitali elevati. Ciò ha condotto a una forte concentrazione del mercato, dominato da poche imprese leader.

In una struttura di mercato di tipo oligopolistico, se l'elasticità della domanda è sufficientemente bassa, l'imposizione può addirittura accrescere i profitti delle imprese (Katz e Rosen, 1983; Seade, 1985; De Bonis e Gandolfo, 2012). Infatti, aumentando i costi, la tassazione produce una diminuzione della produzione, realizzando l'effetto che si sarebbe avuto attraverso un comportamento collusivo, che però le imprese non riescono a realizzare autonomamente. Questo risultato può essere raggiunto con maggiore facilità attraverso un'imposta specifica piuttosto che con un'imposta *ad valorem*; quest'ultima infatti produce un effetto restrittivo minore sull'output (un'analisi recente del tema è in Delipalla e Keen, 1992, e, per il caso specifico del settore dei giochi, in De Bonis e Gandolfo, 2012).

Fino agli anni Novanta, il settore dei giochi è stato caratterizzato da una domanda inelastica, tipica del passaggio dal regime di monopolio a una prima parziale liberalizzazione (per una rassegna delle analisi empiriche, v. Swiss Institute of Comparative Law, 2006). Era dunque plausibile trovare una situazione compatibile con un aumento dei profitti collegato all'imposizione.

Inoltre, il panorama internazionale della tassazione è stato caratterizzato dalla prevalenza di imposte commisurate alla quantità fino alla fine del secolo scorso. In condizioni di bassa elasticità della domanda al prezzo, questa modalità di imposizione garantiva gettito allo Stato senza intaccare la profittabilità delle imprese, anche se a spese dei consumatori, sui quali ricadeva l'onere dell'imposizione attraverso l'aumento dei prezzi.

Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, la concorrenza è aumentata anche nel settore dei giochi, soprattutto a causa delle innovazioni tecnologiche, in particolare la crescita del gioco digitale, e dei cambiamenti giuridici, in particolare la caduta delle barriere commerciali. Questi fattori hanno determinato un aumento nella gamma di prodotti e una crescita del numero di operatori in seguito all'apertura dei mercati nazionali alla concorrenza estera nel settore dei giochi a distanza.

Con l'incremento della concorrenza e il conseguente aumento dell'elasticità della domanda la pressione fiscale nel segmento dei giochi a distanza si è ridotta sensibilmente. A ciò si è

aggiunta l'introduzione di modalità di tassazione diverse rispetto agli altri giochi, incentrate sullo spostamento dalla tassazione della raccolta lorda a quella della raccolta netta.

L'esempio classico è la sostituzione della *general betting duty* nel Regno Unito, prelevata in proporzione alla raccolta, con una tassazione sulla raccolta al netto delle vincite (Paton *et al*, 2002 e 2004; H.M. Customs and Excise, 2000). Analogamente al Regno Unito, anche la Spagna tassa la raccolta al netto delle vincite. Per quanto riguarda l'Italia, il D.L. n. 39 del 2009 ha introdotto per la prima volta nella tassazione dei giochi in Italia un'imposta commisurata alla raccolta al netto delle vincite, colpita con un'aliquota del 20%, sui giochi «Casinò e Poker cash».

Date le definizioni di quantità, prezzo e ricavi nel settore del gioco, un'imposta commisurata alla raccolta netta è equivalente a un'imposta *ad valorem*, commisurata al prezzo, mentre quella commisurata alla raccolta al lordo delle vincite equivale a un'imposta *specifica*, commisurata alla quantità. Quindi il passaggio da un'imposizione commisurata alla raccolta lorda ad un'imposizione commisurata alla raccolta netta è equivalente al passaggio da un'imposta specifica ad un'imposta *ad valorem*.

Questa scelta si spiega in quanto l'accresciuta concorrenzialità dei mercati ha reso impossibile tassare il gioco senza influire negativamente sulla profittabilità delle imprese. In tale situazione, l'imposizione sulla raccolta netta è preferibile a quella sulla raccolta lorda. Infatti, essendo equivalente a un'imposizione *ad valorem*, provoca innanzi tutto una minore perdita di benessere rispetto a quella specifica, risultando, come è noto, in un livello di produzione e in un *surplus* dei consumatori più elevati a parità di gettito per lo Stato.

Nel contempo, l'imposizione *ad valorem*, in quanto proporzionale al prezzo, incentiva le imprese a perseguire l'efficienza tecnica e a innovare per ridurre i costi. Nel contesto attuale del settore dei giochi, inoltre, un ulteriore vantaggio discende dal fatto che, mentre la concorrenza riduce i margini di profitto e i tassi di *take out*, l'onere di un'imposta commisurata al prezzo diminuisce automaticamente, agendo da meccanismo di stabilizzazione a fronte del mutamento delle condizioni generali di mercato²².

Se la pressione verso modalità di tassazione più efficienti è stata più forte nel comparto dell'on-line, le precedenti considerazioni sulla superiorità dell'imposta *ad valorem* rispetto a quella specifica valgono per tutti i tipi di gioco. La modalità di tassazione introdotta in Italia per i giochi «Casinò e Poker cash», dunque, potrebbe fungere da *apripista* per una revisione delle modalità di imposizione nel settore dei giochi, nel quale prevale ancora, come del resto anche in Francia, la tassazione della raccolta lorda.

Oltre agli aspetti di efficienza, vi sono anche aspetti di equità che motiverebbero il passaggio alla nuova modalità di imposizione per tutte le tipologie di gioco.

Dal punto di vista dei concessionari, sembra infatti problematico giustificare una diversità di trattamento nelle modalità di imposizione a seconda del tipo di gioco fornito o del canale di distribuzione utilizzato.

²² Per un'analisi più approfondita dei diversi effetti dell'imposizione specifica e di quella *ad valorem* applicata al mercato dei giochi si veda De Bonis e Gandolfo (2012).

Dal punto di vista dei consumatori-giocatori, la differente modalità di imposizione, risultando in un onere maggiore per i fruitori di giochi tradizionali, rischia di introdurre un (ulteriore) elemento di regressività nell'imposizione dei giochi, per altro da molti criticata per colpire maggiormente gli strati meno abbienti della popolazione (Garrett, 2001e 2012; Garret e Coughlin, 2009; Sarti e Triventi, 2012; Combs *et al*, 2008).

La regressività della tassazione dei giochi risulta anche da analisi della sua incidenza geografica a livello regionale, che dimostrano altresì come la propensione verso i giochi di sorte (o *luck*) sia maggiore nelle realtà più povere (Gandolfo e De Bonis, 2011; Coppola e Romanelli, 2013).

I giochi on-line sono prevalentemente giochi di abilità, tassati meno degli altri per effetto di un'aliquota più bassa e, in alcuni casi, di una diversa modalità di imposizione. Trattandosi di giochi tipicamente scelti da chi possiede redditi e istruzione più elevati, la struttura della tassazione diversa rispetto a quella applicata ai canali tradizionali introduce un ulteriore elemento di regressività nell'imposizione dei giochi.

6. Conclusioni

Il mercato italiano del gioco pubblico, nel recente passato oggetto di numerosi interventi di liberalizzazione e legalizzazione, si confronta oggi con ulteriori, importanti cambiamenti: (i) nella struttura dell'offerta, in seguito all'introduzione di nuovi tipi di gioco, quali *video-lottery*, *poker cash* e *casino games*; (ii) nelle preferenze del pubblico, in quanto i giocatori hanno modificato il proprio comportamento indirizzandosi verso i *nuovi giochi* caratterizzati da maggiori probabilità di vincita e ridotta capacità di contribuzione e (iii) stabilizzazione della spesa dei giocatori che dopo anni di crescita sostenuta, in seguito al perdurare della crisi economica dà evidenti segnali di rallentamento.

Il paradosso della divergenza registrata negli ultimi anni tra l'andamento della raccolta, in sensibile e costante crescita fino al 2012, e quello delle entrate fiscali, in flessione, è il portato di una serie di concause tra le quali il differente trattamento fiscale applicato ai diversi tipi di gioco assume una rilevanza centrale.

Concorre infatti alla spiegazione di questo fenomeno la combinazione di due fattori: 1) l'eterogeneità della pressione fiscale tra *giochi della tradizione* e *nuovi giochi*, in particolare quelli distribuiti on-line, e 2) il calo strutturale del fatturato dei giochi storici, contrapposto alla crescita "a due cifre" di quello dei nuovi giochi. Infatti, se da un lato i giochi in declino, sono colpiti da una tassazione elevata, dall'altro, i nuovi giochi beneficiano di un regime impositivo assai più favorevole, che negli ultimi anni ha portato al progressivo e sensibile calo del rapporto tra il volume della raccolta e le entrate erariali.

In prospettiva, il successo dei concessionari e dello Stato nel sostenere i volumi della raccolta per alimentare il gettito non può dipendere esclusivamente dalle politiche espansionistiche indirizzate all'ampliamento delle *chances* spazio-temporali (D'Agati, 2003) o dalla capacità di lanciare nuovi giochi, puntando alla *proliferazione* dell'offerta.

Gli utenti non possono essere continuamente sollecitati con nuove proposte di gioco. L'offerta non può crescere senza controllo perché la sua eccessiva frammentazione rappresenta un

pericoloso *boomerang* in termini sia di costi fissi e di rete, sia per l'effetto di disorientamento dei consumatori o di cannibalizzazione tra le proposte di gioco di cui finirebbe per essere causa.

Se a ciò si aggiunge la riduzione della domanda globale, prevedibile a seguito del moltiplicarsi delle iniziative di contrasto di ogni forma di gioco d'azzardo a cui aderiscono numerosi Enti locali (Regioni e Comuni) impegnati ad introdurre norme stringenti per limitare l'offerta di gioco legale, il risultato atteso è una significativa riduzione delle entrate erariali con conseguenze negative per lo Stato che dovrà confrontarsi con i costi sociali del gioco patologico e con la riduzione del gettito.

In base ai trend evidenziati lo Stato oggi è chiamato a compiere scelte coraggiose in materia di razionalizzazione dell'offerta istituzionale di gioco e ad avviare importanti riforme in tema di politica fiscale per modificare l'attuale tassazione dei giochi, nel rispetto dei principi di equità e flessibilità, in modo da superare il paradosso «Raccolta/Entrate» pensando non solo all'interesse erariale, ma anche a quello dei numerosi *stakeholder* della filiera (operatori, dipendenti che operano nelle aziende dell'indotto, concessionari, esercenti, ecc.).

Per quanto riguarda, in particolare, l'offerta dei prodotti è il momento di avviare una politica di razionalizzazione e consolidamento per contrastare il trend che ha dato luogo all'imponente spostamento del giro d'affari dai giochi ad elevato imponibile fiscale a quelli con tassazione nettamente inferiore, determinando pesanti contraccolpi sulle entrate dell'erario.

Se nel recente passato il mercato è cresciuto grazie all'emersione del sommerso e all'inserimento di nuovi giochi, oggi la partita deve essere giocata sulla differenziazione e la razionalizzazione del portafoglio esistente, puntando anche al riequilibrio del carico fiscale che grava sui diversi segmenti in cui si articola l'offerta istituzionale di gioco.

Una riforma incentrata sul principio della tassazione della raccolta netta applicata a tutti i giochi garantirebbe una maggiore efficienza ed equità dell'imposizione che potrebbe consentire ad almeno una parte *giochi della tradizione* di tornare competitivi rispetto ai *nuovi giochi*.

Nuove, importanti sfide attendono, dunque, i *policy-makers*, chiamati a ridefinire gli assetti nell'articolato sistema di offerta del gioco pubblico attraverso interventi urgenti che, oltre ad assicurare lo sviluppo sostenibile di questo mercato controverso, siano in grado di conciliare le ineludibili esigenze di finanza pubblica con la tutela degli altri interessi *in gioco*.

Bibliografia

AAMS - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (2012), *Il governo dei giochi*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma [disponibile sul sito www.asms.it].

Banca d'Italia (2011), *Relazione annuale sul 2010*, Roma.

Banca d'Italia (2012), *Relazione annuale sul 2011*, Roma.

Banca d'Italia (2013), *Relazione annuale sul 2012*, Roma.

Benar H. e G. P. Jenkins (2008), *The Economics of Casino Taxation*, in «Applied Economics», XL, n. 1, pp. 63-73.

- Bianchetti R. e M. Croce M. (2007), *Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi sociali e sui "legittimi" guadagni*, in «Sociologia del diritto», n. 2, pp. 113-158.
- Camera dei Deputati (2013), Commissione VI Finanze, *Resoconto seduta del 6 giugno 2013*, Roma.
- CENSIS (2013), *47° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Roma.
- Combs, K. L., K. Jaebeom e J.A. Spry (2008), *The Relative Regressivity of Seven Lottery Games*, in «Applied Economics», XL, n. 1, pp. 35-39.
- Coppola G. e G.N. Romanelli (2013), *Il gioco pubblico d'azzardo: un'analisi regionale*, in «EyesReg. Giornale di scienze regionali», III, n. 1, pp. 13-18.
- D'Agati M. (2003), *Stato e gioco d'azzardo*, in «Nuvole», XIII, n. 1, pp. 64-70.
- De Bonis V. e A. Gandolfo (2012), *Tax Policy Response to Market Changes: The Case of the Gaming Services Sector*, in «Discussion Papers», Dipartimento di Scienze economiche, Università di Pisa, n. 156.
- De Viti De Marco A. (1928), *I primi principii dell'economia finanziaria*, Roma, Attilio Sampaolesi.
- Delipalla, S. e M. Keen (1992), *The Comparison between ad Valorem and Specific Taxation under Imperfect Competition*, in «Journal of Public Economics», IL, n. 3, pp. 351-367.
- Forrest D. (2008), *Gambling Policy in the European Union: Too Many Losers?*, in «Public Finance Analysis», LXVI, n.4, pp. 540-569.
- Gandolfo A. e V. De Bonis (2011^a), *Il gioco pubblico in Italia tra tradizione e innovazione: aspetti economici e di marketing*, in «Discussion Papers», Dipartimento di Scienze economiche, Università di Pisa, n. 115.
- Gandolfo A. e V. De Bonis (2011^b), *Evoluzione e innovazione del gioco pubblico in Italia: analisi esplorativa di un mercato in rapido cambiamento*, in «Finanza, Marketing e Produzione», n. 3, pp. 105-137.
- Garrett T. (2001), *An International Comparison and Analysis of Lotteries and the Distribution of Lottery Expenditures*, in «International Review of Applied Economics», XV, n. 2, pp. 213-227.
- Garrett T. (2012), *The Distributional Burden of Instant Lottery Ticket Expenditures: An Analysis by Price Point*, in «Public Finance Review», XL, n. 6, pp. 767-788.
- Garrett T. e Coughlin C. (2009), *Inter-temporal Differences in the Income Elasticity of Demand for Lottery Tickets*, in «National Tax Journal», LXII, n. 1, pp. 77-99.
- H.M. Customs and Excise (2000), *Our Stake in the Future: The Modernisation of General Betting Duty for the 21st Century*, London.
- IlSole24Ore, Rapporti14/Impresa, *L'industria del gioco*, 10 aprile 2012.
- IlSole24Ore, Rapporti14/Impresa, *L'industria del gioco*, 17 luglio 2012.
- IlSole24Ore, Rapporti14/Impresa, *L'industria del gioco*, 9 ottobre 2012.
- Katz M.L e H.S. Rosen (1983), *Tax Analysis in an Oligopoly Model*, in «NBER Working Paper», n. 1088.
- Landers J. (2008), *What's the Potential Impact of Casino Tax Increases on Wagering Handle: Estimates of the Price Elasticity of Demand for Casino Gaming*, in *Economics Bulletin*, VIII, n. 6, pp. 1-15.

- Libera, (2012), *Dossier Azzardopoli. Numeri, storie e giro d'affari criminali della "terza impresa" italiana*, A cura di D. Poto, 9 gennaio.
- Martello T. (1913), Considerazioni in difesa del giuoco d'azzardo legalmente disciplinato, in «Giornale degli economisti», XLVI, pp. 475-520.
- Morelli G. (2010), *Quando la Dea Bendata non basta. L'industria dei giochi e la fortuna degli italiani*, in «Economia dei Servizi. Mercati, istituzioni, management», V, n. 2, pp. 191-202.
- Osservatorio Gioco Online (2012), *Il Gioco Online in Italia: aumenta l'offerta, si trasforma la domanda*, MIP, Dipartimento di Ingegneria gestionale, Politecnico di Milano.
- Paton D., D.S. Siegel e L.V. Williams (2002), *A Policy Response to the e-Commerce Revolution: The Case of Betting Taxation in the UK*, in «Economic Journal», CXII, n. 480, pp. 296-314.
- Paton D., D.S. Siegel e L.V. Williams (2004), *Taxation and the Demand for Gambling: New Evidence from the United Kingdom*, in «National Tax Journal», LVII, n. 4, pp. 847-861.
- Rossi M. (2010), *Una nota sulle scommesse calcistiche in Italia*, in «Rivista di Diritto ed Economia dello Sport», I, pp. 59-74.
- Sarti S. e M. Triventi (2012), *Il gioco d'azzardo: l'iniquità di una tassa volontaria. La relazione tra posizione socio-economica e propensione al gioco*, in «Stato e mercato», XXXII, n.3, pp. 503-534.
- Seade J. (1985), *Profitable Cost Increases and the Shifting of Taxation: Equilibrium Responses of Markets in Oligopoly*, in «University of Warwick Discussion Paper», n. 260.
- Smith J. (2000), *Gambling Taxation: Public Equity in the Gambling Business*, in «Australian Economic Review», XXXIII, n. 2, pp. 120-144.
- Suits D.B. (1979), *The Elasticity of Demand for Gambling*, in «Quarterly Journal of Economics», XCIII, n. 1, pp. 19-35.
- Swiss Institute of Comparative Law (2006), *Study of gambling services in the internal market of the European Union*, European Commission.
- Walther H. (2005), *Optimal Taxation of Gambling and Lotto*, in «Working Papers Series Growth and Employment in Europe: Sustainability and Competitiveness», 47, Institut für Volkswirtschaftstheorie und Politik, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna, pp. 1-28.