



FASCICOLO SPECIALE

**G. DI FEDERICO, R. CISOTTA, M. INGLESE, S. GABBI,
A. MONDINI, M.A. ICOLARI, E. RANDON, A. FIDELANGELI**

**UNIONE EUROPEA, STATI MEMBRI E MALATTIE
NON TRASMISSIBILI:
UNA RIFLESSIONE INTERDISCIPLINARE**



a cura di GIACOMO DI FEDERICO e ANDREA MONDINI

Politiche fiscali ed extrafiscali per il mercato del gioco d'azzardo, tra obiettivi di efficienza economica e di salute pubblica

di EMANUELA RANDON*

SOMMARIO: 1. Il mercato del gioco legale in Italia. – 2. Quadro normativo e le diverse forme di prelievo del gioco d'azzardo. – 3. Obiettivi delle politiche fiscali ed extrafiscali. – 3.1. Efficienza. – 3.2. Promozione del gioco responsabile e contrasto alla ludopatia. – 4. Conclusioni.

1. Il mercato del gioco legale in Italia

Il mercato del gioco d'azzardo legale ha negli ultimi anni registrato una costante espansione a livello globale, generando prospettive di crescita destinate a consolidarsi e rafforzarsi nel prossimo futuro. Dopo la flessione subita nel periodo pandemico, il mercato mondiale ha sempre conseguito tassi di crescita positivi negli aggregati fondamentali, con un volume complessivo di spesa dei giocatori che è passato da 545 miliardi di dollari nel 2017 a 593 miliardi di dollari nel 2024³¹, e si stima possa raggiungere i 700 miliardi nel 2028³². Anche la spesa del mercato europeo ha sperimentato una dinamica analoga, assestandosi sui 123,4 miliardi di euro nel 2024, da 92,7 nel 2021³³.

Per valutare le dinamiche complessive del settore dei giochi in Italia, si presentano gli andamenti degli indicatori fondamentali dal 2015 ad oggi (Fig.1)³⁴. La raccolta, definita come l'ammontare complessivo delle somme giocate, è quasi raddoppiata negli ultimi dieci anni, raggiungendo 157,45 miliardi nel 2024³⁵. Nonostante la rilevanza quantitativa di questo dato, per determinare il ricavo lordo della filiera è necessario considerare la spesa dei giocatori, ricavata sottraendo dal valore della raccolta quello delle vincite (o

* Professoressa Associata di Scienza delle Finanze, Università di Bologna Alma Mater Studiorum.

³¹ Dati elaborati da H2 Gambling Capital, pubblicati in *Hitting the Jackpot. Why sports gambling is now ubiquitous*, in *The Economist*, December 7th, 2024, p. 66, 69.

³² H. WARDLE et AL., *The Lancet Public Health Commission on gambling*, in *Lancet Public Health*, 2024, n. 9, pp. 950-994.

³³ EGBA 2025 - European Gaming and Betting Association, *European Gambling Market-Key Figures*, 2025 Edition.

³⁴ Elaborazione personale su dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM).

³⁵ +6,59% rispetto all'anno precedente, ADM - Bilancio d'Esercizio 2024, p. 27.

payout). Questo aggregato corrisponde alla perdita che i giocatori subiscono dall'attività di gioco (al lordo del gettito destinato allo stato) ed è il corrispettivo italiano dell'indicatore *Gross Gaming Revenue (GGR)*, che viene utilizzato a livello internazionale per valutare gli andamenti spazio-temporali del settore tra i diversi paesi. Il ricavo lordo del mercato ha raggiunto i 21,57 miliardi di euro nel 2024 ed equivale a circa l'1% del PIL del nostro paese.

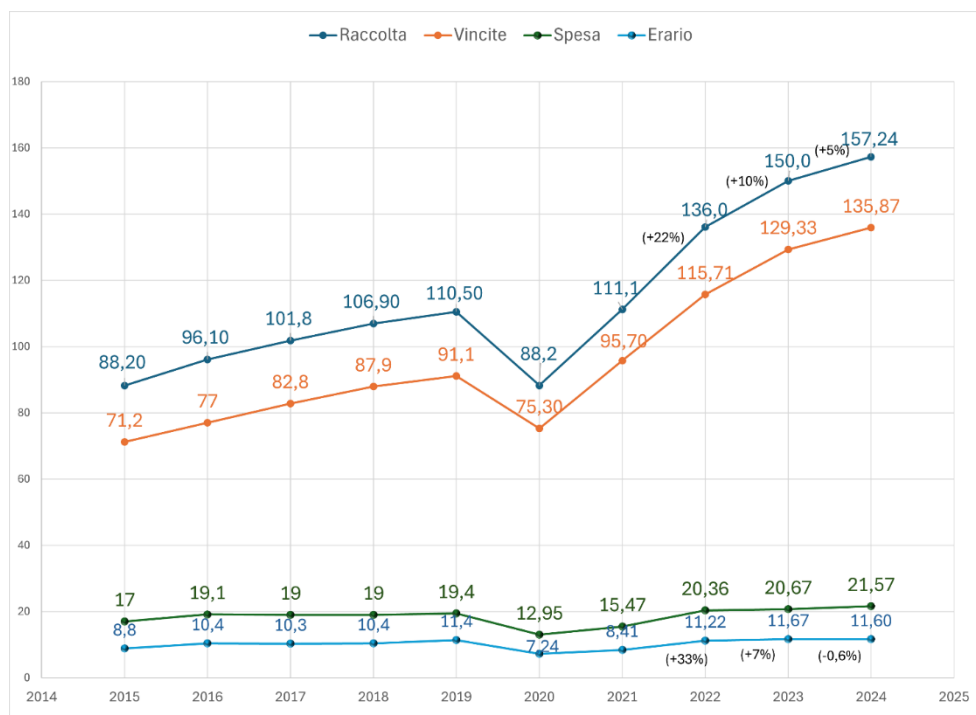
Valutando le dinamiche complessive del settore nell'ultimo decennio, possiamo osservare che nonostante il *payout* complessivo sia cresciuto, l'espansione della raccolta che si è verificata ha comunque permesso al mercato del gioco d'azzardo italiano non solo di avere un ricavo lordo in crescita ma anche di registrare il valore più elevato tra i diversi paesi europei³⁶.

Il gettito devoluto allo Stato ha invece manifestato un andamento più contenuto (+ 11,5% dal 2016 ad oggi) e negli ultimi tre anni si è mantenuto costantemente superiore agli 11 miliardi di euro, diventando una voce ormai stabile del bilancio dello Stato. Complessivamente, si stima che 20,7 milioni (48%) di italiani di età compresa tra 18-75 anni abbiano partecipato almeno una volta a giochi con vincite in denaro nel 2024³⁷.

³⁶ 21 mld nel 2023 seguito da Regno Unito (19,8 mld), Germania (14,4 mld) e Francia (14 mld) - EGBA 2025- European Gaming and Betting Association, *European Gambling Market- Key Figures*, 2025.

³⁷ Precisamente nel periodo tra novembre 2023 e novembre 2024, Nomisma con Novomatic Italia, *Il valore economico e sociale dei giochi pubblici su rete fisica in Italia*, 2025, pp. 1-61.

Figura 1: Andamento degli aggregati principali del mercato del gioco legale in Italia dal 2015 al 2024 (Raccolta, Vincite, Spesa ed Erario in miliardi di euro)

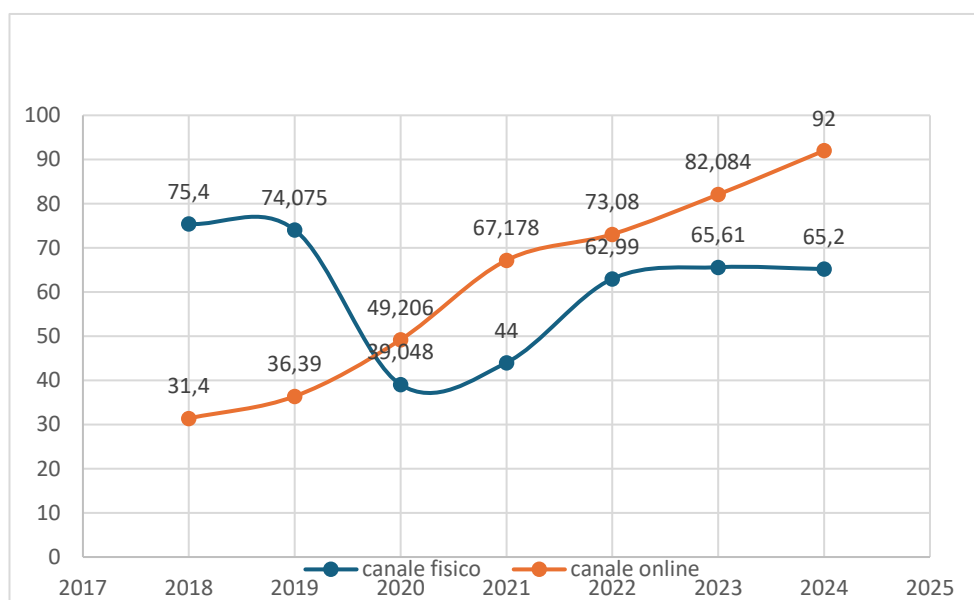


Fonte: elaborazione su dati ADM

Per analizzare i fattori determinanti l'espansione del settore, iniziamo scomponendo le variabili, considerando l'evoluzione degli indicatori relativi al gioco *online* e al gioco fisico (Figura 2). È evidente come la pandemia abbia inciso profondamente sui comportamenti di gioco degli individui e sull'offerta di nuovi prodotti digitali, rendendo la modalità *online* ormai il canale principale di accesso al mercato. Infatti, nonostante il gioco fisico si sia ripreso dopo le flessioni subite nel periodo dei *lockdown* e abbia raggiunto i 65,3 miliardi di raccolta nel 2024, risulta comunque di circa 10 miliardi inferiore ai livelli pre-pandemici (-13% dal 2018 ad oggi). La componente *online*, invece, è più che raddoppiata dal 2018, attestandosi a 92 miliardi. La spesa/perdita complessiva per i giocatori nell'*online* è comunque molto più contenuta e si attesta a circa 5 miliardi nel 2024, risultato principalmente riconducibile ai *payout* molto più elevati rispetto al

gioco fisico (94,5%³⁸ rispetto ad una stima del 73% del canale fisico). Oltre ai *payout* elevati, il successo del canale digitale è dovuto ad una sinergia di fattori, che include la facilità di accesso dai dispositivi come *smartphone*, tablet, i nuovi prodotti introdotti come le scommesse *peers-to-peers* (P2P), l'eventualità di eludere i controlli sull'identità dei giocatori. La possibilità di avere un'offerta illimitata, le nuove opportunità di gioco fornite dall'intelligenza artificiale e dalle evoluzioni della realtà virtuale sono destinate a rafforzare la diffusione di questo canale, che sta diventando sempre più attraente, soprattutto per le nuove generazioni.

Figura 2: Andamento della raccolta sul canale *online* e fisico dal 2015 al 2024



Fonte: elaborazione su Dati ADM

Nel nostro paese, per il canale digitale, si calcola una spesa pro capite media riferita alla popolazione tra i 18-74 anni di 2162 euro nel 2024, con tutte le regioni del Sud d'Italia che presentano intensità di gioco superiori alla media nazionale. La spesa è inoltre molto concentrata: due tipologie di giochi coprono più del 90% del mercato digitale³⁹.

³⁸ Questo valore è ottenuto calcolando una media ponderata tra le diverse percentuali di vincita associate ai diversi giochi (95,9% giochi di abilità, 99,4% *betting exchange*, 88,7% scommesse sportive a somma fissa, 87,6% scommesse virtuali, 75,1% altri giochi - dati ADM).

³⁹ Giochi di abilità 78,2%; Scommesse sportive a quota fissa 15,2%. Dati provvisori ADM relativi al 2024.

Un'espansione analoga del gioco *online* è riscontrabile a livello internazionale, con tutti gli indicatori in crescita sia sul mercato europeo sia a livello globale. In Europa, la spesa dell'*online* ha superato i 47 miliardi di euro, con la quota più elevata rappresentata dai giochi del casinò (45%), seguiti dalle scommesse sportive (29%) e dalle lotterie *online* (16%). Anche a livello mondiale, nonostante il gioco fisico abbia ancora una quota dominante, il canale digitale mostra una certa vivacità, con una spesa complessiva che è passata da 82 miliardi nel 2019 a 162 miliardi nel 2024⁴⁰, di cui una quota rilevante è rappresentata dalle scommesse sportive (34%). Nel prossimo paragrafo si introduce un quadro normativo del settore, necessario per poter valutare la situazione della fiscalità nel mercato dei giochi

2. Quadro normativo e le diverse forme di prelievo del gioco d'azzardo

Il mercato del gioco legale appartiene al settore terziario e nella classificazione Ateco 2025 viene inserito nella sezione delle attività artistiche, sportive e di divertimento⁴¹. Il quadro normativo risulta frammentato perché non esiste un testo unico di riferimento, e tutte le norme e gli interventi legislativi che si sono susseguiti negli anni, rendono complessa la disciplina fiscale del settore.

Il settore dei giochi è soggetto a riserva statale in materia di organizzazione ed esercizio delle attività⁴². La competenza esclusiva dello Stato viene riconosciuta per diverse finalità che comprendono la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, il contrasto delle attività illecite, la salvaguardia della salute pubblica, la protezione nei confronti dei minori e dei soggetti a rischio di sviluppare comportamenti problematici o forme di dipendenza patologica al gioco⁴³.

Lo Stato, tramite il Ministero delle Economia delle Finanze (MEF), ha organizzato l'esercizio del gioco pubblico italiano attraverso un modello

⁴⁰ *Hitting the Jackpot. Why sports gambling is now ubiquitous*, in *The Economist*, December 7th, 2024, p. 66, 69.

⁴¹ Anche nella nuova classificazione ATECO 2025, la divisione del settore dei giochi è rimasta 92 - Attività di scommesse, lotterie e altri giochi d'azzardo (nello specifico, 92.00.01 Gestione di apparecchi che consentono vincite in denaro funzionanti a moneta o a gettone; 92.00.09 Altre attività di scommesse, lotterie e altri giochi d'azzardo).

⁴² D.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, art. 1.

⁴³ Il d.lgs. 25 marzo 2024, n. 41, contiene riferimenti dettagliati ai principi direttivi di riordino del settore.

concessorio⁴⁴ e autorizzatorio dove l'Agenzia dei Monopoli e delle Dogane (ADM)⁴⁵ agisce come ente di regolamentazione, controllo e vigilanza. Le mansioni dell'ADM includono l'affidamento di licenze e concessioni, la disciplina dei requisiti per l'esercizio delle attività e per la tutela dei giocatori⁴⁶. L'ADM opera anche come ente di accertamento e di riscossione dei tributi, promuovendo le procedure per favorire l'adempimento fiscale da parte degli operatori del settore.

Nonostante le diverse forme di prelievo applicate ai giochi, le entrate dello Stato sono riconducibili a due grandi categorie: le entrate tributarie in senso stretto e quelle extratributarie. Queste ultime corrispondono al margine erariale residuo (o utile erariale⁴⁷), ottenuto sottraendo al valore della raccolta, il valore delle vincite e l'aggio dovuto agli operatori (concessionari e rivenditori). Questa modalità di prelievo si applica ai giochi in "monoconcessione", come il lotto, le lotterie istantanee, quelle di estrazione differita⁴⁸. Non si impone a nessuna forma di gioco *online*. Si specifica che fino al 2022 il margine erariale residuo veniva comunque (impropriamente) incluso tra le imposte indirette, nonostante la sua natura fosse extratributaria. Quindi la riduzione delle entrate tributarie in senso stretto che è stata registrata dal 2022 al 2023⁴⁹ nel bilancio dello Stato per il gioco d'azzardo, non ha determinato una riduzione complessiva del relativo gettito erariale, ma solo una sua diversa rendicontazione. Contestualmente, si è verificato anche un altro riordino contabile: il prelievo sulle vincite del gioco del lotto⁵⁰, che, sino al 2022 veniva classificato come extrafiscale, dal 2023 rientra nelle entrate tributarie come imposta diretta. Attualmente, l'incidenza del settore sul prelievo tributario è poco superiore all'1%.

In relazione alle entrate tributarie, esistono tre forme diverse di prelievo applicate alle diverse tipologie di gioco con vincite in denaro: il prelievo erariale unico (PREU)⁵¹, l'imposta unica e l'imposta sugli

⁴⁴ D.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, art. 2.

⁴⁵ L'agenzia era denominata Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) fino all'art. 23-*quater* del d.l. 95/2012, convertito nella l. 135/2012.

⁴⁶ I riferimenti normativi più rilevanti del settore possono essere direttamente consultati sul sito della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli: www.adm.gov.it.

⁴⁷ Si v. ad esempio Il Libro Blu 2022, ADM, p.150.

⁴⁸ Era applicata anche al Bingo fino al Decreto MEF 6 Febbraio 2018, n. 82, quando si introduce un'imposta unica del 20%.

⁴⁹ Da 10,3 miliardi di euro, equivalenti a circa 1,9% delle entrate tributarie complessive a 6,9 miliardi equivalenti all'1,1% delle entrate.

⁵⁰ Ritenuta fissata all'8% dall'art. 6, c. 2, l. 50/2017.

⁵¹ D.l. 269/2003, art. 39, c. 13.

intrattenimenti⁵². Il soggetto passivo di tutte queste entrate è l'operatore, mentre la base imponibile e le aliquote variano a seconda della tipologia di gioco.

Il PREU è un prelievo *ad valorem* con un'aliquota percentuale applicata alle somme puntate. Tipicamente si impone agli apparecchi da divertimento o intrattenimento come le *amusement with prizes* (AWP) o le *videolottery* (VLT). Le aliquote vengono generalmente fissate nelle leggi di bilancio, ma si è intervenuti anche con decreti-legge. Le aliquote di entrambi gli apparecchi hanno subito aumenti sostanziali che hanno portato ad un aumento del gettito anche a fronte di una diminuzione della raccolta. Le VLT però hanno sempre esibito aliquote piuttosto contenute⁵³, mentre le AWP sono state sempre tassate maggiormente con aliquote crescenti dall'anno della loro introduzione (2004)⁵⁴.

Anche per l'imposta unica⁵⁵, le aliquote e la base imponibile non sono definite in modo omogeneo, ma variano in base alla tipologia di gioco. Sono soggetti a questa forma di tassazione tutti i giochi che non rientrano nelle modalità di riscossione precedentemente analizzate, come i giochi numerici a totalizzatore nazionale, i giochi a base sportiva, i giochi a base ippica, il bingo, i giochi di abilità a distanza. Nella Legge di bilancio 2025 (l. 207/2024) sono state introdotte delle misure che hanno aumentato le aliquote di questo tributo⁵⁶.

Le sale da gioco, inoltre, sono soggette ad un altro tipo di prelievo, denominato "imposta sugli intrattenimenti"⁵⁷ (ISI), che si applica sia per l'esercizio del gioco, sia per l'ingresso nelle sale.

Infine, esiste un'ultima forma di tassazione delle attività di gioco che è la cosiddetta "tassa sulla fortuna", introdotta nel 2012 e applicabile al valore dei *payout* conseguiti dai giocatori. Nonostante le vincite di gioco siano assimilabili a redditi diversi⁵⁸, non rientrano nella base imponibile

⁵² Si applica anche l'IVA, ma solo sui giochi che non hanno una vincita in denaro.

⁵³ Dal 2% del 2010 fino all'attuale 8,60% (l. 160/2019, art.1, c. 731).

⁵⁴ Aliquote comprese tra il 13,5% (d.l. 269/2003, art. 39, c. 13) e l'attuale 24% (l. 160/2019, art.1, c. 731).

⁵⁵ Denominazione introdotta con il d.lgs. 504/1998.

⁵⁶ L'aliquota è attualmente al 25,5% per i giochi di abilità a distanza con vincita in denaro, con base imponibile definita dalle somme non restituite al giocatore; per le scommesse sportive a quota fissa, il prelievo, applicato sulla differenza tra le somme giocate e le vincite, è differenziato sulla base del canale utilizzato: 20,5%, se la raccolta avviene su rete fisica; 24,5%, se la raccolta avviene a distanza. La stessa aliquota del 24,5% è applicata anche per le scommesse a quota fissa su eventi simulati (l. 296/2006, art. 1, c. 88).

⁵⁷ Istituito e disciplinato da d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 60.

⁵⁸ Art. 67, c. 1, lett. d), TUIR (D.P.R. 917/1986).

dell'imposta personale sul reddito ma sono soggette ad un prelievo alla fonte⁵⁹, che può essere subordinato al raggiungimento di un valore soglia⁶⁰. Sono invece esentate dalla tassazione le vincite ottenute dalle AWP e quelle che si riferiscono alla Lotteria degli Scontrini.

Complessivamente, tutte le entrate tributarie precedentemente descritte hanno portato alle casse dello Stato 7,674 miliardi di euro nel 2024, di cui l'86% è determinato da imposte indirette (pari a 6,570 miliardi di euro). Le voci più rilevanti di gettito erariale sono attribuibili agli apparecchi di intrattenimento, seguite da giochi numerici, lotterie e scommesse. In dettaglio, per il 2024, la quota del gettito ricavato dalle AWP e VLT è dominante ed è pari al 55,90%, quella associata ai giochi numerici raggiunge il 29,09%, mentre le scommesse incidono per il 6,83%⁶¹.

3. Obiettivi delle politiche fiscali ed extrafiscali

3.1. Efficienza

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come il gettito dello Stato derivante dal gioco d'azzardo dipenda da molti fattori, che includono la definizione della base imponibile, le aliquote, i livelli di *payout*, le caratteristiche della raccolta e gli effetti di sostituibilità nell'introduzione di nuovi prodotti (soprattutto tra i tradizionali sulla rete fisica e quelli di nuova generazione sui canali digitali). Nei giochi in cui si applica un prelievo tributario, per valutare l'efficienza della tassazione, è richiesta la determinazione dell'aliquota che massimizza il gettito. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario determinare la "*Laffer Curve*" corrispondente ad ogni tipologia di gioco, in modo da analizzare la relazione tra l'aliquota del prelievo e il gettito corrispondente e valutare se le aliquote attualmente in vigore siano efficienti. Le aliquote sono generalmente fissate dall'operatore pubblico ignorando il risultato di questo processo, che implica una stima statistico-econometrica rigorosa delle caratteristiche strutturali del mercato. Le aliquote sono spesso stabilite applicando un incremento marginale a quelle già esistenti. In mancanza di analisi empiriche approfondite sul prelievo tributario e sui corrispettivi *driver*, non

⁵⁹ Il prelievo è pari a 8% per le vincite di qualunque importo del Lotto e del MillionDay (d.l. 50/2017, art. 6, c.2), e pari al 11% per le vincite di qualunque importo del 10ELOTTO e dei relativi giochi opzionali e complementari.

⁶⁰ 500 euro per SuperEnalotto, Superstar, Gratta e Vinci, sottoposti ad un prelievo del 20%. Per le VLT, dal 15 gennaio 2020, il valore soglia è sceso a 200 euro, e i *payout* vengono tassati applicando un'aliquota del 20% (art. 1, c. 733, l. 160/2019).

⁶¹ ADM 2024, Bollettino Statistico, n.4, p. 26.

si può inferire sull'efficienza della fiscalità del settore. Per i giochi invece soggetti ad un prelievo extra-tributario basato sull'utile erariale, come le diverse tipologie di lotterie, i giochi del lotto, del superenalotto etc. diventa determinante stabilire quale sia il “prezzo effettivo” efficiente. Il prezzo effettivo, ovvero la percentuale della raccolta che viene trasferita allo Stato, è inversamente correlato alla percentuale del *payout*⁶². Fissando il *payout*, dunque, lo Stato fissa anche il prezzo effettivo. La probabilità di vincita è nota a priori e il giocatore la può consultare direttamente sul sito dell'ADM.

Una vasta letteratura si è occupata di stimare il prezzo effettivo in grado di massimizzare il gettito di molti giochi numerici a totalizzatore in vari paesi⁶³. Questi lavori, però determinano il prezzo efficiente applicando una formula che non considera l'impatto dell'eterogeneità nelle *willingness-to-play* dei giocatori e nella distribuzione del reddito. Di fatto assumono che i diversi comportamenti di mercato siano sintetizzabili analizzando le decisioni di un unico agente rappresentativo. Per superare questo limite, in Forster e Randon⁶⁴ si propone un nuovo modello che incorpora le diverse eterogeneità comportamentali con l'obiettivo di definire una nuova formula per massimizzare il gettito, includendo i momenti principali della distribuzione del reddito. Questo modello viene poi applicato al Lotto inglese, per valutare i risultati di equità e di efficienza del prelievo fiscale di questo gioco.

Oltre al prezzo effettivo, altre caratteristiche dei giochi, come il *jackpot*, la distribuzione e il numero degli altri premi vengono considerati salienti per la determinazione della raccolta e dunque anche per il gettito dello Stato. In letteratura, è stata documentata una correlazione significativa tra l'entità del *jackpot* e l'aumento delle vendite, anche se l'intensità di

⁶² Il prezzo effettivo è pari a 1 meno la percentuale di *payout*.

⁶³ Si consulti, per esempio, la survey di L. PEREZ, B. HUMPHREYS, *The 'who and why' of lottery: empirical highlights from the seminal economic literature*, in *J. Econ. Surveys*, 2013, n. 27, pp. 915–940. Altri lavori sull'argomento includono: I. WALKER, *The economic analysis of lotteries*, in *Econ. Policy*, 1998, n. 13, pp. 359–392; L. FARRELL, E. MORGENROTH, I. WALKER, *A time series analysis of UK lottery sales: long and short run price elasticities*, in *Oxf. Bull. Econ. Stat.*, 1999, n. 61, pp. 513–526; F. SCOTT, O. GULLEY, *Testing for efficiency in lotto markets*, in *Econ. Inq.*, 1995, n. 33, pp. 175–188; P. COOK, C. CLOTFELTER, *The peculiar scale economies of lotto*, in *Am. Econ. Rev.*, 1993, n. 83, pp. 634–643; O. GULLEY, F. SCOTT, *The demand for wagering on state-operated lotto games*, in *Nat. Tax. J.*, 1993, n. 46, pp. 13–22; C. CLOTFELTER, P. COOK, *Selling Hope: State Lotteries in America*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1989; C. SPROWLS, *On the terms of the New York State Lottery*, in *Nat. Tax. J.*, 1970, n. 23, pp. 74–82.

⁶⁴ M. FORSTER, E. RANDON, *Do Lottery Operator Exploit their Lottery Power? Efficiency and Equality Considerations in Optimal Lottery Design*, in *Quaderni-Working Paper DSE*, University of Bologna, 2019, 1135.

questo effetto può variare a seconda del tipo di gioco considerato e delle caratteristiche “nazionali” della domanda. Deboer⁶⁵ dimostra che la relazione tra *jackpot* e vendite non è costante, ma crescente con l’ammontare del montepremi. Questo lavoro fornisce anche la prima evidenza empirica sul cosiddetto “*lingering excitement effect*”, relativo alla persistenza dell’impatto positivo di un *jackpot* elevato sulle vendite anche dopo essere stato vinto. Forrest, Simmons e Chesters⁶⁶ dimostrano che nel lotto inglese tra il 1994-1997, il *jackpot* aumenta la spesa dei giocatori del 5,3% per le estrazioni del sabato e del 2,2% per quelle del mercoledì. Un *jackpot* elevato riduce anche la regressività della spesa in azzardo⁶⁷: attraendo più consumatori con un reddito superiore alla media, aumenta l’elasticità della domanda aggregata rispetto al reddito. Nel mercato delle lotterie americane, Guryan e Kearney⁶⁸ trovano il cosiddetto “*lucky store effect*”: si verifica un aumento di vendite compreso tra il 12% e il 38% negli store in cui è stato appena venduto il biglietto associato al *jackpot* massimo. Questo effetto è strettamente correlato all’ammontare del *jackpot* ed è più intenso in aree economicamente svantaggiate. La possibile spiegazione del fenomeno è riconducibile a *bias* cognitivi nei comportamenti individuali, come la “*hot hand fallacy*” per cui gli individui si aspettano una correlazione seriale positiva tra biglietti vincenti. Un’altra possibile distorsione cognitiva è legata al luogo di vendita: si tende a sovrastimare la probabilità di acquistare un biglietto fortunato in uno store dove si è appena verificata una vincita importante. Muniz and Perez⁶⁹ hanno analizzato l’impatto del *jackpot* sulle vendite delle lotterie gestite da più paesi come l’*Euromillions*, il primo *multi-country lottery game* introdotto in Europa nel 2004. Dimostrano che i premi non sono uniformemente distribuiti, ma che le quote più rilevanti vengono sistematicamente attribuite ai paesi che hanno una domanda maggiormente elastica rispetto all’ammontare del montepremi. Si

⁶⁵ L. DEBOER, *Jackpot size and lotto sales: Evidence from Ohio, 1986–1987*, in *J. Gambl. Stud.*, 1990, n. 6, pp. 345–354.

⁶⁶ D. FORREST, R. SIMMONS, N. CHESTERS, *Buying a dream: Alternative models of demand for lotto*, in *Econ. Inq.*, 2002, n. 40, pp. 485–496.

⁶⁷ K.L. COMBS, J. A. SPRY, *The Effects of Lotto Game Changes and large jackpots on income elasticities and sales*, in *Contemp. Econ. Policy*, 2019, n. 37, pp. 261–273; S. LEE, K.C. HAN, D.Y. SUK, H. SUNG, *Analysis of large mega millions rollovers*, in *J. Gambl. Bus. Econ.*, 2016, n. 10, pp. 66–86; S. LEE, K. C. HAN, D. Y. SUK, H. SUNG, *Jackpot rollover and lottery regressivity*, in *J. Gambl. Bus. Econ.*, 2017, n. 11, pp. 7–26.

⁶⁸ J. GURYAN, M.S. KEARNEY, *Gambling at Lucky Stores: Empirical Evidence from State Lottery Sales*, in *Am. Econ. Rev.*, 2008, n. 98, pp. 458–473.

⁶⁹ A. MUNIZ, L. PEREZ, *The market for EuroMillions: jackpot sharing and implicit transfer of funds among countries*, in *Econ. Pol.*, 2023, n. 40, pp. 817–833.

suggerisce di correggere queste distorsioni introducendo dei trasferimenti compensativi o delle quote minime di premi garantite ad ogni paese partecipante. Infine, Lockwood, Allcott, Taubinsky e Sial⁷⁰ dimostrano che le vendite delle lotterie americane sono molto più sensibili a variazioni del *jackpot* rispetto a variazioni del prezzo del biglietto e che non sono influenzate da variazioni nell'ammontare dei premi secondari. Stimano anche che, se non ci fossero distorsioni cognitive legate a percezioni e calcoli sbagliati sulle probabilità di vincita, le vendite sul mercato americano per due giochi come *Mega Millions* e *Powerball* sarebbero inferiori del 43% rispetto a quelle realizzate.

Anche per il *jackpot* e la distribuzione delle vincite valgono le stesse considerazioni fatte le per aliquote della tassazione e per il prezzo effettivo. Spesso i premi, il loro ammontare e la loro distribuzione, non sono i risultati di processi ottimizzanti ma sono fissati usando delle “regole del pollice”, generalmente basate su incrementi marginali dello status quo. Nel mercato italiano, il premio massimo di molti giochi è fissato prima che si verifichi la vendita dei biglietti o le puntate dei giocatori ed è sempre consultabile sul sito della ADM, dove vengono anche indicati i criteri utilizzati per la distribuzione degli altri premi⁷¹. In assenza di lavori econometrici approfonditi per il mercato italiano, non si possono trarre conclusioni sull'efficienza della distribuzione delle diverse tipologie di vincite e del loro ammontare.

Il valore della tassazione efficiente, che massimizza il gettito dello Stato, non coincide con quello socialmente ottimale, ovvero con quello che massimizza il benessere sociale degli individui dato il target di prelievo fiscale fissato dal governo. Pochi lavori sono stati fatti nel mercato del gambling su questo aspetto. Il più recente effettuato per il mercato americano⁷² dimostra che il prezzo effettivo applicato alle lotterie considerate (*Mega Millions* and *Powerball*) è superiore al valore socialmente ottimale.

⁷⁰ B. B. LOCKWOOD, H. ALLCOTT, D. TAUBINSKY, A. SIAL, *What drives demand for state-run lotteries? Evidence and welfare implications*, in *Rev. Econ. Stud.*, 2024, pp. 2578-2623.

⁷¹ Ad esempio, per le Lotterie d'Italia si consulti la determinazione direttoriale n. 557996/RU del 28 agosto 2025, dal sito web ADM.

⁷² B. B. LOCKWOOD, H. ALLCOTT, D. TAUBINSKY, A. SIAL, *op. cit.*, pp. 2578-2623.

3.2. Promozione del gioco responsabile e contrasto alla ludopatia

Il gioco d'azzardo viene considerato un *sin good* perché, sebbene il suo consumo possa generare un benessere immediato, l'uso ripetuto può avere effetti negativi sulla salute dell'individuo, generando dei fenomeni di dipendenza con costi individuali e sociali rilevanti. I danni causati dalla dipendenza da gioco d'azzardo sono molteplici e riguardano non solo la sfera individuale ma anche quella familiare e sociale⁷³. Molti studi hanno analizzato la relazione esistente tra il consumo del gioco d'azzardo e condizione individuale, documentando una correlazione molto stretta con il consumo di altri beni che generano dipendenza, come alcol, tabacco o sostanze stupefacenti⁷⁴. Il consumo di gioco d'azzardo è intenso in contesti familiari economicamente svantaggiati⁷⁵ e in zone con alti tassi di criminalità⁷⁶. La dipendenza da gioco d'azzardo ha effetti negativi non solo sulla salute individuale, ma anche sulla situazione socioeconomica dell'individuo e della sua famiglia di appartenenza.

La stima dei giocatori problematici è spesso soggetta ad incertezza, dovuta anche alla difficoltà dei soggetti affetti da disturbi comportamentali di riconoscere il problema. Questa incertezza nella misurazione è presente anche nel nostro paese: secondo uno studio dell'Istituto Superiore della Sanità (ISS)⁷⁷, i giocatori problematici sono circa il 3% della popolazione

⁷³ E. LANGHAM, H. THORNE, M. BROWNE, P. DONALDSON, J. ROSE, M. ROCKLOFF, *Understanding gambling related harm: a proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms*, in *BMC Public Health*, 2016, pp.16-80.

⁷⁴ Ad esempio, si consulti la rassegna di C. NYSTRAND, M. GEBRESLASSIE, R. SEGONJA, I. FELDMAN, F. SAMPAIO, *A systematic review of economic evaluations of public health interventions targeting alcohol, tobacco, illicit drug use and problematic gambling: using a case study to assess transferability*, in *Health Policy*, 2021, n. 125, pp. 54–74.

⁷⁵ Si v., ad esempio, J.N. RAYBOULD, M. LARKIN, R.J. TUNNEY, *Is there a health inequality in gambling related harms? A systematic review*, in *BMC Public Health*, 2021; T.A. LATVALA, T.P. LINTONEN, M. BROWNE, M. ROCKLOFF, A.H. SALONEN, *Social disadvantage and gambling severity: a population-based study with register-linkage*, in *Eur. J. Public Health*, 2021, n. 31, pp. 1217–23; T. HAHMANN, S. HAMILTON-WRIGHT, C. ZIEGLER, F.I. MATHESON, *Problem gambling within the context of poverty: a scoping review*, in *Int. Gambl. Stud.*, 2021, n. 21, pp.183–219.

⁷⁶ A. ADOLPHE, L. KHATIB, C. VAN GOLDE, S.M. GAINSBURY, A. BLASZCZYNSKI, *Crime and gambling disorders: a systematic review*, in *J. Gambl. Stud.*, 2019, n. 35, pp. 395-414; S. RAMANAUSKAS, *Crime and problem gambling: a research landscape*, London; Commission on Crime and Problem Gambling, Howard League for Penal Reform, 2020; C.R. DENNISON, J.G. FINKELDEY, G.C. ROCHELEAU, *Confounding bias in the relationship between problem gambling and crime*, in *J. Gambl. Stud.* 2021, n. 37, pp. 427–44.

⁷⁷ R. PACIFICI, L. MASTROBATTISTA, A. MINUTILLO, C. MORTALI (a cura di), *Gioco d'azzardo in Italia: ricerca, formazione e informazione: risultati di un progetto integrato*,

(indicativamente 1.500.000 individui); secondo l'IPSAD 2022⁷⁸, invece, i giocatori con un comportamento a rischio moderato/severo di sviluppare dipendenza sono il 2% (nel 2018 erano il 4,1%). Solo una frazione dei soggetti affetti da disturbi comportamentali dovuti al gioco d'azzardo si rivolge ai centri di cura: secondo il Rapporto OISED 2023⁷⁹, tra i 250.000 utenti presi a carico dai SerD per curare le dipendenze, solo il 6% segue un percorso terapeutico di cura, che equivale a circa l'1% dei giocatori problematici⁸⁰, con un costo medio annuo di trattamento per assistito pari a € 3.194 nel 2021. La corrispettiva spesa annua nel privato sociale a carico del Sistema Sanitario Nazionale è stimata essere pari a € 23.471 per assistito. A livello internazionale, i costi sociali associabili ai giocatori problematici variano dallo 0,3% all' 1% del PIL⁸¹.

In riferimento agli adolescenti, in Europa, la survey ESPAD 2024⁸² ha rilevato che la percentuale a rischio di sviluppare un comportamento di gioco potenzialmente dannoso è variabile tra paesi⁸³. In Italia la diffusione del gioco d'azzardo, sebbene illegale tra i sedicenni, è in costante aumento, passando dal 28% nel 2015 a quasi la metà della popolazione studentesca (45%) nel 2024. Nel nostro paese, aumentano gli adolescenti a rischio di sviluppare un comportamento dannoso, con una percentuale in crescita dal

Roma, Istituto Superiore di Sanità, 2019. I giocatori problematici sono individuati con il *Problem Gambling Severity Index (PGSI)*, quando l'indice supera un punteggio di 8.

⁷⁸ C. LUPPI, S. MOLINARO, *Cicatrici da Lockdown. Stili di vita, consumi a rischio e nuove normalità nell'Italia post pandemica*, 2022, in IPSAD 2022, pp. 1-255. Il *Problem Gambling Severity Index (PGSI)* individua un profilo di rischio moderato/severo quando l'indice ha un punteggio superiore a 5 nella nuova classificazione di S.R. CURRIE, D.C. HODGINS, D.M. CASEY, *Validity of the problem gambling severity index interpretive categories*, in *J. Gambl. Stud.*, 2013, pp. 311-327.

⁷⁹ OISED 2023, *Impatto Socio Sanitario ed Economico delle Dipendenze in Italia- I risultati della prima annualità dell'osservatorio*, Rapporto dell'Osservatorio sull'Impatto Socio-Economico delle Dipendenze, 2023, pp. 1-50. In un report successivo, relativo al 2024, la percentuale di utenti presi a carico per problemi di dipendenza patologica da gioco d'azzardo è pari al 7,3% degli utenti complessivi dei SerD, con un tasso di riposta del 6,14% dei SerD operativi in Italia. La percentuale di ludopatici presa in carico è maggiore nelle regioni del Centro Italia (9,3%) mentre la più bassa si trova nel Nord-Est (5,5%).

⁸⁰ Utilizzando come riferimento la stima dell'ISS.

⁸¹ Ad esempio, il costo sociale in UK è stimato essere 1,4 miliardi di sterline (A. BHATTACHARJEE, P. DOLTON, M. MOSLEY, A. PABST, *The fiscal costs and benefits of problem gambling: towards better estimates*, National Institute of Economic and Social Research, London, 2023), in Australia, nello Stato di Victoria, 7 miliardi di dollari (M. BROWNE, N. GREER, T. ARMSTRONG et AL., *The social cost of gambling to Victoria*, 2017, Melbourne, Victorian Responsible Gambling Foundation).

⁸² Una sintesi dei principali risultati del rapporto ESPAD Report 2024: Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs è pubblicata in www.euda.europa.eu/publications/data-factsheets/espad-2024-key-findings_it.

⁸³ La percentuale è compresa tra il 5% del Liechtenstein e il 22% del Kosovo.

3,9% del 2019 all'attuale 6,6%⁸⁴. Particolare attenzione deve essere rivolta al gioco *online* che diventa sempre più popolare tra gli adolescenti europei⁸⁵ e risulta essere la modalità più a rischio di sviluppare dipendenze.

Per internalizzare i costi sociali e individuali connessi alla ludopatia e promuovere il gioco responsabile, lo Stato può intervenire attuando politiche di natura molto diversa: da provvedimenti di regolamentazione per limitare l'accesso ai giochi, controllare il suo consumo e prevenire forme di abuso a interventi basati sui prezzi, come la tassazione. In letteratura il dibattito è ancora molto aperto, su quale siano le politiche più efficaci per contrastare la ludopatia⁸⁶. L'incisività delle politiche fiscali dipende dall'elasticità della domanda ai prezzi. Se le forme di dipendenza rendono inelastica la domanda individuale al prezzo⁸⁷, allora un aumento della tassazione può fallire l'obiettivo di produrre un rilevante impatto disincentivante sul consumo per i giocatori problematici. La tassazione può influire sulla domanda di tutti gli altri giocatori, ma con potenzialmente scarsi effetti sui soggetti più bisognosi di ridurre il consumo⁸⁸.

Diverse misure extra-fiscali sono state introdotte per contrastare fenomeni di dipendenza e promuovere un gioco responsabile. Di seguito, proponiamo gli interventi più significativi che sono stati introdotti nel nostro paese.

Le prestazioni per curare la ludopatia vengono riconosciute tra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), con il d.l. 158/2012⁸⁹ (art. 5, comma 2) e sono state inserite nei nuovi LEA con il d.p.c.m. del 12 gennaio 2017. Contestualmente al riconoscimento del disturbo comportamentale derivante

⁸⁴ I profili di gioco a rischio di sviluppare comportamenti dannosi per gli adolescenti italiani sono stati analizzati anche in N. DE LUIGI, D. GIBERTONI, E. RANDON, A. SCORCU, *Patterns of Gambling Activities and Gambling Problems among Italian High School Students: Results from a Latent Class Analysis*, in *J. Gambl. Stud.*, 2018, n. 34, pp. 339-359.

⁸⁵ L'incidenza sugli adolescenti è raddoppiata dal 2019, raggiungendo il 14% degli studenti.

⁸⁶ Una trattazione approfondita degli interventi proposti e adottati dalle autorità regolamentari nel settore dei giochi è sviluppata in H. WARDLE et AL., *The Lancet Public Health Commission on gambling*, in *Lancet Public Health*, 2024, n. 9, e950 - e994.

⁸⁷ D. FORREST, O. GULLEY, R. SIMMONS, *Elasticity of demand for UK national lottery tickets*, in *Nat. Tax. J.*, 1999, n. 53, pp. 853-63; K.P. PHILANDER, *Specific or Ad Valorem? A theory of casino taxation*, in *Tour. Econ.*, 2014, n. 20, pp.107-22; Productivity Commission, *Australia's Gambling Industries*, 1999, Report No. 10, Productivity Commission, Canberra; R. THALHEIMER, M. ALI, *The demand for casino gaming*, in *Appl. Econ.*, 2003, n. 35, pp. 907-18.

⁸⁸ V. MARIONNEAU et AL., *Channelling and taxation in European online gambling markets: evolution and policy Implications*, in *Harm Reduct. J.*, 2024, n. 22, pp. 1-12.

⁸⁹ Il cosiddetto "Decreto Balduzzi", recante "disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", convertito con modificazioni, dalla l. 8 novembre 2012, n. 158.

dal gioco, il legislatore ha varato una serie di provvedimenti per regolamentare l'informazione sui rischi connessi all'attività ludica. Con il d.l. 158/2012⁹⁰, è stato introdotto l'obbligo per i gestori delle attività di gioco di esporre formule di avvertimento e materiale informativo sul rischio di dipendenza predisposto dalle Aziende Sanitarie, comprensivo anche di indicazioni sulla presenza nel territorio di servizi di assistenza dedicati alla cura e al reinserimento sociale di individui affetti da disturbi da gioco patologico. In concomitanza, è stato introdotto il divieto di introdurre forme di pubblicizzazione dei giochi in programmi televisivi o radiofonici non vietati ai minori. In caso di violazioni sono previste sanzioni amministrative pecuniarie⁹¹. Nelle forme pubblicitarie consentite, si inserisce l'obbligo di indicare la probabilità di vincita "in modo chiaramente visibile"⁹² per ogni singolo gioco. Successivamente, nel cosiddetto "decreto dignità" (d.l. 87/2018) si rafforzano le misure, vietando qualsiasi forma di pubblicità relativa al gioco d'azzardo, anche indiretta ed effettuata su qualsiasi mezzo⁹³. Questo divieto di pubblicizzazione viene poi esteso a qualsiasi forma di sponsorizzazione dal primo gennaio 2019. Ogni violazione è soggetta ad una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a 50 mila euro⁹⁴. Si introduce la possibilità all'esercizio di segnalare di essere "gambling-free", affiggendo il logo "No slot"⁹⁵. Nell'ultimo decreto sul riordino del settore (d.lgs. 41/2024, art. 15, c. 2) si inserisce l'obbligo per il concessionario di investire una somma pari allo 0,2% dei ricavi netti (con un limite annuale di 1 milione di euro) nella promozione di campagne informative di comunicazione responsabile.

Per tutelare i giovani, è stato sancito il divieto di partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai minori di anni diciotto⁹⁶ e la verifica dell'identità del giocatore negli esercizi tramite un documento idoneo. L'accesso agli apparecchi di intrattenimento è vincolato all'utilizzo della

⁹⁰ art. 7, c. 5.

⁹¹ Comprese tra 100.000-500.000 euro, per il committente del messaggio e il proprietario del mezzo, D.L. 158/2012, art. 7, c. 6.

⁹² D.l. 158/2012, art. 7, c. 4-bis.

⁹³ Una precisazione. «Sono esclusi dal divieto di cui al presente comma le lotterie nazionali a estrazione differita di cui all'articolo 21, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, le manifestazioni di sorte locali di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 2001, n. 430, e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli», art. 9, c.1.

⁹⁴ D.l. 87/2018, art. 9, c. 2.

⁹⁵ Decreto MiSE n. 181/2019.

⁹⁶ D.l. 98/2011 (convertito in l. 111/2011), art. 24, c. 20.

tessera sanitaria. Contestualmente, dal 1° gennaio 2020, è stato imposto l'obbligo di rimozione di tutti gli apparecchi privi di questo sistema di controllo dell'identità del giocatore, nonché l'introduzione di una sanzione amministrativa pecuniaria⁹⁷ in caso di violazione. A livello locale, sono state introdotte zone buffer, per evitare la prossimità degli esercizi da gioco a scuole o luoghi di aggregazione per adolescenti. Si prevedono forme di concertazione tra Stato e i livelli inferiori di governo per la pianificazione territoriale degli esercizi⁹⁸. Sono stati attivati molti progetti nelle scuole di sensibilizzazione per promuovere un gioco responsabile⁹⁹. Diverse istituzioni hanno attivato programmi di educazione finanziaria per informare sulle probabilità di vincita e sui rischi connessi all'attività ludica, con l'obiettivo di prevenire situazioni economicamente insostenibili.

Per contrastare abusivismo e illegalità sono state introdotte diverse misure, che comprendono: sanzioni penali e pecuniarie¹⁰⁰, la costituzione di un fondo per svolgere attività di controllo nel settore, l'istituzione di un registro unico degli operatori del gioco pubblico, presso l'ADM, con l'obbligo di iscrizione esteso a tutti i rivenditori, concessionari e gestori dei giochi, inclusi gli operatori nel settore delle macchine di intrattenimento¹⁰¹.

Tra gli ultimi interventi inseriti nel d.lgs. 41/2024, particolarmente rilevante è la costituzione di una Consulta permanente dei giochi¹⁰², istituita con finalità di monitoraggio delle attività del settore e dei loro effetti sulla salute del giocatore, per contrastare lo sviluppo di gioco d'azzardo patologico.

La nuova frontiera per prevenire forme patologiche e assicurare un ambiente di gioco sicuro è costituita dall'impiego di tecnologie avanzate, usufruendo dell'intelligenza artificiale¹⁰³.

In riferimento alla protezione del giocatore, si istituiscono delle misure di limitazione dell'attività di gioco offerte dal concessionario¹⁰⁴ e di

⁹⁷ Dell'importo di 10.000 euro, d.l. 87/2018, n. 87, c. 9-*quarter*.

⁹⁸ L. 111/2023, art. 15.

⁹⁹ Già nel d.l. 158/2012, art. 7, c. 5-*bis* si segnalava «la valenza educativa del tema del gioco responsabile» per gli istituti di istruzione primaria e secondaria, e della possibilità di «predisporre iniziative didattiche volte a segnalare il senso autentico del gioco e i potenziali rischi connessi all'abuso o all'errata percezione del medesimo».

¹⁰⁰ Periodi di reclusione e le sanzioni pecuniarie sono stabilite in l. 401/1989, art. 4.

¹⁰¹ D.l. 124/2019, art. 27.

¹⁰² D.lgs. 41/2024, art. 14, c. 3.

¹⁰³ D.lgs. n. 41/2024, art. 14, c. 2.

¹⁰⁴ D.lgs. n. 41/2024, art. 15, c. 1, lett. b).

autoesclusione¹⁰⁵, anche per singoli prodotti, nonché di messaggi automatici di controllo sulla frequenza di gioco e sulla spesa¹⁰⁶.

Rimangono da approfondire le modalità di inserimento di meccanismi di autoesclusione sulla rete fisica, necessari per poter tutelare la salute dei giocatori vulnerabili che frequentano sale da giochi ed esercizi, garantendo contemporaneamente la protezione dei dati personali.

4. Conclusioni

Questo lavoro ha presentato un quadro degli aggregati fondamentali del mercato del gioco legale in Italia dal 2015 ad oggi. Sono state analizzate le diverse forme di prelievo, valutando le caratteristiche delle entrate tributarie ed extratributarie del settore. Sono state discusse le diverse politiche attuabili e le loro implicazioni in termini di efficienza e di tutela della salute. Considerata l'ampiezza del mercato e l'espansione continua che si sta verificando grazie all'offerta di nuovi prodotti e allo sviluppo di nuove tecnologie, diventerà sempre più importante per lo Stato monitorare il settore, al fine di assicurare il perseguimento delle finalità proprie dell'intervento pubblico. In questo lavoro abbiamo approfondito soprattutto le misure che sono state messe in atto per tutelare la salute degli individui più vulnerabili e per garantire ambienti di gioco fisico e virtuali sicuri. Sono state considerate le principali politiche, fiscali ed extrafiscali introdotte nel nostro paese per sviluppare un gioco consapevole e contrastare comportamenti problematici. Diventerà sempre più importante il controllo e la vigilanza soprattutto del mercato *online*, che a causa della facile accessibilità e degli elevati payout rappresenta la modalità di gioco più a rischio di sviluppare dipendenze. Tra i diversi strumenti considerati, le opportunità di monitoraggio e controllo offerte dai recenti sviluppi tecnologici e dall'evoluzione dell'intelligenza artificiale costituiscono la nuova frontiera da potenziare in futuro per migliorare la tutela della salute e proteggere il giocatore dai rischi connessi all'attività di gioco. Questi interventi, coadiuvati da tutte le altre misure adottate in materia di tassazione, regolamentazione e gestione delle informazioni, testimoniano l'elevata attenzione esercitata dallo Stato per la promozione di un gioco consapevole e sicuro nel nostro paese.

¹⁰⁵ Art. 15, c. 1, lett. a).

¹⁰⁶ Art. 15, c. 1, lett. c).