Centro Studi Politici e Strategici
Machiavelli

ISSN 2612-047X

IL GIOCO LEGALE ATTRAVERSO APPARECCHI DA INTRATTENIMENTO

Mercato e carenze normative e fiscali

Dossier del Machiavelli
n. 40 - 1 giugno 2023

di **Alberto Maria Radici**
Università degli Studi di Roma La Sapienza

SOMMARIO ESECUTIVO

- **Dal 2017 *slot machines* (AWP) e videolotterie (VLT) hanno visto calare il fatturato, prima per la maggiore tassazione, poi per la crescita della concorrenza di gioco illegale e gioco online.**
- **La letteratura scientifica sottolinea che il gioco d'azzardo legale ha ricadute economiche positive, ma un eccesso di tassazione, riducendo le vincite, porta i giocatori a spostarsi verso il gioco illegale.**
- **Da anni i governi hanno scelto un approccio repressivo verso il gioco legale, inasprendo sia le normative sia la tassazione. Tuttavia, non c'è stato un effetto dissuasivo, poiché la spesa complessiva degli italiani è aumentata in un decennio da 88,5 a 111,1 miliardi.**
- **Queste politiche hanno avuto un effetto, non virtuoso, che è stato quello di favorire il gioco *online*, che versa meno tasse all'erario e ha un peso occupazionale assai minore.** ■

L'AUTORE

Albero Radici è dottorando di ricerca presso la Scuola di Economia dell'Università degli Studi di Roma – La Sapienza. Laureato in Economia Politica presso lo stesso ateneo, si occupa di economia e geografia dell'innovazione. ■

Introduzione

Il gioco d'azzardo è una delle abitudini consolidate degli italiani. Secondo il sondaggio effettuato dal Centro Nazionale Dipendenze e Doping effettuato nel 2021, più di un italiano su tre (per l'esattezza: il 36,4% degli intervistati), almeno una volta all'anno gioca d'azzardo. Di questi oltre 18 milioni di giocatori, 7.892.000 sono donne e 10.557.000 uomini. Si tratta di un fenomeno trasversale, che attraversa tutte le regioni e località d'Italia e coinvolge ogni fascia d'età e di reddito della popolazione. Questa domanda di gioco viene soddisfatta da una industria nazionale che, soprattutto nel corso degli ultimi due decenni, ha ricoperto un ruolo sempre più centrale nell'economia italiana. La sorveglianza sul settore spetta all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), la quale esercita il presidio dello Stato riscuotendo le tasse, promulgando atti regolamentari, gestendo il mercato delle concessioni e la tutela al consumatore. Tra lotterie istantanee, gratta e vinci, totalizzatori a lotto, giochi *online*, scommesse ippiche e sportive, e apparecchi da gioco, secondo il Libro Blu ADM 2021, in quell'anno soltanto il settore ha versato oltre 8,41 miliardi di euro al fisco. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, nel dibattito pubblico e politico nostrano ha prevalso una lettura piuttosto severa del fenomeno. All'inasprimento dei toni del dibattito, che ha visto il gioco legale essere accostato sempre di più ai presunti effetti dannosi sulla salute mentale e pubblica, è corrisposto anche un progressivo irrigidimento delle regole che ha coinvolto soprattutto il gioco fisico. In questo contesto, con il presente articolo ci si propone di contribuire al dibattito fornendo un'analisi sul mercato italiano del gioco d'azzardo e sulle politiche economiche adottate in materia dai governi degli ultimi due decenni, proponendo una lettura volta a riconsiderare l'impostazione ideologica proibizionista con la quale sono stati costruiti gli ultimi provvedimenti in materia. Tuttavia, lo scopo del presente contributo non sarà mettere in secondo piano le problematiche e le implicazioni legate al proliferare di dipendenze d'azzardo, bensì enfatizzare la distinzione netta che c'è tra gioco sano e patologie, così come quella tra gioco autorizzato e gioco illegale - fenomeni di natura tossica e criminale che necessitano politiche di contrasto di tipo sanitario e legalitario, che trascendono l'ambito puramente fiscale e regolamentare.

In particolare, ci si concentrerà sull'industria delle *slot machines* (*Amusement with prizes*, AWP) e videolotterie (*Video Lottery Terminal*, VLT). Con le prime si intendono gli apparecchi il cui costo per partita non può essere superiore a € 1, per una introduzione massima di € 2, e le cui vincite sono calcolate in relazione alle giocate effettuate sui singoli apparecchi. Con le seconde, invece, le macchine abilitate ad ospitare più giochi, nelle quali sono consentite puntate anche superiori ai 1.000 euro e *jackpot* che arrivano a toccare le centinaia di migliaia di euro, proprio perché connesse a *server* centralizzati che calcolano l'entità delle vincite in base al totale delle somme raccolte a livello nazionale.

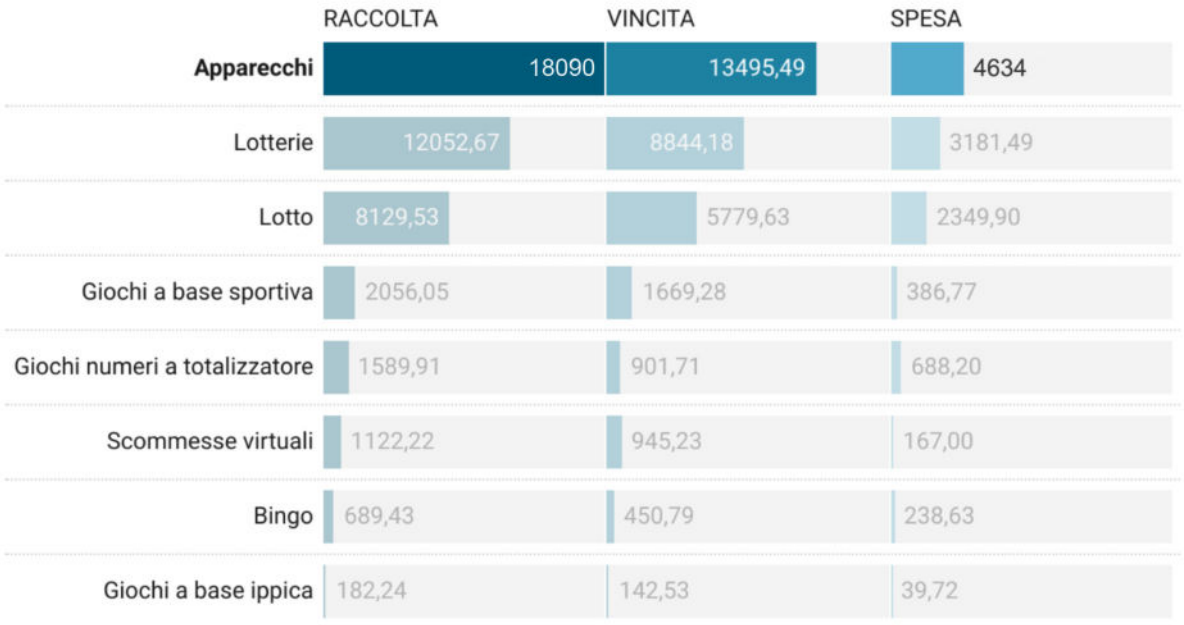
Nell'analisi del mercato, si prenderanno in considerazione soprattutto quattro grandezze economiche: il valore delle raccolte (ossia la spesa complessiva effettuata dai giocatori di un Paese in un determinato periodo tempo per un determinato tipo di gioco), il gettito fiscale, il numero di posti di lavoro e il valore dei fatturati (Raccolta - Vincite - Erario) generati dalle imprese del settore. Nella prima parte dell'elaborato si inquadrerà il contesto italiano, analizzandone storia, potenziale futuro e difficoltà momentanee. Nella seconda sezione si passerà all'analisi dei contributi della letteratura economica internazionale che hanno analizzato scientificamente il comportamento dei giocatori e gli effetti del gioco d'azzardo sulle economie locali e nazionali, per

fornire un quadro più consapevole sul tema. Infine, si analizzerà l'evoluzione normativa fiscale e regolamentare sull'industria nazionale degli apparecchi, evidenziando storture e fallimenti delle politiche proibizioniste che hanno guidato la bussola del legislatore nell'ultimo decennio.

Il mercato del gioco d'azzardo e degli apparecchi da gioco in Italia

Stando a quanto riportato nel Libro Blu dei Monopoli di Stato, nel solo 2021 la filiera del gioco di Stato avrebbe contribuito direttamente all'erario con oltre 8,4 miliardi di euro, il 30,89% dei quali derivanti dalla raccolta di *slot machines* e il 9,84% dalle giocate in *videolotteries*. In complesso, l'industria del gioco legale, nel 2021, vantava oltre 44 miliardi di raccolta. Gli apparecchi da gioco rappresentano storicamente una delle attrazioni da gioco principali, come testimoniano gli oltre 18 miliardi di raccolta registrati per il solo 2021.

Grafico 1: Volumi di gioco fisico nel 2021



Valori espressi in milioni di euro (€)

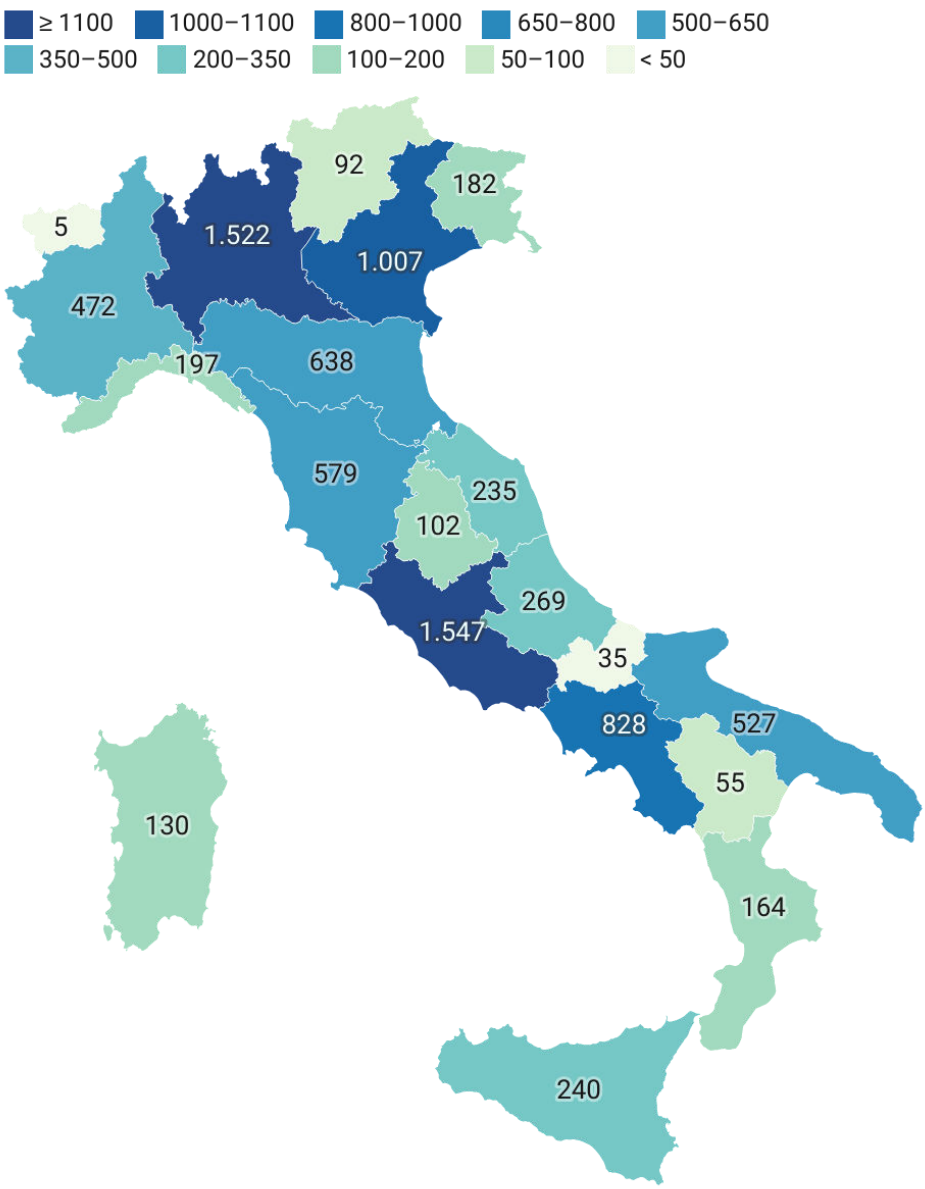
Grafico: Centro Studi Machiavelli • Fonte: SAPAR • Creato con Datawrapper

Tenendo in considerazione anche l'attività svolta da attori esterni - che spaziano dai gestori degli apparecchi ai produttori di metalli, stampe plastiche, cavi, *software* e *hardware*, passando per disegnatori, assemblatori, produttori e rivenditori di apparecchi - le elaborazioni dell'ufficio studi della CGIA di Mestre stimano che il sistema AWP-VLT sia composto da oltre 53.000 imprese, a loro volta in grado di sostenere oltre 48.000 posti di lavoro sparsi nel territorio nazionale. Secondo queste stesse rilevazioni, al 31 dicembre 2021 in Italia erano attive 7.253 imprese rientranti nel codice Ateco 92, all'interno del quale sono riportate tutte le realtà imprenditoriali che esercitano «le attività riguardanti le lotterie, le scommesse e le case da gioco». Tra queste, 2.124 rientrano nel sottocodice 92.00.02, riguardante le attività economiche coinvolte nella «gestione di apparecchi

che consentono vincite in denaro funzionanti a moneta o a gettone». In questo comparto, al 31 dicembre 2021 si contano 8.826 addetti, concentrati soprattutto in Lazio, Lombardia, Veneto e Campania, regioni che ne ospitano quasi la metà del totale. Nel solo 2021, le AWP hanno generato oltre 3 miliardi di euro di gettito fiscale, mentre le VLT 1,118, incassando fatturati a livello di industria che hanno toccato rispettivamente i 1.388 e 767 milioni di euro.

Questa posizione di rilievo nella scacchiera dell'economia italiana è figlia di una tradizione consolidata e di una crescita costante che ha caratterizzato il settore dalla fine degli anni '90 alla metà dell'ultimo decennio. La base del mercato oggi attivo si è infatti costituita per effetto del *boom* della raccolta sia di AWP che di VLT tra il 2006 e il 2016, quando è passata da 14,9 a 26,355 miliardi di euro. In questo lasso temporale, stando ai dati CENSIS, le VLT avrebbero

Mappa: Numero di addetti per provincia al 31 Dicembre 2021.



Mappa: Centro Studi Machiavelli • Fonte: CGIA Mestre • Creato con Datawrapper

garantito un gettito fiscale pari a 7,264 miliardi di euro, mentre le sole AWP avrebbero versato nelle casse dello Stato ben 35 miliardi. Questo gettito è cresciuto enormemente nel tempo: nel 2006 AWP e VLT versavano, messe assieme, 2,1 miliardi; nel 2019 sono invece arrivati a pagare 6,082 miliardi di euro, grazie alla poderosa crescita del settore, ma anche per effetto di un considerevole aumento della tassazione, che, tra il 2017 ed il 2019, ha contributo ad aumentare le entrate fiscali e a comprimere il valore annuale delle raccolte; di conseguenza, il fatturato d'industria è passato, tra il 2015 e il 2019, dai 3,3 ai 2,2 miliardi per le AWP e dai 4,8 ai 3,5 miliardi di euro per le VLT.

Tabella: Prestazioni del comparto AWP e VLT Italiano dal 2006 al 2021

	Raccolta AWP	Gettito AWP	Fatturato AWP	Raccolta VLT	Gettito VLT	Fatturato VLT
2006	14,94	2,02	1,77			
2007	18,63	2,24	2,6			
2008	21,47	2,58	2,79			
2009	25,2	3,13	3,21			
2010	30,78	3,71	3,95	0,92	0,02	0,07
2011	29,73	3,61	3,81	14,88	0,3	1,15
2012	27,41	3,24	3,59	21,68	0,87	1,45
2013	25,43	3,23	3,16	21,96	1,1	1,43
2014	25,4	3,23	3,23	21,35	1,07	1,35
2015	25,96	3,38	3,31	22,2	1,11	1,55
2016	26,36	4,61	2,91	23,1	1,27	1,5
2017	25,43	4,71	2,88	23,52	1,37	1,47
2018	24,08	4,6	2,59	24,54	1,49	1,53
2019	22,93	4,91	2,21	23,62	1,83	1,31
2020	10,65	2,54	1,03	8,17	0,7	0,44
2021	12,62	3,03	1,39	13	1,12	0,77

La situazione è però drasticamente cambiata dopo lo scoppio della pandemia, durante la quale si è assistito a un crollo delle raccolte che ha fatto precipitare al contempo sia il fatturato che il gettito fiscale del comparto, crollati rispettivamente dai 3,520 miliardi di euro del 2019 al 1,470 del 2020 e dai 6,7 del 2019 ai 3,2 del 2021. Ma la notizia peggiore arriva sul fronte della competizione, a causa del *boom* dei due principali rivali dell'industria degli apparecchi: il gioco illegale e il gioco *online*, con quest'ultimo che, soprattutto durante i *lockdown*, ma anche nelle fasi successive, ha rubato alle AWP il primato nel mercato del gioco regolamentato. Come riportato anche dal report Lottomatica-Censis, mentre la quota di raccolta *online* sul totale passava dal 32,9% al 55,7%, tra il 2019 e il 2021 si assisteva inoltre ad un incremento

senza precedenti delle attività criminali connesse al gioco. I dati riportati dalle forze dell'ordine mostrano, ad esempio, come nel pieno della pandemia, tra inizio 2020 e Maggio 2021, sia stata scovata in media una sala clandestina ogni 3 giorni. Fortunatamente, il dato meno influenzato dallo *shock* pandemico è quello dell'occupazione. Comparando la stima del numero di addetti fornita da CGIA Mestre per il 2018 e il 2021, passati per il settore Ateco 92.00.02 dalle 8.774 alle 8.826 unità, si registra la creazione di ulteriori 49 posti di lavoro sul territorio nazionale; una crescita numericamente non significativa, ma che testimonia ulteriormente il potenziale occupazionale del settore, capace di mantenere in piedi, nonostante l'acuta crisi, a fine 2021, 3.904 sale da gioco attive in Italia, 80 in più di quelle aperte sul territorio nazionale a ottobre 2018.

Per comprendere meglio la portata delle conseguenze generate dall'attuale crisi del mercato del gioco d'azzardo italiano sull'economia nazionale, nella prossima sezione passeremo ad analizzare i principali contributi proposti dalla letteratura economica volti ad evidenziare gli effetti del gioco d'azzardo e delle relative politiche fiscali e regolamentari sulle economie locali, proponendo infine un confronto tra le pratiche suggerite dalla letteratura ed il caso italiano, per il quale si profila la necessità di ridiscutere profondamente l'impianto ideologico su cui si sono fondati i provvedimenti presi nel corso degli ultimi anni.

È necessario ridiscutere l'impianto ideologico su cui si sono fondati i provvedimenti degli ultimi anni

Gli effetti economici del gioco

Secondo un'ottica eminentemente teorica, la prima domanda che ha catturato l'attenzione degli economisti è: come può essere spiegata razionalmente la scelta del giocatore d'azzardo? Dal punto di vista della microeconomia classica, secondo cui le scelte degli individui vengono prese sulla base del «Valore Atteso» (probabilità che un evento accada per guadagno atteso) associato ai possibili eventi realizzabili in futuro, essendo le possibilità di vincere generalmente piuttosto basse, gli individui non sarebbero incentivati a spendere somme di denaro in scommesse, *slot*, videolotterie, o casinò e sale giochi in generale. Per ovviare a questa mancanza, Richter (1966) ha introdotto la teoria delle «preferenze rilevate», secondo la quale gli individui, quando sono chiamati a decidere se impiegare o meno delle somme di denaro in giochi, tengono in considerazione non solamente le probabilità di ottenere un guadagno netto, ma anche il valore del divertimento associato al gioco stesso, attribuendo così al bene-gioco una utilità maggiore rispetto a quella intrinseca alla spesa in altri beni. Da questa base teorica sorge la fondamentale distinzione tra giocatori «positivi», individui che riescono a contenere le proprie scelte in una cornice sub-razionale, e giocatori «problematici», dipendenti dal gioco d'azzardo. Su questa distinzione si fondano i primi studi economici e sociologici volti ad analizzare l'impatto individuale e sociale della dipendenza da gioco d'azzardo. Per quanto riguarda gli effetti sulla sfera individuale, i contributi proposti in letteratura evidenziano delle ricadute non solamente sulla condizione economica dei giocatori, ma anche sulla produttività nel posto di lavoro, sulla condizione sociale e sulla sfera psicologica (Luiss, 2021). In termini di impatto sociale, invece, la discussione si è concentrata soprattutto sulle metodologie di computazione degli stessi. Alcune interpretazioni, come quella di Walker-Barnett (1999), hanno enfatizzato

la portata degli effetti negativi; altri, come Walker (2003) che ha fermamente messo in discussione gli assunti teorici proposti dal precedente contributo, hanno invece voluto ridimensionarla. Nel corso del tempo sono state proposte altre modalità di misurazione dei costi sociali, ma senza mai trovare un accordo definitivo, vista la difficoltà a quantificarli in maniera trasparente e condivisa da tutti. Il surplus di utilità attribuito dagli individui al gioco torna ad avere pregnanza anche quando si analizza il nesso tra gioco legale ed illegale, visto che è facile ipotizzare che, proprio per la natura particolare del bene in questione, i consumatori-giocatori, specie quelli «problematici», potrebbero essere predisposti a sostituire l'uno con l'altro in mancanza di una delle due opzioni, come pare che sia avvenuto in Italia durante la pandemia. Per studiare questo nesso, la letteratura accademica ha analizzato empiricamente l'elasticità della domanda di gioco legale e illegale, nonché gli effetti dell'espansione di offerta di gioco legale sulle attività criminali, suggerendo di sfatare i comuni preconcetti che associano la presenza di sale da gioco alla proliferazione di illegalità e degrado.

La letteratura accademica ha sfatato il preconcetto che associa le sale da gioco all'illegalità e al degrado

Arthur, Williams & Belanger (2013), utilizzando due sondaggi, di cui uno effettuato sull'intera popolazione cittadina e uno su individui che avevano avuto problemi personali o compiuto crimini legati al gioco d'azzardo (legale e illegale), e analizzando i dati provenienti da due database ufficiali sulle attività criminali registrate ad Alberta tra il 2004 e il 2009, non hanno rilevato alcuna relazione causale tra aumento dell'offerta di gioco legale e crescita del numero di reati. Pontell, Fang & Geis (2014), utilizzando dati amministrativi sui crimini avvenuti nell'isola di Macao tra il 1977 e il 1996, hanno testimoniato la presenza di una significativa correlazione negativa tra numero di casinò e intensità di reati legati direttamente o indirettamente al gioco d'azzardo. Israeli & Meherez (2000), tramite una analisi costi-benefici, hanno invece mostrato i drastici effetti della mancanza di regolamentazione sul gioco d'azzardo a Israele, testimoniando come e quanto la presenza di sale da gioco legali impatterebbe positivamente sul potenziale turistico ed economico del territorio. Aldilà del nesso tra gioco legale e illegale, la maggior parte degli sforzi compiuti dagli economisti in quest'ambito di studi è stato votato all'analisi dell'impatto economico delle sale da gioco sui territori. In questo contesto, si distingue anzitutto tra effetti diretti e indiretti, ove i primi si riferiscono a quelli generati sul reddito, l'occupazione ed il gettito fiscale, ed i secondi a quelli generati sulle industrie interconnesse e sulle prestazioni economiche locali in generale.

In quest'ambito, Walker & Jackson (1998, 2008, 2009, 2013) testimoniano che a livello locale l'apertura di nuove sale giochi tende ad essere correlata con un aumento sia dei livelli occupazionali che del reddito *pro-capite*, anche se con effetti che variano nel tempo e a seconda del ciclo economico. L'apertura di nuove sale sembra infatti provocare degli effetti particolarmente rigeneranti sul territorio soprattutto dopo gravi depressioni economiche o addirittura disastri naturali, come testimoniato dall'esperienza vissuta dai territori colpiti dall'uragano Katrina (Walker & Jackson, 2008). Tuttavia, i maggiori benefici sono stati registrati soprattutto in termini di maggiori entrate fiscali, come rilevato dai numerosi studi sia in ambito econometrico che di economia pubblica che si sono concentrati sull'analisi degli effetti dei differenti regimi di tassazione sul gioco d'azzardo, utilizzando dati provenienti soprattutto dagli Stati Uniti. In termini empirici, si è registrato che aumenti della tassazione influiscono negativamente più sulla domanda di scommesse che sulle spese in casinò (Walker, 2013).

In termini teorici e di analisi delle politiche, si è frequentemente fatto cenno al paradigma della «tassazione ottimale», secondo la quale l'attore politico, nel determinare il livello di pressione fiscale da imporre a giocatori, concessionari, e industrie connesse, dovrebbe tenere conto del *trade-off* tra altezza dell'aliquota e valore delle giocate, visto e considerato che i giocatori sono disposti a cambiare tipologia di gioco facilmente o, peggio ancora, indirizzare le loro risorse verso canali di gioco non tassati (Luiss, 2021). Aldilà del segmento di ricerca e delle posizioni etiche e morali sull'argomento, la letteratura internazionale pone l'accento sulle differenze, e non sui punti di contatto, tra gioco legale e gioco illegale e tra gioco responsabile e dipendenza. Se il gioco illegale non è in alcun modo in grado di generare delle esternalità positive né per i giocatori, né tantomeno per l'ambiente economico circostante, quello legale, se regolamentato e tassato con criteri di razionalità economica, è in grado di restituire posti di lavoro e considerevoli entrate fiscali. Se i giocatori positivi contribuiscono ad arricchire una filiera nazionale e massimizzano il loro divertimento, le dipendenze rovinano la vita delle persone e generano costi indiretti che si riversano sul sistema sanitario e sull'economia nazionale. Da questa prospettiva, l'unico aspetto che hanno in comune i diversi tipi di gioco è il desiderio dei giocatori, i quali sono facilmente disposti a sostituire il gioco legale e illegale in mancanza di alternative. Fattore da tenere in considerazione soprattutto per gli attori politici che, tenendo fermo il dovere di portare avanti specifiche politiche di contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo, debbono tener conto che, in ambito puramente fiscale e regolamentare, politiche basate su parametri meramente etici tendono ad alimentare il gioco illegale, anziché curare i disturbi dei giocatori patologici. Una considerazione che, a quanto pare, come vedremo nella prossima sezione, non è stata tenuta in considerazione da parte del legislatore italiano, che, negli ultimi anni, ha perseguito una strategia di aperto contrasto al gioco legale, sia sul piano prettamente fiscale che su quello regolamentare.

Tassazione e quadro normativo

In Italia, AWP e VLT sono tassate anzitutto attraverso il Prelievo Erariale Unico (PREU), introdotto dal governo Berlusconi II[1] con lo specifico scopo di porre un freno all'uso illegale degli apparecchi, visto che l'ammontare di questo tipo di aliquota viene computato direttamente dai sistemi informatici interni agli stessi. L'aliquota, oggi pari al 24% per le AWP e all'8,6% per le VLT, non è mai stata così alta. Il quadro normativo originario, con gli aggiornamenti portati con l'articolo 2, comma 3, del D.L. n. 138 del 2011, prevedeva anche imposta aggiuntiva del 6% sulle vincite superiori ai 500 €, rimasta invariata nel corso del tempo, ma alla quale, con il Decreto Legge 28 Gennaio 2019, n. 4, è stata aggiunta una tassa sui singoli apparecchi, pari a € 100 per ogni unità, ai fini del rilascio dei nullaosta ai concessionari di *slot*. Tassa che venne peraltro raddoppiata per il solo 2019, allo scopo di finanziare l'impalcatura del Reddito di Cittadinanza, figlio dello stesso provvedimento, ed alla quale è stata aggiunta, con la Finanziaria del 2020, una imposta sulle vincite derivanti da VLT superiori a € 200. La normativa vigente prevede inoltre che ciascun apparecchio debba restituire in vincite un minimo delle somme giocate al termine di un numero di partite prefissato a seconda della diversa tipologia di gioco (140.000 partite per gli AWP, 5.000.000 per le VLT), denominato *payout*, e ad oggi pari al 65%

1 Art. 39 del D.L. n. 269 del 2003, comma 13.
www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2003-09-30;269!vig=

per le AWP e all'83% per le VLT. Secondo tutti i principali studi di settore, sarebbe proprio il progressivo abbassamento del *payout*, assieme all'obbligo dell'uso della tessera sanitaria per l'accesso agli apparecchi introdotto nel 2018 con il Decreto Dignità[2], uno dei fattori che ha incentivato di più i giocatori italiani a migrare nell'*online* e nell'illegale sia prima che durante che dopo la pandemia. Il *payout* sulle AWP è stato infatti abbassato di 9 punti percentuali in soli 6 anni, prima per volontà del governo Renzi, che nel 2015 ha imposto la riduzione dal 74% al 70%[3], e poi per mano del Conte I, che lo ha portato prima al 68% e poi all'attuale 65%[4]. Nel 2020, il peso dell'erario sulla differenza tra raccolta e vincite dei giocatori è arrivato così a toccare il 71% per le AWP e il 61% per le VLT. Per effetto di queste scelte, secondo le stime del Rapporto Casmef-UPB, il peso complessivo della tassazione sul margine operativo di AWP e VLT in Italia sarebbe superiore di oltre 30 punti percentuali rispetto a quella fissata in Germania e Regno Unito e di oltre il 20% rispetto a quella spagnola.

Grafico 2: aliquote PREU su AWP e VLT dal 2010 al 2023

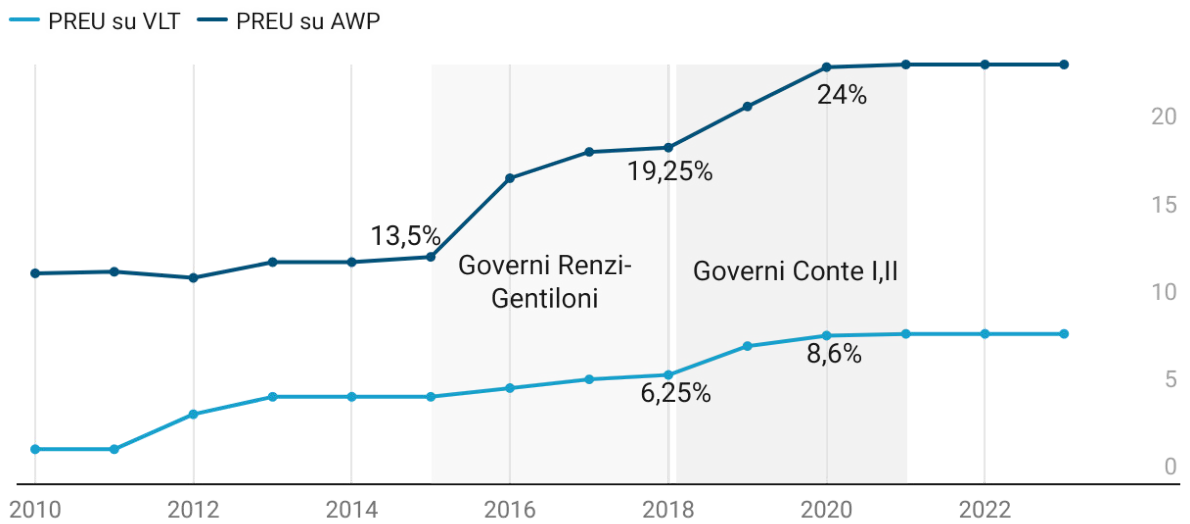


Grafico: Centro Studi Machiavelli • Fonte: CGIA Mestre • Creato con Datawrapper

Tuttavia, questa morsa dello Stato nei confronti del settore non è stata una costante della storia recente. Se alla fine degli '80 la politica italiana ha unanimemente accolto con favore la moltiplicazione dell'offerta di *slot* sul territorio nazionale, soprattutto per arginare la proliferazione del gioco illegale sulla penisola, nella seconda metà dello scorso decennio si è invece voluto sancire un cambio di rotta epocale, rimettendo le politiche proibizioniste in cima all'agenda degli esecutivi. Già con la Legge di Stabilità del 2014, il governo Renzi richiese alle società del settore un prelievo forzoso per 500 milioni di euro, sulla legittimità del quale si di-

2 Decreto Legge 12 Luglio 2018, n.87. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/07/13/18G00112/sg

3 Effetto della Legge di Stabilità del 2015.

4 La legge di bilancio del 2019 ho promulgato la riduzione del *payout* sulle ATW dal 70% al 68%, e quella del 2020 l'ha ulteriormente ribassato al 65%.

scute tutt'oggi[5]. Con la modifica dell'articolo 14 sulla delega fiscale, la Finanziaria del 2016 ha poi sancito l'innalzamento del PREU sulle AWP dal 13% al 17,5% e sulle VLT dal 5% al 5,5%. L'aliquota è stata poi rialzata sia dal governo Gentiloni, che l'ha portata al 19,25% per le AWP e al 6% per le VLT, che dal governo Conte I, che si è spinto addirittura a imporre 3 diversi aumenti in pochi mesi. Il Decreto Dignità istituì un programma di aumenti graduali con scaglioni annuali che avrebbe dovuto portare il PREU sulle AWP al 19,6% a decorrere dal 2023 e quello sulle VLT dal 6,25%, imposto a partire da settembre 2018, al 6,6% da applicare da gennaio 2023. I valori di questi scaglioni ebbero però effetto solamente sugli incassi ottenuti nell'ultimo trimestre del 2018, visto che tra fine anno e inizio 2019, prima con l'emanazione della Legge di Bilancio e poi con la promulgazione del Decreto Legge 28 gennaio 2019, a decorrere dal 1° gennaio 2021 il PREU venne portato ai valori odierni.

Anche in ambito regolamentare, si è assistito ad un progressivo irrigidimento delle normative in materia. Con la Finanziaria del 2016 e la Conferenza Unificata delle Regioni del 2017 si iniziò a restringere i criteri per le concessioni e per la distribuzione territoriale degli apparecchi. La Legge di Bilancio del 2016 impose la sostituzione di tutti i vecchi AWP con quelli di nuova generazione, i cosiddetti apparecchi da remoto, connettibili alla rete internet, e caratterizzati quindi da maggiore tracciabilità e capacità di archiviazione digitale. In aggiunta, ha decretato la riduzione del 30% del numero di AWP in circolazione, fissato rispettivamente a 10.000 e 5.000 il numero massimo di sale e *corner* ammessi sul territorio nazionale, e decretato una drastica riduzione degli spazi pubblicitari consentiti. Le autorizzazioni all'utilizzo di pubblicità sono state poi del tutto revocate su qualsiasi mezzo di riproduzione con il Decreto Dignità, che, contestualmente all'introduzione dell'obbligatorietà dell'uso della tessera sanitaria per l'accesso sia a *slot machines* che a videolotterie, ha imposto anche la riproduzione obbligatoria di messaggi recanti avvertenze inerenti alla ludopatia durante alcune fasi del gioco. Infine, con la Finanziaria del 2020, il governo Conte II ha ridotto il numero di apparecchi circolanti nel territorio nazionale, indicendo una gara per le concessioni di 200 mila apparecchi AWP di nuova generazione e 50 mila VLT, rispettivamente 63 mila e settemila in meno rispetto a quelli presenti in Italia nell'anno precedente.

In ambito regolamentare si è assistito a un progressivo irrigidimento delle normative, riducendo il numero delle sale e dei *corner*, abbattendo la raccolta pubblicitaria prima fino a proibirla successivamente

Sempre nell'ambito dello stesso provvedimento, ha fissato a 2.500 il numero di sale in cui è possibile collocare al contempo sia AWP di nuova generazione che VLT, e a 35 mila quello di bar e tabacchi autorizzati ad installare AWP. Per effetto di queste norme e di altre restrizioni imposte a livello regionale, secondo il report SAPAR del 2021 il numero degli apparecchi AWP presenti sul territorio nazionale in 5 anni (dal 2015 al 2021) è diminuito di 157.000 unità, passando da 418 mila a 261 mila. Lo stesso governo Conte II non è poi risultato particolarmente clemente con il comparto AWP-VLT nemmeno durante la pandemia, visto che alle imprese del settore sono stati concessi aiuti piuttosto esigui, soprattutto se paragonati alle piogge di *bonus* o incentivi al consumo di cui hanno potuto beneficiare i più svariati settori economici durante quell'e-

5 Lo scorso il 13 gennaio, il TAR del Lazio, in attesa del Consiglio di Stato, ha sospeso il processo nato in seguito al ricorso presentato dagli operatori del settore contro il decreto in questione.

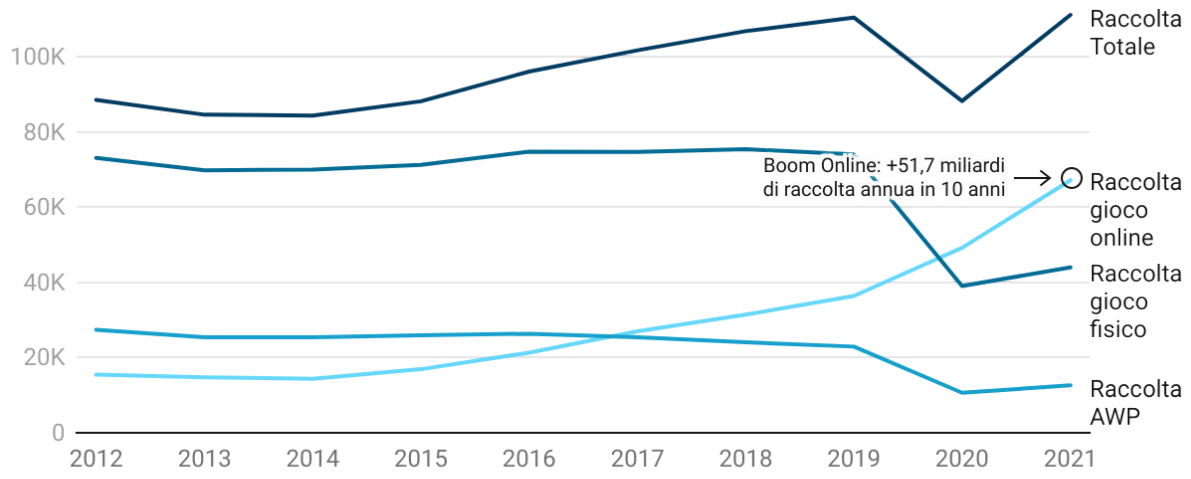
secutivo, che decise di intervenire in sostegno all'industria in oggetto solamente con il decreto legge n.157 del 30 novembre 2020, promulgando la riduzione dell'80% del canone del PREU sul quinto semestre del 2020 e dando alle imprese la possibilità di accedere ad un programma di rateizzazioni per le restanti somme dovute e non ancora incassate a causa della crisi.

Conclusione

La scarsa attenzione riservata dagli ultimi esecutivi alla crisi del mercato del gioco d'azzardo fisico, come ampiamente mostrato, riflette in realtà l'atteggiamento palesato a più riprese da larghissima parte della classe politica che ha governato il Paese nelle ultime due legislature. A testimonianza del fatto che la drammatica crisi che sta investendo il comparto, i cui segni hanno iniziato a vedersi già nel 2017 e che è esplosa durante i mesi di chiusure e restrizioni, è stata alimentata da una agenda politica che, ponendo gioco legale e illegale sullo stesso piano morale, ha portato alla promulgazione di normative anti-economiche, originariamente mirate a combattere le patologie legate al gioco d'azzardo e a massimizzare le entrate fiscali, ma che hanno prodotto come unico risultato concreto la fuga dei consumatori verso il gioco virtuale o, peggio ancora, verso quello proibito. Nell'ultimo decennio, mentre le tasse e la regolamentazione sul gioco fisico si facevano sempre più aspre, la spesa complessiva degli italiani continuava ad aumentare vertiginosamente, passando dagli 88,5 miliardi del 2012 ai 111,1 del 2021. Nel frattempo, iniziava a spostarsi sempre di più sulle piazze virtuali, già ben prima della pandemia che ha stravolto le gerarchie interne, portando la raccolta annua nel gioco *online* a valere più di quella del gioco fisico. Questo ribilanciamento negli equilibri del potere di mercato non potrà produrre degli effetti neutri, se si tiene conto di quanto diverso è l'impatto gene-

Le norme recenti hanno prodotto come unico risultato la fuga dei consumatori verso il gioco virtuale o quello illegale

Grafico 3: Raccolta del gioco online, fisico e di AWP dal 2012 al 2021



Valori espressi in milioni di euro (€)

Chart: Centro Studi Machiavelli • Source: ADM, CGIA Mestre • Created with Datawrapper

rato dalle due industrie sul territorio in termini occupazionali, fiscali e sociali. Stando alle rilevazioni CGIA Mestre, le imprese che offrono gioco *online* in Italia, a fronte degli oltre 67 miliardi di euro di raccolta, nel 2021 hanno versato nelle casse dello stato 887 milioni di euro, oltre due miliardi e cento milioni in meno rispetto a quanto versato dalle sole AWP, che hanno raccolto 54 miliardi in meno.

Se il comparto AWP e VLT, senza nemmeno considerare l'indotto generato sulle micro e piccole e medie imprese attive nelle catene di montaggio di produzione e distribuzione degli apparecchi, sostiene direttamente quasi 9000 lavoratori, si stima che quello *online* riesca a sostenerne più o meno 1500, e per di più senza trascinare dietro di sé alcuna filiera manifatturiera o logistica. Avviene così che l'attuale impianto normativo che regolamenta il mercato premia sistematicamente attori, la maggioranza dei quali appartiene a cordate multinazionali straniere oligopoliste a livello europeo e globale, che sono in grado di restituire poco o nulla all'economia e al benessere dei territori. Una stortura che fino alla pandemia non aveva impedito all'ecosistema italiano degli apparecchi da gioco di resistere, ma che oggi rischia di far inceppare una intera catena del valore nazionale e di mettere a rischio migliaia di posti di lavoro e centinaia di milioni di entrate fiscali. ■

© 2021 Centro Studi Politici e Strategici Machiavelli
Via Giambologna 7, Firenze
Riproduzione consentita con attribuzione
ISSN 2612-047X