



Poker Game (Coolidge, 1894)

Quanto costa la fortuna?

Dati, fatti e riflessioni sul
gioco d'azzardo

Luciano Francesco Bertolani

A poco a poco, guardando, la febbre del giuoco prese anche me. I primi colpi mi andarono male. Poi cominciai a sentirmi come in uno stato d'ebbrezza estrosa curiosissima: agivo quasi automaticamente, per improvvise, incoscienti ispirazioni; puntavo, ogni volta, dopo gli altri, all'ultimo, là! e subito acquistavo la coscienza, la certezza che avrei vinto; e vincevo. Puntavo dapprima poco; poi, man mano, di più, di più, senza contare. Quella specie di lucida ebbrezza cresceva intanto in me, né s'intorbidava per qualche colpo fallito, perché mi pareva d'averlo quasi preveduto; anzi, qualche volta, dicevo tra me: «Ecco, questo lo perderò; debbo perderlo»

Indice

Sommario

Introduzione e definizioni	4
Normativa	5
Europa	5
Italia	5
Emilia-Romagna	6
Comune di Modena.....	7
I numeri del gioco d'azzardo: Italia, Emilia-Romagna e Modena	8
Italia	8
Emilia-Romagna	11
Comune di Modena.....	12
Giocatore	13
Riflessioni su possibili interventi	14
Perché il giocatore gioca?	14
Pubblicità	14
L'importanza dei dati e Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo.	15
Disincentivi attraverso aumento delle imposte.....	15
Regolamentazione del mercato.....	16

Introduzione e definizioni

Premesso che la presente sezione non ha lo scopo di ripercorrere la storia del gioco d'azzardo, i dadi ritrovati in Cina risalenti al 3000a.C. o il Senet egiziano del 4000 a.C., l'etimologia della parola, né tantomeno vuole essere una descrizione di tutte le possibili forme e caratteristiche di gioco, piuttosto l'intenzione è di dare un'idea del contesto in cui oggi il gioco d'azzardo si trova in relazione agli impatti sociali che può avere e qualche cenno sulla normativa in Italia, che verrà discussa meglio successivamente.

La prima distinzione, per quanto scontata, è quella fra gioco d'azzardo fisico e "gambling online". Il gioco d'azzardo su canale fisico è quello che può essere "consumato" presso casinò, sale bingo/slot o Videolottery (VLT)/Amusement With Prizes (AWP), mentre il canale digitale è quel canale accessibile in ogni momento attraverso internet. Come si legge dal sito web della Polizia di Stato¹, per raccogliere scommesse su competizioni sportive e su eventi non sportivi ovvero la gestione di sale bingo ovvero, infine, l'installazione di apparecchi da gioco VLT è necessaria una autorizzazione (licenza) che in tutti i casi sopra descritti è rilasciata dal Questore. Il gestore di un canale di gioco online, allo stesso modo, necessita di una licenza per poter operare in territorio italiano (anche se ha sede all'estero). La differenza tra le tipologie di canale, oltre alle modalità di accesso, è la gamma di giochi offerti, le relative probabilità di vincita e la diversa tassazione. Nel quarto report *Federconsumatori* sul gioco d'azzardo a Modena, che verrà approfondito in una sezione ulteriore, si menziona la vasta gamma di giochi d'azzardo, ad esempio indovinare quale sarà il primo giocatore espulso in partite di cricket in Pakistan, come veicolo di avvicinamento di nuovi giocatori all'azzardo. La percentuale di restituzione nel canale digitale è significativamente maggiore rispetto a quelle del canale fisico (95% contro 75%). La tassazione sulle vincite proveniente da gioco d'azzardo sul canale online, a partite dal 2020, avviene attraverso un sistema di scaglioni la cui aliquota varia dal 15% al 25% sulle vincite (in precedenza si applicava una flat tax al 12%), mentre per il canale fisico si applica un'imposta progressiva sulla vincita eccedente i 500€ la cui aliquota varia in base alla tipologia di gioco; per la prossima manovra di Bilancio si pensa all'introduzione di una tassa di scopo per il rifinanziamento del sistema sanitario². Per quanto possa sembrare banale, è anche bene ricordare i possibili effetti nefasti del gioco d'azzardo, alcuni di questi sono riportati in un recente studio pubblicato *dall'Organizzazione Mondiale della sanità*³, tra cui l'aumento della povertà (il gioco d'azzardo in media erode il patrimonio del giocatore), l'aumento dei problemi mentali (il giocatore d'azzardo ha un rischio di 15 volte superiore di suicidio rispetto al non giocatore, depressione e ansia), l'aumento della criminalità (come frodi o furti) e danni che colpiscono altre persone che non giocano (in media per ogni giocatore d'azzardo, altre 6 persone che non giocano soffrono delle conseguenze).

¹ <https://poliziamoderna.poliziadistato.it/articolo/56c49139558c4767697080>

² https://www.ilsole24ore.com/art/manovra-stop-fondo-e-osservatorio-contro-gioco-d-azzardo-AGztEEw?refresh_ce=1

³ [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling#:~:text=Key%20facts,billion%20by%202028%20\(1\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling#:~:text=Key%20facts,billion%20by%202028%20(1))

Normativa

Di seguito si riassume brevemente la regolamentazione del gioco d'azzardo e le principali riforme comunitarie, nazionali, della Regione Emilia-Romagna e gli interventi del Comune di Modena.

Europa

Il legislatore europeo non è mai intervenuto per disciplinare il gioco e non ha intenzione di farlo nel prossimo futuro, come ha risposto il commissario europeo Thierry Breton a una interrogazione avanzata da Ignazio Corrao⁴. La commissione europea, come ricorda il commissario francese, ha rinunciato all'applicazione degli Articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in materia di gioco d'azzardo, resta quindi agli stati membri la legiferazione in materia di gioco d'azzardo.

Nonostante la commissione non sia ancora intervenuta, esistono direttive e regolamenti che interessano anche le attività operanti nel gioco d'azzardo: la direttiva antiriciclaggio (AMLD) e il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR).

Per quanto siano ancora assenti riforme a livello comunitario, esistono enti europei che operano in modo trasversale per l'armonizzazione delle normative europee tra i vari paesi, alcuni di questi sono:

- European gaming and betting association (EGBA): associazione di categoria europea formata dai gestori di canali di gioco d'azzardo, promette di impegnarsi per garantire ai consumatori un ambiente sano e ben regolamentato
- Gaming regulators european forum (GREF): forum dei regolatori del gioco d'azzardo dei vari paesi dell'Unione Europea con la finalità di armonizzare le normative nei vari paesi. Tra le attività rientra la periodica conferenza dei regolatori, nel 2024 si è tenuta a Malta e, per la prima volta, ha consentito la partecipazione anche a regolatori di paesi non europei.
- International association of gaming regulator (IAGR): similmente al forum sopra descritto, lo IAGR è un forum di regolatori internazionali; anche in questo caso organizza forum annuali, nel 2024 il paese ospitante è stato l'Italia (Roma).

Italia

La norma più "antica" ancora citata nelle più recenti riforme sul gioco di azzardo è il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS, R.D. n. 773/1931). Negli articoli 86, 88, 110 il legislatore prevede che, per l'esercizio di un'attività di gioco di azzardo sia necessaria una licenza del Questore.

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003299-ASW_IT.html#:~:text=Non%20esiste%20tuttavia%20una%20normativa,Corte%20di%20giustizia%20dell%27UE

Nel 2002 si incarica l'Agenzia autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) delle attività di organizzazione, esercizio e controllo dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici. L'agenzia è nata con Regio Decreto nel 1927 con il compito di occuparsi dei servizi di monopolio; con il decreto-legge n. 87/2012, AAMS confluisce nel l'Agenzia delle Dogane e l'agenzia risultante venne chiamata Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM).

Con la diffusione di internet, dopo gli anni 2000, iniziarono a divenire sempre più rilevanti i giochi d'azzardo on-line, compresi operatori esteri sprovvisti della concessione necessaria per operare legalmente in Italia. Il legislatore, nel 2006, per risolvere il problema decise attraverso decreto-legge (d. lg. 223/2006, decreto Bersani), di eliminare il sistema di concessioni per operare online e introdusse un sistema di autorizzazioni rilasciate da AAMS, che avevano la funzione di lasciare uno strumento di controllo all'Agenzia verso i fornitori del servizio. Nello stesso decreto viene anche inserito un sistema di tassazione delle scommesse sportive a scaglioni, idea che verrà ripresa in futuro per le imposte sui redditi provenienti da giochi d'azzardo del canale online.

Negli anni successivi, l'aumento sia della sensibilità della collettività e del legislatore sui problemi derivanti dal gioco d'azzardo che dei volumi di spesa pro-capite e aggregati, hanno portato il legislatore a intervenire a tutela del consumatore e dei minori: con la legge 88/2009 è stato imposto l'obbligo di apertura di un conto prima di poter giocare d'azzardo e comunicare al fornitore del servizio un tetto limite alla spesa. Nel 2012 la ludopatia viene definita come patologia del gioco d'azzardo e, in quanto patologia, inserita nei livelli essenziali di assistenza e da curare con il sistema sanitario pubblico nazionale (decreto Balduzzi e successiva conversione in legge).

Nel 2018 con il Decreto Dignità (e successiva conversione in legge), il parlamento e il governo tentano di ridurre il numero di nuovi giocatori vietando le pubblicità di giochi d'azzardo o scommesse con premi in denaro. A tutela del giocatore si prevede l'obbligo di comunicare le probabilità di vincita.

Emilia-Romagna

Tra gli interventi fatti nella Regione, si riportano quelli più recenti, fatti durante l'ottava, nona e decima legislatura, con lo scopo di ridurre e prevenire il rischio di dipendenza da gioco d'azzardo patologico e patologie ad esso correlate.

Tra questi se ne riportano alcuni:

- Il monitoraggio fatto dalla Regione sul fenomeno del gioco d'azzardo per controllarne gli effetti culturali, legali, di pubblica sicurezza, commerciali, sanitari ed epidemiologici, sociali e socioeconomici attraverso un Osservatorio le cui funzioni comprendono anche la realizzazione di campagne di sensibilizzazione, l'individuazione di good practices e la stesura di protocolli applicativi destinati alle strutture pubbliche e private. Art. 5 legge regionale nr. 5/2013.

- Nella stessa precedente legge si istituisce il marchio “Slot free-R”, “*rilasciato dalla Regione Emilia-Romagna agli esercenti di esercizi commerciali, ai gestori dei circoli*



privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo”, si demandano ai Comuni il compito di elencare le attività che possono ricevere il marchio (che viene riportato nell’immagine a lato).

- Il divieto di esercizio delle sale da gioco e delle sale scommesse, punti di raccolta delle scommesse e l’installazione di nuovi apparecchi per il gioco d’azzardo lecito in locali prossimi a istituti scolastici di

ogni ordine e grado, luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile e oratori (luoghi definiti “sensibili”). I Comuni possono identificare altri luoghi sensibili, considerando anche fattori non menzionati dal legislatore regionale come l’inquinamento acustico e la sicurezza urbana. Le strutture sono prossime se la distanza calcolata secondo il percorso pedonale più breve è inferiore a 500 metri. Si vieta l’installazione di apparecchi per il gioco d’azzardo lecito negli immobili concessi da enti pubblici a terzi a qualunque titolo, per fini sociali ed aggregativi rivolti a categorie protette o sensibili (anziani, minorenni). Art. 6 legge regionale nr. 5/2013 comma 2-bis, 2-ter, 2-sexies. I divieti sono diventati operativi nel 2017, con la Delibera della giunta nr. 831/2017.

- Interruzione della concessione di patrocini per attività che sono “*contrarie alla cultura dell'utilizzo responsabile del denaro o che favoriscono o inducono la dipendenza dal gioco d'azzardo patologico*” (Art. 3-bis comma 1 legge regionale nr. 18/2016, testo unico di promozione alla legalità e alla cittadinanza responsabile).

Comune di Modena

L’intervento più incisivo del Comune sull’attività delle sale da gioco, sale scommesse o altre dove è consentita l’installazione di apparecchi di cui all’Art. 110 TULPS è avvenuto con l’ordinanza del 13 marzo 2017, in cui si limita dalle 10:00 alle 13:00 e dalle 17:00 alle 22:00 l’attività degli apparecchi elettronici sopra citati.

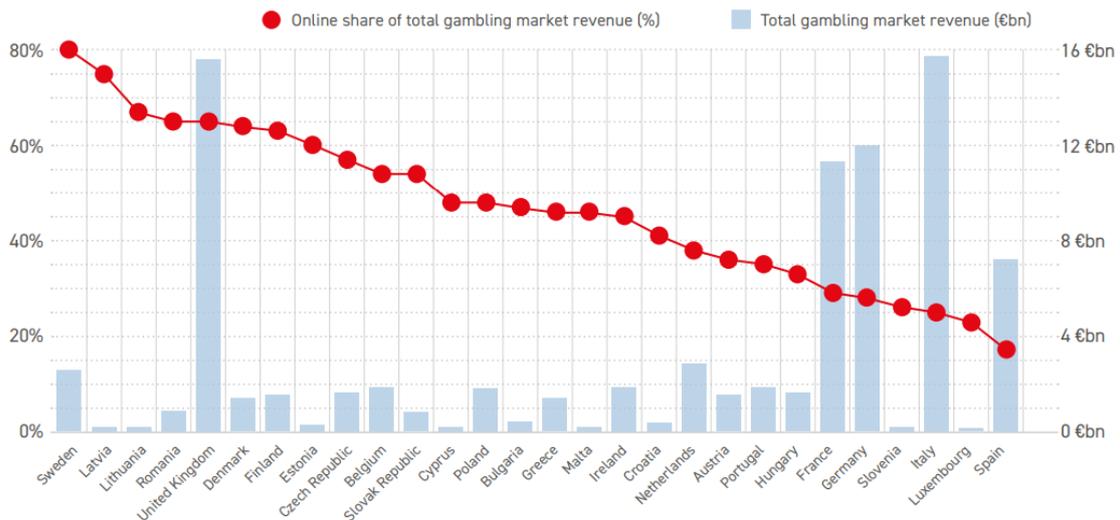
Precedentemente il Consiglio comunale aveva, nel 2014 vietato l’installazione di apparecchi per il gioco d’azzardo negli spazi di proprietà comunale dati in locazione.

I numeri del gioco d'azzardo: Italia, Emilia-Romagna e Modena

A livello Europeo, l'Italia risulta il primo paese per fatturato aggregato (oltre 20 miliardi) e scommesse (136 miliardi) nel 2022, nel mondo si posiziona quarta dopo Stati Uniti, Canada e Regno Unito.

Online gambling shares of national gambling markets

Significant differences exist in the online shares of the different national gambling markets in Europe. In 2021, Sweden was the European country with the highest share (80%) of its gambling activity taking place online, followed by Latvia (75%), Lithuania (67%), Romania (65%) and the UK (65%). Notably, many countries that have much larger gambling markets, by revenue, such as Spain, Italy, Germany, and France, still had a relatively low online share of their respective gambling markets.



*EU-27 and UK online gambling markets only.
Source: H2 Gambling Capital, December 2022.

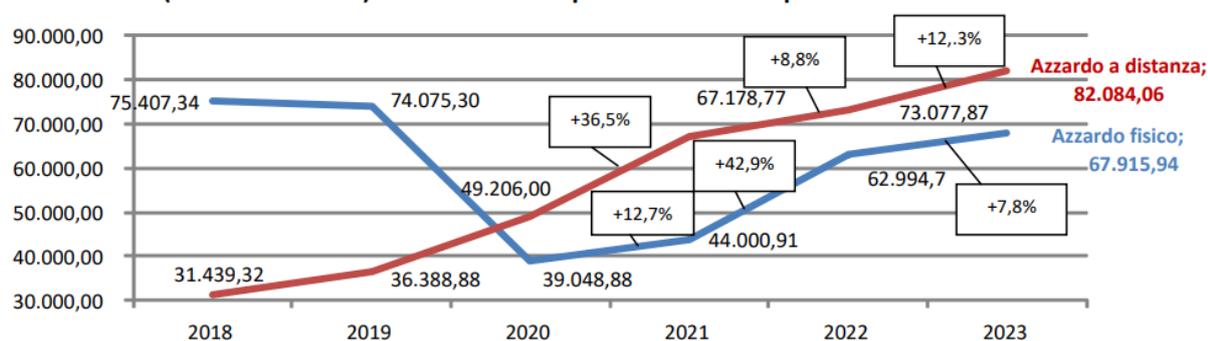
Da tempo ormai al canale fisico del gioco d'azzardo si è aggiunto il canale a distanza, cioè con l'apertura di conti online su piattaforme internet. L'utilizzo di un canale, ovviamente, non esclude l'utilizzo dell'altro, il giocatore che accede ad entrambi è chiamato da *Federconsumatori* "supergiocatore".

Italia

Per lo studio di dati che interessano solo l'Italia, si utilizzano quelli presenti nel rapporto *Libro nero dell'azzardo* e *Libro blu – organizzazione Statistiche e Attività*, il primo redatto da *Federconsumatori* e il secondo dall'*Agenzia delle dogane e dei monopoli*.

Ritornando alla differenza tra canale fisico e digitale, nel corso degli ultimi anni in Italia il canale fisico è stato superato da quello digitale, il sorpasso è avvenuto negli anni del lockdown ma in seguito alla riapertura dei centri fisici l'azzardo a distanza è rimasto comunque superiore. Si riportano in seguito la raccolta attraverso canale fisico e digitale, successivamente l'apertura di conti on-line nel 2022.

Graf. 3 – Raccolta per giochi d’azzardo fisici e giochi d’azzardo a distanza. Dato nazionale. Periodo 2018-2023^(*). Valori assoluti (in milioni di euro) e variazione % rispetto all’annualità precedente.



Fonte: Federconsumatori -Elaborazioni su dati ADM; (*) Il dato sul giocato fisico 2023 è stimato

Nel 2023 in Italia il volume lordo del giocato è di 150 miliardi, oltre il 10% in più rispetto al 2022 (136 miliardi); la maggioranza della raccolta (57%) proviene dal canale online.

II.2.3.2 Giochi

Tabella A.86 - Gioco fisico vs gioco a distanza

Tipologia di gioco	Raccolta			Vincite			Spesa		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Gioco fisico	39.048,88	44.000,91	62.994,70	28.768,14	32.247,22	46.518,54	10.280,73	11.753,70	16.476,17
Gioco a distanza	49.206,00	67.178,82	73.077,87	46.534,38	63.453,13	69.190,67	2.671,58	3.718,53	3.879,10
Totale	88.254,88	111.179,74	136.072,58	75.302,52	95.700,35	115.709,21	12.952,32	15.472,23	20.355,27

Fonte: elaborazione dati ADM

Valori espressi in milioni di euro

A pesare sull’aumento dei conti online aperti nel 2022 è principalmente la fascia di giocatori maschi di età più giovane (18-24):

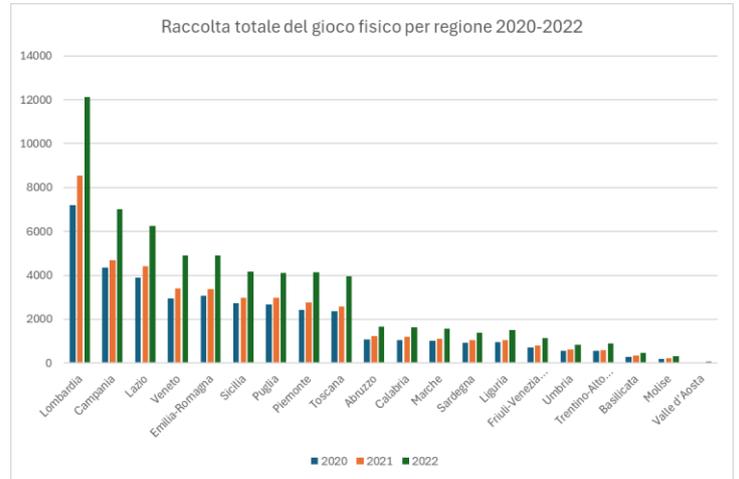
Tabella A.98 - Numero di conti on-line attivi e aperti nel 2022 per fascia d’età e genere

Fascia d’età	Uomini		Donne	
	N. Conti attivi	N. Conti aperti	N. Conti attivi	N. Conti aperti
18-24	3.162.341	1.368.422	496.172	231.287
25-34	4.028.097	967.766	911.348	275.813
35-44	2.634.748	569.791	734.542	225.501
45-54	2.069.812	449.229	769.870	249.202
55-64	1.140.823	240.994	492.115	133.476
65-74	429.170	89.756	192.674	49.388
75 e oltre	124.513	29.010	79.173	21.966
Totale	13.589.504	3.714.968	3.675.894	1.186.633

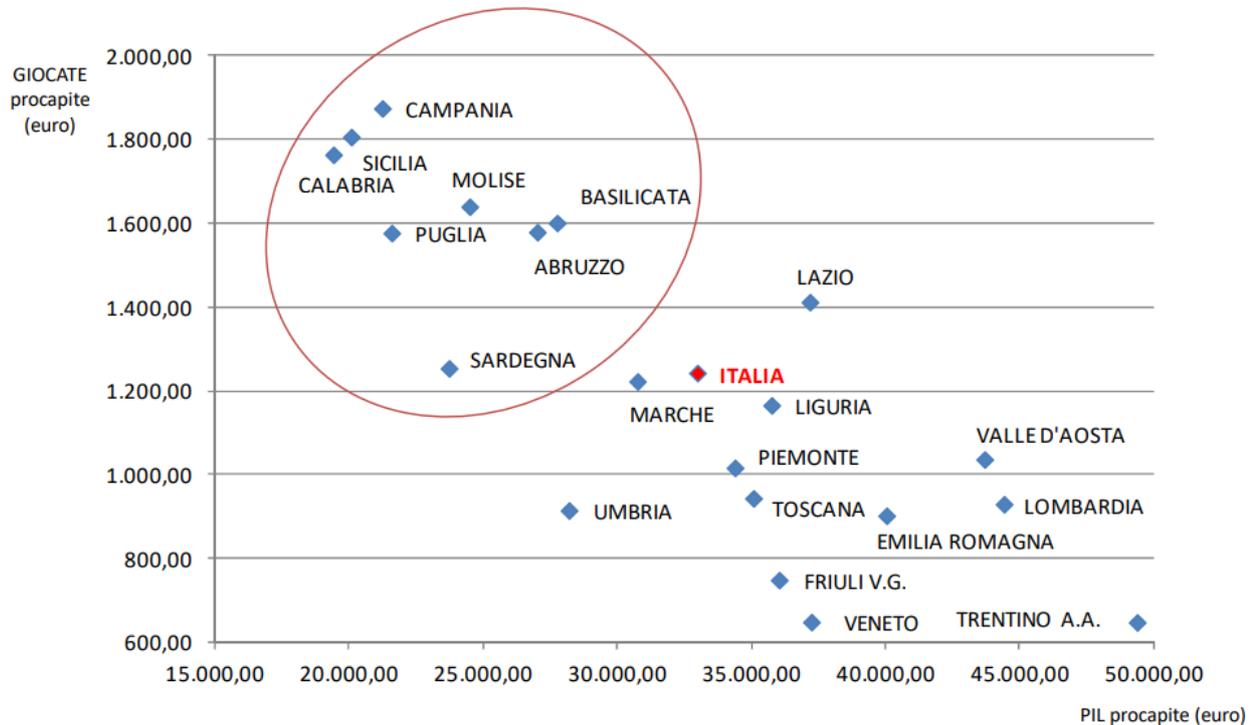
Fonte: elaborazione dati ADM

Facendo sempre riferimento ai dati 2022 di ADM, si dettaglia la raccolta tramite canale fisico suddivisa per regione

Regione	2020	2021	2022
Lombardia	7198,49	8558,68	12138,27
Campania	4346,23	4680,98	7014,49
Lazio	3898,1	4411,92	6240,59
Veneto	2958,73	3415,9	4900,73
Emilia-Romagna	3054,94	3372,31	4889,07
Sicilia	2731,29	2988,8	4184,02
Puglia	2684,44	2982,43	4118,71
Piemonte	2417,76	2754,54	4125,58
Toscana	2353,36	2573,73	3947,36
Abruzzo	1078,87	1231,49	1657,39
Calabria	1046,86	1203,94	1623,4
Marche	1019,45	1097,46	1555,83
Sardegna	926,81	1043,96	1373,53
Liguria	944,06	1037,36	1507,39
Friuli-VeneziaGiulia	722,55	800,73	1136,08
Umbria	553,79	629,27	847,21
Trentino-AltoAdige	565,57	600,7	907,01
Basilicata	296,34	339,78	458,18
Molise	200,58	223,21	302,99
Valle d'Aosta	50,67	53,71	66,89



Ciò che però è più interessante è la relazione fra spesa pro-capite in gioco d’azzardo con lo “Stato Socio-Economico” dei cittadini di ogni Regione, si dimostra una correlazione tra bassi livelli di SES e maggiore raccolta nel gioco d’azzardo; si riporta un grafico elaborato da Federconsumatori su dati ADM e ISTAT sul solo canale on-line che mette in relazione le giocate pro-capite e il PIL pro-capite.

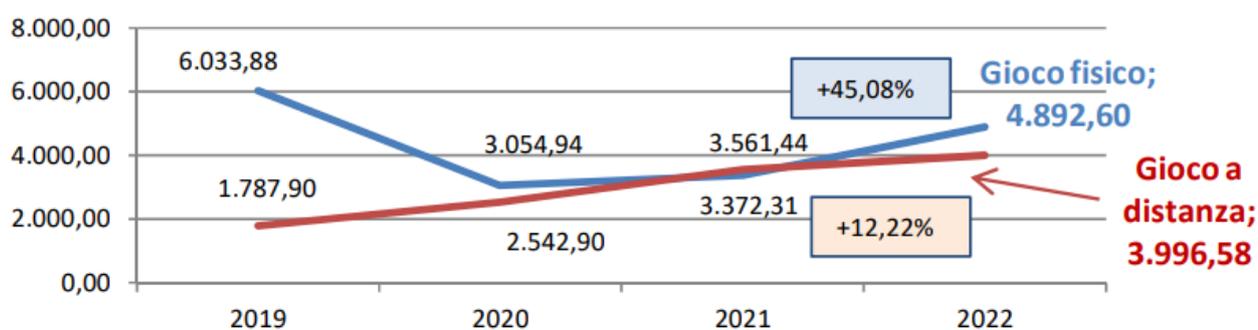


Emilia-Romagna

Dati ADM elaborati da *Federconsumatori* Emilia-Romagna e CGIL con il patrocinio regionale nel report *Pane e Azzardo* sul gioco d'azzardo nella Regione.

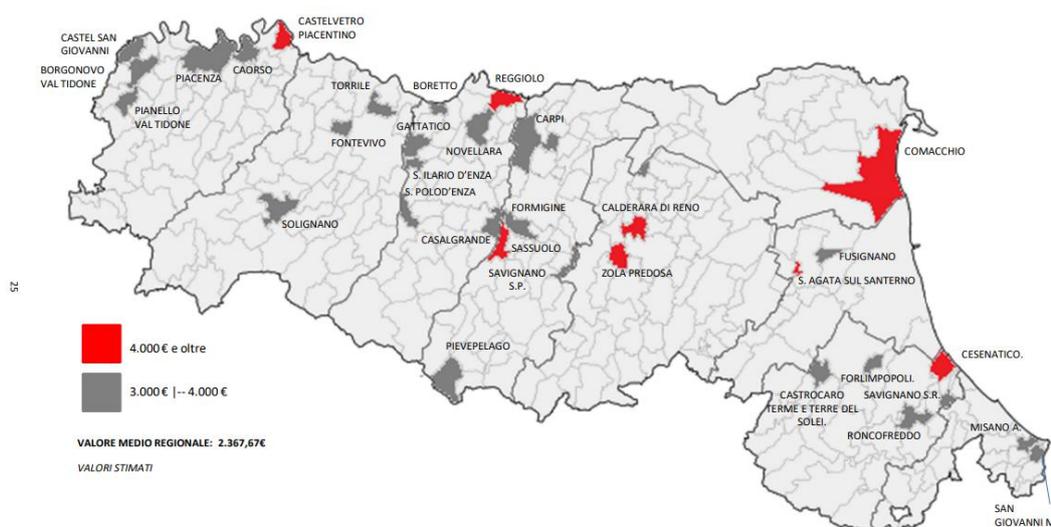
In Emilia-Romagna il sorpasso del canale online sul fisico non è ancora avvenuto, per quanto la raccolta attraverso il primo metodo abbia subito una battuta d'arresto a seguito delle restrizioni per il contrasto alla diffusione del Covid-19, la crescita del canale digitale è rimasta immutata. Si segnala solo nell'anno 2021 una quota di raccolta del canale digitale di poco superiore a quella del canale fisico (51,4%), riassorbita dall'anno successivo con l'allentamento delle restrizioni sopra menzionate.

Graf. 5 – Raccolta per giochi fisici e giochi a distanza in Emilia Romagna. Periodo 2019-2022. Valori assoluti (in milioni di euro) e variazione % rispetto all'annualità precedente.



Nel report si rappresentano i comuni con maggiori giocate pro-capite

Fig. 6 - LE CRISI ACUTE DELL' AZZARDO: AMBITI DI CRITICITA' DELL'AZZARDO COMPLESSIVO (FISICO E DA REMOTO). Comuni emiliano romagnoli con giocate procapite (popolazione 18 anni e oltre) superiori ai 3.000 euro. Anno 2022



AREA TERRITORIALE	PIACENZA	PARMA	REGGIO EMILIA	MODENA	BOLOGNA	FERRARA	RAVENNA	FORLÌ CESENA	RIMINI
Giocata procapite (18 anni e oltre) (€)	2.518,54	2.158,99	2.416,80	2.575,82	2.451,39	1.938,37	2.334,23	2.274,88	2.348,67
CAPOLUOGO DI PROVINCIA	3.258,91	2.425,42	2.789,85	2.846,27	2.664,44	1.774,35	2.404,91	2.088,76	2.594,55

Ponendo l'attenzione su Modena e provincia, i comuni con maggiori criticità sono Carpi, Formigine, Sassuolo, Savignano sul Panaro e Pievepelago. Quest'ultimo comune in

particolare è abitato da duemila persone circa e i giocatori con età compresa tra 18 e 74 anni hanno giocato oltre 5 milioni di euro, visto il basso numero di abitanti anche pochi giocatori cosiddetti “professionisti” potrebbero aver alterato le statistiche di spesa pro-capite (rapporto tra somma delle giocate nel periodo e nella fascia di età di riferimento e numero di cittadini) con grandi giocate, mentre il resto dei cittadini sono giocatori moderati o comunque in linea con i cittadini dei comuni vicini. Carpi e i comuni di Sassuolo, Formigine e Casalgrande (nella provincia di Reggio Emilia) sono anche chiamati “le due Las Vegas” del territorio. Confrontando i dati sulla raccolta nel canale online del report di ADM per l’anno 2022 e il report di *Federconsumatori* Modena per il 2023 si nota che a Carpi “appaiono improvvisamente” 20 milioni di euro nel 2022 che “scompaiono altrettanto all’improvviso” nel 2023, facendo destare qualche sospetto di riciclaggio di denaro nei redattori del rapporto; altri comuni italiani con elevati importi di spesa pro-capite sono nel Veneto e Trentino (arrivando fino a 13 mila euro di spesa pro-capite)⁵. In generale è proprio la provincia di Modena ad aggiudicarsi il poco invidiabile primato regionale per maggiore giocata pro-capite.

Comune di Modena

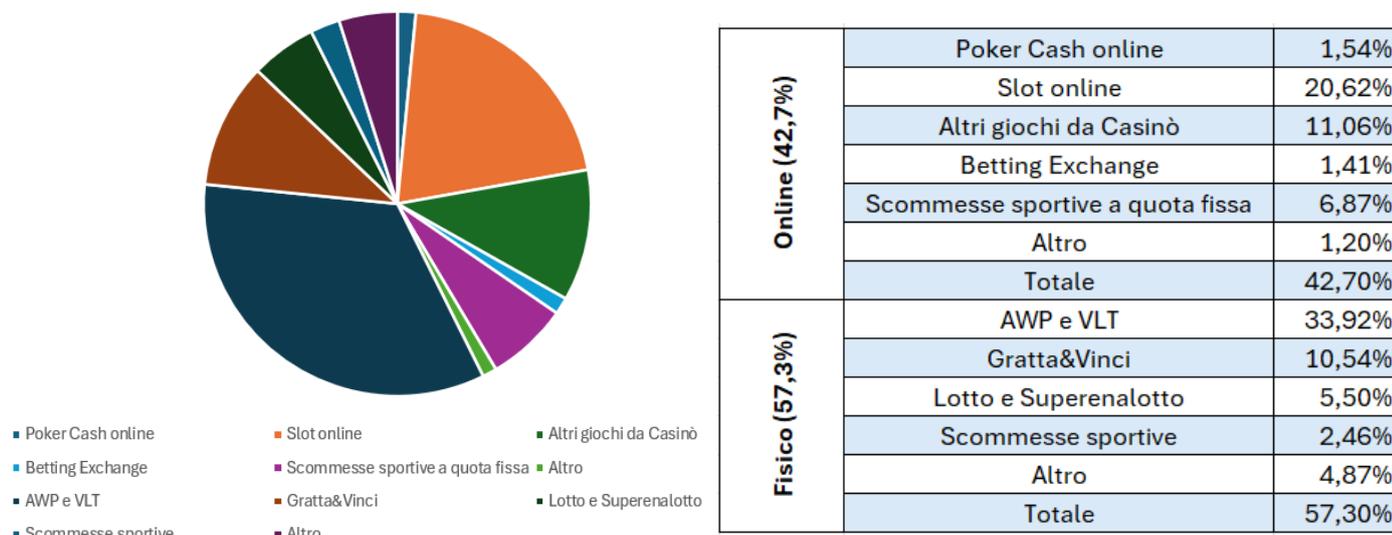
Dati elaborati da *Federconsumatori*, *Acli* e *Arci* contenuti nel *quarto Rapporto sull’azzardo legale 2024*

L’aumento di raccolta complessiva dei giochi d’azzardo stimato per il 2023 è di circa 50 milioni (da 1,52 miliardi a 1,57), l’incidenza stimata del canale digitale è del 45%, con la prospettiva di sorpasso del canale fisico nel 2024/2025. Resta comunque difficile prevedere l’andamento del canale online a causa della variabilità negli aumenti di utilizzo del canale digitale, ad esempio nel 2023 si sono registrati aumenti rispetto all’anno precedente fino al 142% della raccolta (Riolunato) e riduzioni fino al 65% della raccolta (Frassinoro); inoltre i super-giocatori spostandosi fra i Comuni possono le statistiche sulla giocata pro-capite media o della raccolta, con particolare evidenza nei comuni con pochi abitanti e somme contenute di spesa pro-capite.

Il report pone particolare attenzione all’aumento dell’incidenza del canale on-line, accusando dell’aumento della sua incidenza non tanto la pandemia quanto l’ampia disponibilità di giochi e la facilità di accesso per i giovani e giovanissimi, oltre alle pubblicità che seppur vietate sono facilmente rinvenibili sul web. Nel 2023 si stimano 27.000 giocatori con una spesa pro-capite di quasi 25.000 euro annua, in aumento rispetto agli anni precedenti nonostante la riduzione dei salari reali dei lavoratori dipendenti.

⁵ Rapporto fondazione Iссon

Dall'elaborazione dei dati presentati nel rapporto di Federconsumatori si possono visualizzare i principali metodi di gioco d'azzardo scelti nella provincia di Modena



Si può notare che la maggior parte della raccolta proviene dal canale fisico, in particolare (oltre la metà) dalle cosiddette macchinette, nel canale online la maggioranza (quasi per la metà) da slot online. Sarebbe utile conoscere il dettaglio di ogni Comune e per classi di età, al fine di immaginare almeno qualitativamente in quali tipologie di gioco d'azzardo i giovani sono più attratti e di conseguenza poter pianificare manovre locali di intervento più specifiche.

Giocatore

Si definiscono fattori di rischio quelle “*condizioni associate a un aumento della probabilità del gioco d'azzardo problematico*”⁶, empiricamente il più apprezzabile è il reddito: bassi redditi sono correlati positivamente con maggiore spesa pro-capite in gioco d'azzardo⁷ si riportano altri fattori quali l'età inferiore a 25-29 anni⁸, l'appartenenza al sesso maschile⁹, il consumo di alcol o altre droghe¹⁰.

⁶ Coie et al. The science of prevention. A conceptual framework and some directions for a national research program.

Farrington, D. P., & Ttofi, M. M. (2011). Protective and promotive factors in the development of offending. In T. Bliesener, A. Beelmann, & M. Stemmler (Eds.), *Antisocial behavior and crime: Contributions of developmental and evaluation research to prevention and intervention*.

Kazdin et al. (1997). Contributions of risk-factor research to developmental psychopathology.

Kraemer et al. (1997). Coming to terms with the terms of risk.

⁷ Mikesell, J. L. (1991). Lottery expenditure in a non-lottery state.

Eaton, D.H. (2000) The Kentucky lottery.

⁸ Bondolfi et al. (2000). Prevalence estimates of pathological gambling in Switzerland

Volberg et al. (2001). Prevalence and risks of pathological gambling in Sweden

⁹ Ladouceur et al. (1999). Pathological gambling and related problems among adolescents.

¹⁰ Feigelman et al. (1995). Pathological gambling among methadone patients.

Riflessioni su possibili interventi

Perché il giocatore gioca?

Ciò che rende più complicato l'elaborazione di politiche che contrastano il gioco d'azzardo sono le motivazioni che portano i giocatori a continuare a giocare, questi possono essere spinti a giocare sia per tentare di aumentare la propria disponibilità monetaria sia per "divertimento", cioè per provare delle emozioni che il giocatore può solo trovare nel gioco o per socializzare¹¹. Le motivazioni che spingono il giocatore a perseverare sono da trattare in modo diverso, ad esempio chi gioca per finalità ludiche può essere disincentivato da comportamenti di nudge del fornitore del servizio¹², mentre per la parte di giocatori allettata dalla sproporzione tra prezzo della giocata e potenziale vincita e convinta che aumentando il numero di giocate o tentativi aumenti la probabilità di vincita o di recupero delle somme precedentemente perse, può essere utile un sistema di prevenzione messo in atto anche a livello locale di sensibilizzazione come il progetto Fuori dai giochi promosso da Ausl, Unione Comuni Modenesi Area Nord, Centro Servizi Volontariato Terre Estensi, Società Dolce e Federconsumatori, rivolto a studenti delle scuole superiori delle province modenesi; nonostante ciò, bisogna precisare che la correlazione tra gioco d'azzardo problematico e scarso livello di istruzione non trovano sempre correlazione nelle analisi accademiche¹³, pertanto potrebbe essere insufficiente basare la prevenzione del gioco d'azzardo patologico solo su eventi di sensibilizzazione dove si dimostra che aumentando le giocate (in media) aumentano le perdite.

Pubblicità

Il legislatore, seppure abbia usato il gioco d'azzardo per finanziare lo Stato senza aumentare il debito pubblico, ha cercato di contenere i danni sociali causati dal gioco riducendo il numero di nuovi giocatori limitando le pubblicità. Il primo intervento, avvenuto nel 2012 con il decreto Balduzzi, ha colpito i messaggi pubblicitari nelle trasmissioni cinematografiche, teatrali, televisive, radiofoniche e pubblicazioni giornalistiche o via internet che non riportano le probabilità di vincita o che non avvertono del rischio di dipendenza. Con la legge di stabilità del 2016, per tutelare i minori, sono state vietate tutte le pubblicità nelle trasmissioni televisive e radiofoniche generaliste e rivolte a minorenni.

Infine, con il Decreto dignità del 2018, si vieta ogni forma di pubblicità o sponsorizzazione anche in diretta di giochi con premi in denaro o scommesse indipendentemente dal mezzo utilizzato.

Nonostante le limitazioni, è semplice trovare sponsorizzazioni su social network o piattaforme su internet che permettono la condivisione di materiali multimediali in differita o in diretta, come YouTube, Twitch o Kick; l'ultimo di questi è posseduto dai fondatori di Stake, casinò online con sede a Curaçao che, nonostante la mancanza di licenza ADM registra

¹¹ Chantal et al. (2001). Motivation and gambling involvement

¹² Harris et al. The Impact of Speed of Play in Gambling on Psychological and Behavioural Factors

¹³ Johansson et al. (2009). Risk Factors for Problematic Gambling: A Critical Literature Review

giocatori dall'Italia. I siti di gioco d'azzardo, specialmente quelli che non sarebbero legali in Italia, offrono ai creatori di contenuti ingenti somme di denaro per mostrare i giochi d'azzardo. Come detto dal direttore di AGIMEG Fabio Felici in una inchiesta giornalistica della RAI¹⁴, il creatore di contenuti è "borderline" perché resta al confine tra *fare informazione* (mostrare il funzionamento del sito di scommesse) e fare pubblicità; in alcuni casi AGCOM è intervenuta sanzionando i creatori di contenuti con multe da 60 mila – 75 mila euro per la diffusione di video che promuovevano giochi e scommesse con vincite in denaro¹⁵. Oltre ai creatori di contenuti AGCOM ha sanzionato anche le piattaforme stesse, tra cui Meta, Google e Twitch per avere "ospitato le pubblicità e offerto un servizio pubblicitario"¹⁶.

L'importanza dei dati e Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo

Come si può ben capire, la base delle politiche di contrasto al gioco d'azzardo patologico è l'identificazione del problema e la sua misurazione; per identificare e misurare un problema è fondamentale mettere a disposizione i dati sulla sua composizione ed evoluzione, nel caso del gioco d'azzardo sembrano mancare informazioni di dettaglio per ogni comune, specie dopo la cessazione della condivisione di dati relativi a sistemi di gioco "AWP" e "VLT" avvenuta con la legge di bilancio 2020 (Art. 1 commi 727 e 728 legge n. 160/2019). La situazione potrebbe ulteriormente peggiorare con la chiusura dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo, ipotesi avanzata per la Manovra di Bilancio 2025, dove si vorrebbe anche abrogare le norme sul fondo da 50 milioni di euro istituito nell'Art. 1 comma 133 della di Stabilità del 2015.

Nel corso degli anni, *Federconsumatori* ha più volte ribadito l'importanza della redazione di un bilancio che tenga conto degli impatti sociali del gioco d'azzardo; la stesura di rapporti di questo genere dovrebbe essere fatta sia da parte di enti governativi per misurare gli impatti aggregati dell'attività del gioco d'azzardo, che da parti delle stesse aziende (almeno quelle di dimensioni più grandi) per trasparenza verso il pubblico e verso le istituzioni.

Disincentivi attraverso aumento delle imposte

Ignorando gli effetti sociali del gioco d'azzardo, lo Stato dovrebbe inserire un'imposta sul gioco d'azzardo che massimizzi il gettito derivante dall'attività. Il presupposto d'imposta sul gioco d'azzardo sarebbe la percezione di redditi provenienti da gioco d'azzardo e la base imponibile è l'ammontare della vincita per il giocatore, mentre per l'azienda si applicherebbe il sistema di tassazione previsto per ogni attività produttiva.

La presenza di questa imposta sul giocatore riduce la sua quota di vincita (payout), questo porta a parità di condizioni di gioco, a preferire le forme di gioco dove non è presente l'imposizione, cioè le forme di gioco d'azzardo illegali.

¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=aBkElxA87MY>

¹⁵ <https://www.rainews.it/articoli/2024/08/agcom-multe-di-60-mila-e-75-mila-euro-a-due-influencer-per-aver-pubblicizzato-giochi-dazzardo-e5b46ec8-0bbf-4a0a-b7c0-5eb3ea87e2c1.html>

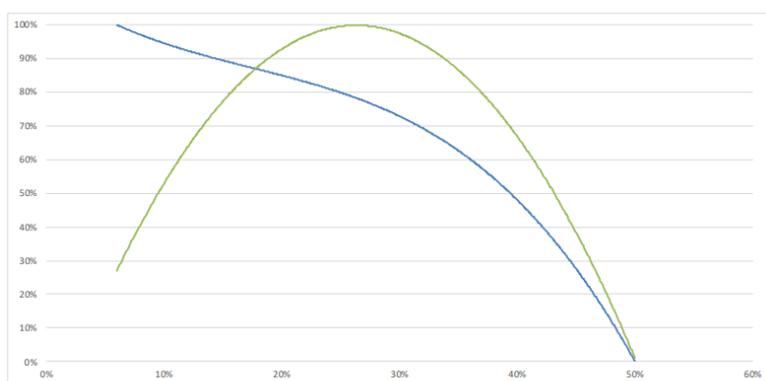
¹⁶ <https://www.rainews.it/articoli/2023/12/gioco-dazzardo-agcom-multa-google-e-twitch-per-oltre-2-milioni-di-euro--c9602016-1908-47a1-84cf-05d066e1ca81.html>

In questi termini si può descrivere il problema attraverso la curva di Laffer, funzione concava che mette in relazione gettito fiscale di un'imposta con la sua aliquota: all'aumentare di quest'ultima il gettito aumenta solo fino a un certo punto (detto di ottimo), oltre il quale il gettito decresce a causa di fenomeni di evasione o elusione fiscale o, come nel caso del gioco d'azzardo (come anche per il consumo di alcol o tabacco) ricorso a mercati illegali.

Posto che il gioco d'azzardo consumato in forma illegale abbia conseguenze sociali peggiori del gioco d'azzardo consumato presso luoghi regolamentati, il contrasto al gioco d'azzardo attraverso l'aumento della tassazione può non essere la risposta adatta né dal punto di vista sociale né per la massimizzazione del gettito fiscale.

A conferma di ciò si cita un report condotto da *Danish Online Gambling Association*¹⁷ in cui si disegna l'effetto di aumenti dell'aliquota fiscale su gettito e utilizzo di canali offshore: il risultato è una funzione assimilabile a quella di Laffer sopra descritta per quanto riguarda l'effetto sul gettito e una curva monotona decrescente per quanto riguarda l'accesso a canali onshore.

Fig 17: Danish Onshore Gambling Market Channelling & Tax Generation vs Tax Rate



Source: H2 Gambling Capital, 2020

A completare il discorso sulla tassazione del gioco d'azzardo si deve ricordare che la tassazione del "gambling online" è differente rispetto a quella sul canale fisico; quindi, il legislatore dovrebbe anche porsi il problema di come trattare la tassazione in modo da rendere il giocatore indifferente a preferire il canale digitale a quello fisico; in altre parole, il sistema di imposte sul gioco d'azzardo dovrebbe essere non distorsivo della scelta del canale di gioco d'azzardo.

Regolamentazione del mercato

La normativa italiana sul gioco d'azzardo nel corso del tempo si è ripetutamente evoluta, basti pensare che le varie tipologie di gioco d'azzardo sono state permesse gradualmente (ad esempio le lotterie istantanee, gratta e vinci), o al sistema di tassazione. A questo si aggiunge la normativa regionale, in Emilia-Romagna (ma non in altre Regioni) ad esempio si è fissato il

¹⁷ <https://www.egba.eu/uploads/2020/06/Tax-analysis-Denmark.pdf>

Nel grafico la linea blu rappresenta la quota di mercato onshore e in verde il gettito fiscale. Asse x: aliquota fiscale, asse y: quota di mercato onshore e percentuale massima di prelievo fiscale

limite minimo di 500 metri di distanza da luoghi “sensibili” per l’apertura di casinò o simili; nel Comune di Modena sono stati fissati orari di apertura delle sale gioco/scommesse differenti da quelli fissati dal Comune di Roma.

Come richiesto da diverse associazioni, sarebbe utile la presenza di regole stabili definite a livello comunitario, cioè la creazione di un *common level playing field*; al tempo stesso si dovrebbe identificare un sistema di controllo condiviso, che possa risolvere o ridurre il problema del gioco d’azzardo illegale sul canale digitale, il riciclaggio del denaro e le possibili infiltrazioni della criminalità organizzata.