

Analisi economica del settore scommesse offline alla luce delle recenti innovazioni fiscali

Alessandro Pandimiglio *

Marco Spallone **

1. Introduzione

Nel mercato dei giochi italiano, il comparto delle scommesse è costituito prevalentemente dalle scommesse sportive e solo in piccolissima parte dalle scommesse ippiche. In base ai dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), nel 2016 la spesa dei giocatori nell'intero comparto è risultata pari a circa 1,11 miliardi di euro, che corrisponde al 5,8% della spesa dei giocatori nell'intero mercato.

La raccolta del comparto, che invece corrisponde agli importi giocati al lordo dei premi restituiti, sempre nel 2016 ha fatto registrare un valore di poco superiore agli 8 miliardi di euro.

I numeri del comparto delle scommesse (spesa dei giocatori e raccolta), hanno fatto registrare notevoli incrementi negli ultimi anni, generando entrate fiscali, che nel 2016 hanno superato i 200 milioni di euro.

Tuttavia, il settore delle scommesse ippiche nel corso degli ultimi anni ha subito un pesante ridimensionamento, la raccolta è passata da quasi il 12%

* Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara e Luiss Guido Carli.

** Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara e Luiss Guido Carli.

del totale delle scommesse nel 2004, all'appena 0,6% nel 2016, con una contrazione di circa 2,3 miliardi di euro, nonostante questo tipo di scommesse sia quello che può vantare la tradizione più lunga, tra queste la più importante è sicuramente la Tris, nata sul finire degli anni cinquanta.

Le altre scommesse sportive non ippiche sono classificate in via residuale in un'unica grande categoria. Queste sono nate successivamente alle scommesse ippiche e all'inizio potevano avere come oggetto solamente eventi sportivi organizzati dal Coni. Fino al 1998 inoltre, le uniche scommesse sportive possibili erano quelle a totalizzatore come il Totocalcio, il Totogol e il Totosei. Successivamente, oltre alle scommesse a quota fissa, non solo è stata prevista la possibilità di scommettere su eventi sportivi non organizzati dal Coni, ma è anche stata introdotta, seguendo l'esempio di alcuni paesi europei, la possibilità di scommettere su eventi non sportivi.

Un'attenzione particolare merita il discorso riguardo alle modalità di raccolta delle scommesse appena citate. Per quanto riguarda le scommesse ippiche, sia al totalizzatore sia a quota fissa, possono effettuare la raccolta i concessionari autorizzati da AAMS¹ attraverso le agenzie aderenti alle rispettive reti distributive. La raccolta è però anche permessa all'interno degli ippodromi presso gli appositi sportelli e i picchetti degli allibratori. Le altre scommesse sportive possono invece essere raccolte esclusivamente dai concessionari presso le ricevitorie facenti parte della loro rete distributiva.²

Il settore delle scommesse sportive, dopo un periodo di relativa stabilità nell'andamento della raccolta fra il 2008 e il 2013, ha sperimentato successivamente un periodo di rapida evoluzione vedendo crescere la raccolta di oltre 3 miliardi di euro³ dal 2014 al 2016, grazie anche all'opportunità di poter effettuare scommesse on line anche dai propri dispositivi (telefoni cellulari, PC e Tablet).

Inoltre, in questo settore si è assistito alla più importante innovazione fiscale introdotta nel mercato dei giochi in Italia. In particolare, nel 2016 da un sistema di tassazione basato sulla raccolta, si è passati ad un sistema di tassazione sul margine lordo (GGR), che in pratica usa come base imponibile la differenza fra la raccolta e i premi restituiti ai giocatori.

1 Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, ora confluita nell'agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM).

2 D.L. 04/07/2006 n.223.

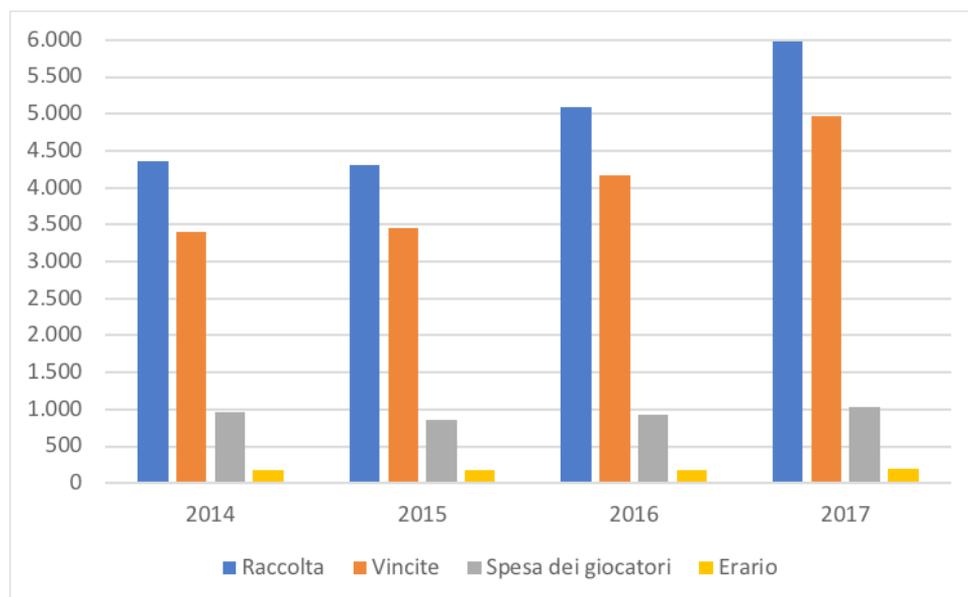
3 Di cui circa 800 dal mercato off line.

Nel prossimo paragrafo saranno esaminati gli andamenti generali dei mercati delle scommesse sportive e delle scommesse ippiche in termini di raccolta, *payout*, spesa dei giocatori ed entrate erariali. In quello successivo verranno invece valutati gli effetti del cambio di tassazione sulle entrate erariali e sui volumi di gioco. Seguiranno, infine, le conclusioni.

2. I numeri del mercato

Nei Grafici 1, 2 e 3 sono rappresentati i principali andamenti del mercato delle scommesse sia per quanto riguarda il comparto totale che la sua suddivisione nei comparti delle scommesse sportive e scommesse ippiche. I dati si riferiscono ai mercati off line dal 2014 al 2017. In particolare, la raccolta complessiva del mercato offline si è assestata nel 2016 su valori prossimi ai 6 miliardi di euro ai quali si aggiungono oltre 2 miliardi provenienti dalla raccolta online per un totale di 8,1 miliardi di euro.

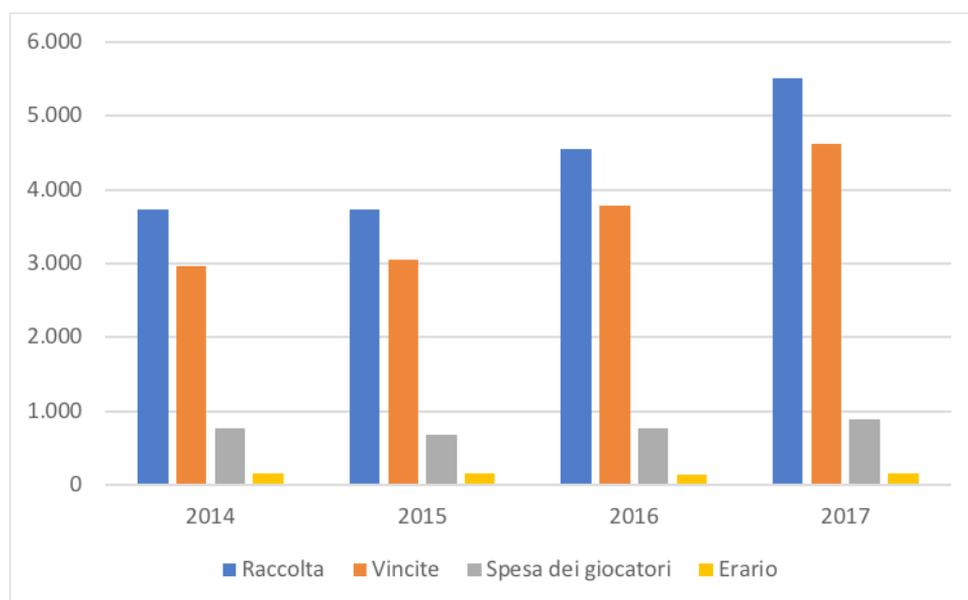
Grafico 1 **Settore scommesse offline: Raccolta, Vincite, Spesa dei giocatori, Entrate erariali**
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 nostre elaborazioni.

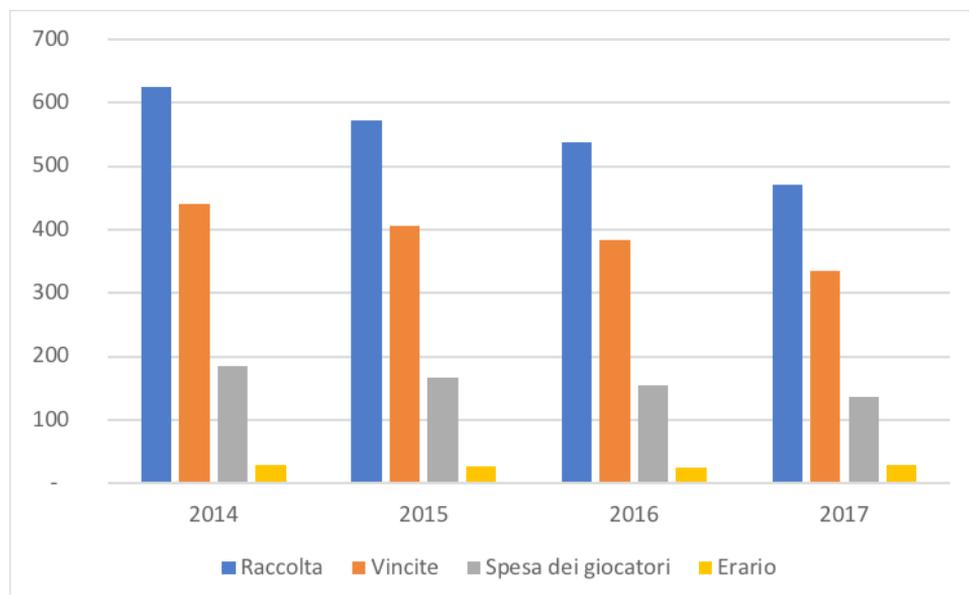
La raccolta complessiva di tutto il mercato mostra forti incrementi a partire dal 2015 sia nel mercato offline che su quello online pari a oltre un miliardo di euro nel 2016 e quasi 2 miliardi di euro nel 2017, ascrivibili esclusivamente al mercato delle scommesse sportive. Il settore delle scommesse ippiche continua inesorabilmente nel suo declino con una raccolta di appena 608 milioni di euro nel 2016, di cui 70 giocati nel mercato online.

Grafico 2 **Scommesse sportive off line: Raccolta, Vincite, Spesa dei giocatori, Entrate erariali**
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 nostre elaborazioni.

Grafico 3 **Scommesse ippiche offline: Raccolta, Vincite, Spesa dei giocatori, Entrate erariali** (milioni di €)



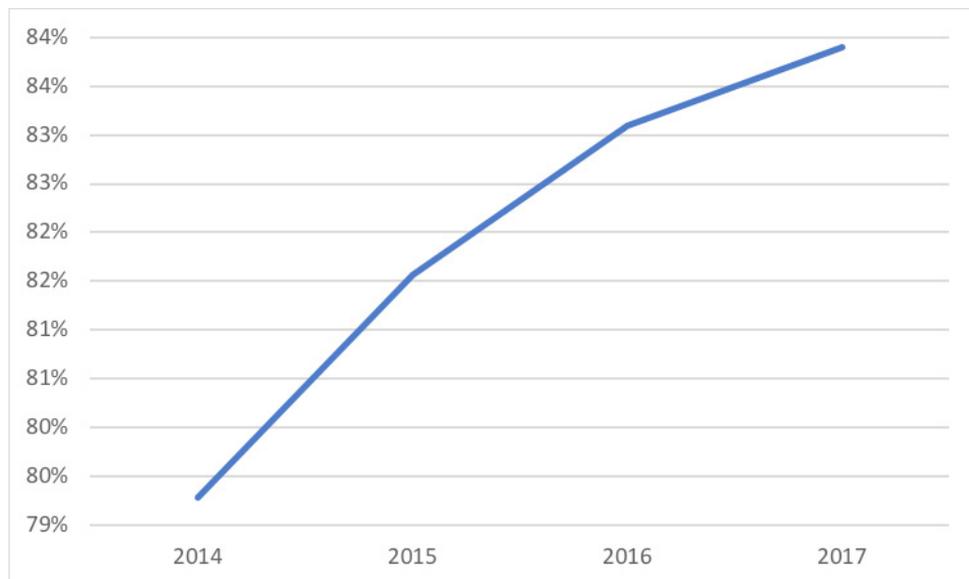
Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 nostre elaborazioni.

Il sensibile incremento nei volumi di gioco di scommesse sportive può essere attribuito a vari fattori.

In primo luogo, il *payout* del settore scommesse sportive, definito come rapporto fra le vincite dei giocatori e il volume della raccolta, dal 2014 è in costante crescita, con valori che negli ultimi tre anni hanno sempre superato l'80% e per il 2017 si prevede che raggiungerà la soglia di circa l'84% (Grafico 4). Come noto, dalla letteratura del mercato dei giochi, a *payout* più alti corrispondono prezzi della scommessa più bassi, che a loro volta producono volumi di gioco crescenti, che in questo caso hanno portato un incremento della raccolta offline del 47,5% fra il 2014 e il 2017. L'aumento del *payout*, a sua volta, può essere spiegato dal cambio di base imponibile, tassare il margine lordo piuttosto che la raccolta potrebbe aver innescato comportamenti competitivi da parte dei concessionari per accaparrarsi i giocatori attraverso aumenti delle quote. Nel prossimo paragrafo saranno esaminati in dettaglio

gli effetti del cambiamento della tassazione dal punto di vista della raccolta e delle entrate erariali.

Grafico 4 Payout scommesse sportive offline 2014-2017



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 nostre elaborazioni.

In secondo luogo, la crescita dei volumi di gioco può in parte essere attribuita al cospicuo incremento dell'offerta di gioco, sia perché in questo mercato sono intervenuti numerosissimi operatori nazionali ed esteri sia perché, grazie alla tecnologia, è stato possibile incrementare notevolmente il numero di scommesse che si possono effettuare, di cui alcune anche on line e su eventi già iniziati. La presenza di numerosi operatori, inoltre, è stata ed è accompagnata da massicce campagne pubblicitarie che senza dubbio hanno contribuito a far crescere la raccolta.

La presenza di numerosi operatori stranieri, tuttavia, ha fatto proliferare sul nostro territorio un numero molto elevato di ricevitorie, di cui alcune facenti capo a operatori con concessione ottenuta in Italia e altre facenti capo a operatori con concessione ottenuta presso altri Paesi UE, definiti anche come

centri di trasmissione dati (CTD), che agiscono sul nostro territorio per conto di un concessionario estero, sottostando alla legislazione fiscale del Paese di riferimento e non a quella Italiana. La presenza di questi cosiddetti CTD fa sì che i volumi della raccolta e delle entrate fiscali ufficialmente contabilizzate risultino sottostimate per l'Italia. A seguito di ciò si sono aperti numerosi contenziosi e iniziative volte a stabilire quale fosse il Paese di riferimento che avrebbe dovuto applicare la tassazione. Il Governo, con le Leggi di stabilità del 2015 e del 2016, ha previsto una sanatoria per le agenzie di scommesse collegate ai bookmaker esteri prevedendo un contributo una tantum di 10 mila euro oltre all'imposta unica pregressa.

Al momento la situazione rimane ancora complessa da risolvere, ma le sanatorie hanno prodotto di recente alcuni effetti circa l'emersione della raccolta proveniente dai CTD. Nella Tabella 1 vengono riportati gli effetti della regolarizzazione dei CTD sulla raccolta delle scommesse offline nei comparti delle scommesse sportive e ippiche fra il 2014 e il 2017.

Tabella 1 Effetti della regolarizzazione dei CTD sulla raccolta scommesse offline 2014-2017
(milioni di €)

	2014			2015			2016			2017		
	Raccolta	Emersione	Emersione in % della raccolta	Raccolta	Emersione	Emersione in % della raccolta	Raccolta	Emersione	Emersione in % della raccolta	Raccolta	Emersione	Emersione in % della raccolta
Scommesse Sportive	3.741	0,0	0,0%	3.733	0,3	0,0%	4.548	548,6	12,1%	5.517	1.551,4	28,1%
Scommesse Ippiche	624	0,0	0,0%	572	0,0	0,0%	538	0,2	0,0%	470	5,4	1,1%
Totale scommesse	4.365	0,0	0,0	4.305	0,3	0,0%	5.086	548,9	10,8%	5.987	1.556,8	26,0%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 nostre elaborazioni.

I dati evidenziano che la regolarizzazione dei CTD ha iniziato ad avere i primi effetti sulla raccolta, pur se di importo irrilevante, nel 2015. Dal 2016, tuttavia, e soprattutto nel comparto delle scommesse sportive, la regolarizzazione ha subito un notevole impulso raggiungendo il 12,1% della raccolta, cifra che dovrebbe più che raddoppiare nel corso del 2017 portandosi al 28,1%, per un ammontare pari a circa 1,6 miliardi di euro, che comporterebbero aumenti di entrate erariali per circa 44 milioni di euro. Il settore delle scommesse ippiche, invece, risultando meno esposto alla concorrenza dei CTD, potrebbe contribuire nel 2017 ad una riemersione di oltre 5 milioni di euro.

3. Gli effetti delle innovazioni fiscali nel settore delle scommesse sportive

In questa sezione verranno valutati i primi effetti della tassazione sul margine lordo nel settore delle scommesse sportive, introdotti nel 2016 con il passaggio dalla tassazione sulla raccolta ad una tassazione basata sul margine lordo. In particolare, si è passati da una tassazione sulla raccolta con aliquota di circa il 4% ad una tassazione sul margine lordo pari al 18% per la raccolta offline e al 20% sulla raccolta online. La ragione di questa differenziazione di aliquota risiede nel fatto che le ricevitorie online sopportano costi operativi di gestione molto più bassi rispetto alla rete fisica di ricevitorie.

La tassazione sul margine lordo, cambiando la base imponibile, introduce un forte elemento di discontinuità rispetto alla tassazione basata sulla raccolta, che caratterizza la stragrande maggioranza del prelievo nell'intero settore dei giochi.

Per capire le differenze nelle due forme di tassazione si consideri l'unità standard di scommessa equivalente ad un euro, di questa quantità, la parte che non viene destinata a essere restituita agli scommettitori sotto forma di vincite rappresenta il prezzo della scommessa. In pratica, il prezzo della scommessa comprende il cosiddetto aggio, ossia quella parte destinata alla remunerazione della rete di raccolta, le imposte che spettano all'erario e la remunerazione del concessionario che può anche essere vista come la parte residuale dopo il pagamento delle vincite, dell'aggio e delle imposte. Il sistema impositivo italiano colpisce la raccolta dei giochi, che rappresenta la base imponibile, in altri paesi, come ad esempio nel Regno Unito, la tassazione nei giochi è stata riformata nel 2001 con una modifica della base imponibile che è passata dalla raccolta al margine lordo, ossia la parte di scommessa che non viene restituita sotto forma di vincita, che nella nostra definizione coincide con il prezzo della scommessa. Da un punto di vista economico il passaggio dal sistema di tassazione sulla raccolta a uno sul margine lordo equivale ad una trasformazione dell'imposta che si sposterebbe dalla quantità al prezzo. Per comprendere a fondo i possibili esiti di questo eventuale passaggio bisognerebbe considerare i diversi scenari che si possono formulare in funzione del grado di concorrenzialità del mercato e dei possibili valori associati all'elasticità della domanda di giochi.

Se il mercato dei giochi fosse perfettamente concorrenziale una tassazione sulle quantità (imposta specifica) oppure sul prezzo (imposta proporzionale), a parità di quantità di equilibrio, sarebbero del tutto equivalenti. Prima del passaggio dall'imposta sulle quantità a quella sul prezzo ogni impresa offre una quantità tale che il prezzo (comprensivo dell'imposta sulla quantità) sia pari al costo marginale. Con il nuovo sistema, un'imposta sul margine lordo e quindi sul prezzo, che non modifica il prezzo di equilibrio precedente e che produce un gettito fiscale equivalente, non modifica il comportamento ottimizzante delle imprese, che continuerebbero ad offrire sempre la stessa quantità di equilibrio. Pertanto, si può affermare che, date le ipotesi fatte, l'imposta sul margine lordo, rispetto a quella attuale sulle quantità non produrrebbe alcuno spostamento dell'attuale equilibrio di mercato dove sia i prezzi delle scommesse sia le quantità rimarrebbero invariati, si tratterebbe solo di calcolare le aliquote equivalenti dell'imposta sul prezzo.

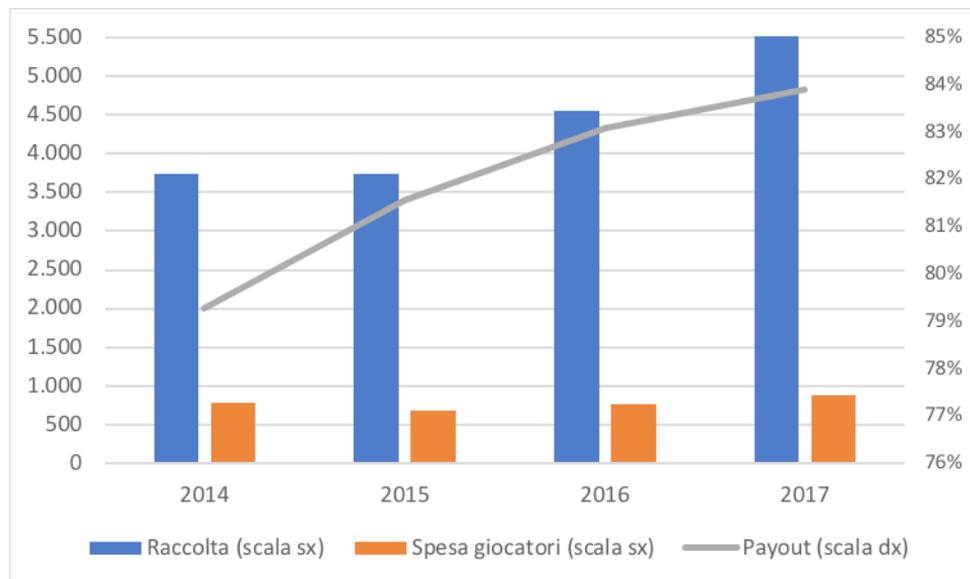
Il mercato delle scommesse in Italia, nonostante la presenza di numerosi operatori, non presenta caratteristiche di pura concorrenzialità, pertanto l'imposta sul margine lordo può indurre i concessionari ad abbassare il prezzo della scommessa al fine di aumentare i volumi di gioco nel caso in cui la domanda sia sufficientemente elastica. In questo caso si avvantaggerebbero i giocatori, l'erario che potrebbe aumentare il gettito fiscale, senza diminuire i profitti complessivi degli operatori della filiera.

Anche se il passaggio della tassazione sul margine è avvenuto solo due anni fa e per tale motivo non si possono dare giudizi definitivi sulla convenienza o meno di tale riforma, i primi dati a disposizione indicano segnali positivi per l'erario, per i giocatori e per l'intera filiera.

Nel Grafico 5 è possibile notare le prime evidenze scaturite dall'innovazione fiscale.

Grafico 5 **Scommesse sportive offline: Raccolta, Spesa dei giocatori e Payout medio 2014-2017**

(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 nostre elaborazioni.

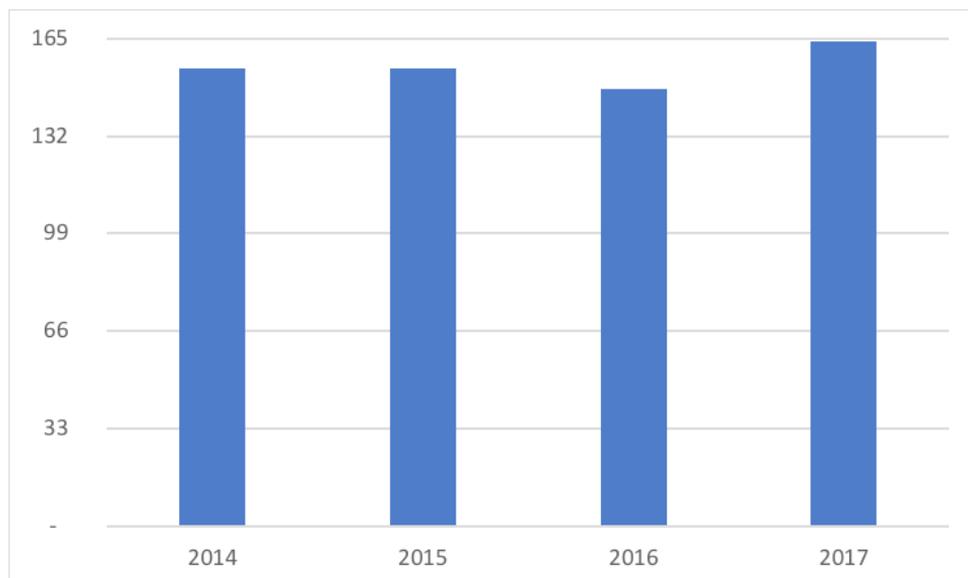
In primo luogo, come era preventivabile, l'aliquota sul margine ha innescato dei comportamenti competitivi fra i concessionari, che con lo scopo di aumentare la raccolta hanno innalzato i *payout*. Il *payout* medio, infatti, è passato dall'81,6% nel 2015 all'83,9% nel 2017. Ciò ha stimolato la domanda dei giocatori che hanno aumentato sia il volume di giocate sia la spesa complessiva. La raccolta passando da 3,7 miliardi di euro nel 2015 a 5,5 miliardi nel 2017, ha subito un incremento pari a circa il 48%; la spesa dei giocatori, sempre nello stesso periodo, è passata da 688 milioni di euro a 889 milioni di euro, facendo registrare un incremento del 29%.

Del positivo andamento del mercato delle scommesse offline ne ha beneficiato anche l'erario, che, dopo una lieve flessione di natura fisiologica delle entrate del 2016, anno di introduzione della riforma, vede crescere in modo significativo le entrate fiscali nel 2017, a seguito della forte crescita dei volumi

di gioco e della spesa dei giocatori registrata negli ultimi due anni.

Nel Grafico 6 è riportato l'andamento delle entrate erariali nel comparto delle scommesse sportive offline.

Grafico 6 **Scommesse sportive offline: Entrate erariali 2014-2017**
(milioni di €)



Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Per il 2017 nostre elaborazioni.

Le entrate erariali nei due anni precedenti alla riforma si erano assestate su valori pari a 155 milioni di euro, nel 2016 le entrate hanno registrato una lievissima flessione fisiologica di assestamento generata dal cambio di base imponibile di 7 milioni di euro. Per il 2017 le previsioni indicano un discreto incremento delle entrate, che si assesterebbero su valori pari a 164 milioni di euro con un incremento del 5,9% rispetto al 2015.

4. Conclusioni

I risultati dell'analisi hanno evidenziato che il settore delle scommesse in Italia è rappresentato da due sotto settori: quello delle scommesse sportive, che rappresentano il 92,5% del mercato e quello delle scommesse ippiche, che rappresentano il restante 7,5% del mercato. La raccolta complessiva di tutto il mercato mostra forti incrementi a partire dal 2015 sia nel mercato offline che su quello online pari a oltre un miliardo di euro nel 2016 e quasi 2 miliardi di euro nel 2017, ascrivibili esclusivamente al mercato delle scommesse sportive. Il settore delle scommesse ippiche continua inesorabilmente nel suo declino con una raccolta di appena 608 milioni di euro nel 2016, di cui 70 giocati nel mercato online. Tuttavia, anche nel comparto delle scommesse ippiche, nel 2018, è stata effettuato il cambio della base imponibile, che è passata dalla raccolta al margine lordo. Anche se al momento non si possiedono dati relativi all'andamento della raccolta in tale sotto comparto, è presumibile pensare che nei prossimi anni, come avvenuto per il settore delle scommesse sportive, il nuovo sistema di tassazione possa indurre comportamenti competitivi da parte dei concessionari che possano influenzare positivamente il *payout*, rendendo più remunerative le scommesse per i giocatori, facendo in questo modo crescere i volumi di raccolta.

Il settore delle scommesse sportive, dopo un periodo di relativa stabilità nell'andamento della raccolta fra il 2008 e il 2013, ha sperimentato successivamente un periodo di rapida evoluzione vedendo crescere la raccolta di oltre 3 miliardi di euro dal 2014 al 2016, grazie anche all'opportunità di poter effettuare scommesse on line da telefoni, tablet e computer.

Nel 2016 il volume di gioco delle scommesse sportive offline si è assestato su valori prossimi ai 6 miliardi di euro, ai quali si aggiungono oltre 2 miliardi provenienti dalla raccolta online per un totale di 8,1 miliardi di euro.

Il sensibile incremento nei volumi di gioco di scommesse sportive può essere attribuito a vari fattori. In primo luogo, il *payout* del settore scommesse sportive dal 2014 è in costante crescita, con valori che negli ultimi tre anni hanno sempre superato l'80% e per il 2017 si prevede che raggiungerà la soglia di circa l'84%. L'aumento del *payout*, a sua volta, può essere spiegato dalla riforma fiscale che dal 2016 tassa il margine lordo invece che la raccolta, la quale potrebbe aver innescato comportamenti competitivi da parte dei

bookmaker al fine di accaparrarsi i giocatori attraverso aumenti delle quote.

In secondo luogo, la crescita dei volumi di gioco può in parte essere attribuita al notevole incremento dell'offerta di gioco, poiché, grazie alla tecnologia, è stato possibile incrementare notevolmente il numero di scommesse che si possono effettuare, di cui alcune anche on line e su eventi già iniziati. La presenza di numerosi operatori, inoltre, è stata ed è accompagnata da massicce campagne pubblicitarie che senza dubbio hanno contribuito a far crescere la raccolta.

La presenza di numerosi operatori stranieri, tuttavia, ha fatto proliferare sul nostro territorio un numero molto elevato di ricevitorie, di cui alcune facenti capo a operatori con concessione ottenuta in Italia e altre facenti capo a operatori con concessione ottenuta presso altri Paesi UE, definiti anche come centri di trasmissione dati (CTD).

La presenza di questi cosiddetti CTD fa sì che i volumi della raccolta e delle entrate fiscali ufficialmente contabilizzate risultino sottostimate per l'Italia. Il Governo, con le Leggi di stabilità del 2015 e del 2016, ha previsto una sanatoria per le agenzie di scommesse collegate ai bookmaker esteri prevedendo un contributo una tantum di 10 mila euro oltre all'imposta unica progressiva.

Le sanatorie hanno prodotto di recente alcuni effetti circa l'emersione della raccolta proveniente dai CTD. I dati evidenziano che la regolarizzazione dei CTD ha iniziato ad avere i primi effetti sulla raccolta, pur se di importo irrilevante, nel 2015. Dal 2016, tuttavia, e soprattutto nel comparto delle scommesse sportive, la regolarizzazione ha subito un notevole impulso raggiungendo il 12,1% della raccolta, cifra che dovrebbe più che raddoppiare nel corso del 2017 portandosi al 28,1%, per un ammontare pari a circa 1,6 miliardi di euro, che comporterebbero aumenti di entrate erariali per circa 44 milioni di euro.

Il passaggio dalla tassazione sulla raccolta a quella sul margine ha prodotto fin qui effetti positivi riassumibili in comportamenti maggiormente competitivi da parte dei bookmaker che hanno avuto l'effetto di innalzare il *payout* della scommessa, che è passato dall'81,6% nel 2015 all'83,9% nel 2017. Tutto ciò ha stimolato la domanda dei giocatori che hanno aumentato sia il volume di giocate sia la spesa complessiva. Dal 2015 al 2017, la raccolta ha subito un incremento pari a circa il 48%, mentre la spesa dei giocatori ha fatto registrare un incremento del 29%.

Del positivo andamento del mercato delle scommesse offline ne ha beneficiato anche l'erario, che, dopo una lieve flessione di natura fisiologica delle entrate del 2016, anno di introduzione della riforma, ha visto crescere in modo significativo le entrate fiscali nel 2017. Le entrate erariali nei due anni precedenti alla riforma si erano assestate su valori pari a 155 milioni di euro, nel 2016 le entrate hanno registrato una lievissima flessione fisiologica di assestamento generata dal cambio di base imponibile di 7 milioni di euro. Per il 2017 le previsioni indicano un discreto incremento delle entrate, che si assesterebbero su valori pari a 164 milioni di euro con un incremento del 5,9% rispetto al 2015.

Bibliografia

- Barbera, G. - Beradi, D. (2007): *La tassazione delle scommesse: verso un'imposta sul margine lordo*, Ricerche e consulenze per l'Economia e la Finanza – REF.
- Commissione Europea (2006): *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, Final Report.
- Gandolfo, A. - De Bonis, V. (2013): *Il modello italiano di tassazione del gioco d'azzardo: linee guida di politica fiscale per lo "sviluppo sostenibile" di un mercato importante e controverso*. Dipartimento di Economia e Management, *Università di Pisa Discussion Paper* n. 173
- Pandimiglio, A. – Spallone, M. (2018): *La recente evoluzione del mercato dei giochi in Italia*. Ufficio Parlamentare del Bilancio, Focus tematici.
- Pandimiglio, A. – Spallone, M. (2013): *La valutazione economica delle innovazioni fiscali nel mercato dei giochi: metodologia e anticipazioni*. In *La fiscalità dei giochi: Analisi giuridica ed economica*. Fondazione Bruno Visentini.
- Pandimiglio, A. – Spallone, M. – Vitale, P (2012): *Un'analisi del settore dei giochi in Italia: il caso delle lotterie a totalizzatore nazionale, mimeo*.

Pandimiglio, A. – Spallone, M. (2011): L'elasticità della domanda nel mercato Italiano dei giochi: inquadramento generale ed analisi dei casi del lotto e del superenalotto, mimeo.

