



0 1

Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

N.B. I resoconti stenografici di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL GIOCO
ILLEGALE E SULLE DISFUNZIONI DEL GIOCO PUBBLICO**

AUDIZIONE DEL PROFESSOR MARCO SPALLONE, DOCENTE DI
ECONOMIA DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI PRESSO
L'UNIVERSITÀ "G. D'ANNUNZIO" DI PESCARA

11^a seduta: giovedì 24 marzo 2022

Presidenza del presidente MARINO

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale

Seduta n. 11 del 24.03.2022

INDICE

**Audizione del professor Marco Spallone, docente di economia degli
intermediari finanziari presso l'Università "G. D'Annunzio" di
Pescara**

| | |
|---------------------|-----------------|
| PRESIDENTE..... | Pag... 3, 9, 13 |
| SPALLONE..... | 5, 9, 13 |
| ENDRIZZI (M5S)..... | 13, 29 |

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA-CAMBIAMO!-EUROPEISTI: Misto-I-C-EU; Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

Interviene il professor Marco Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università "G. D'Annunzio" di Pescara.

I lavori hanno inizio alle ore 8,50.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

PRESIDENTE. Ai sensi dell'articolo 12 del Regolamento della Commissione, avverto che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario e il resoconto stenografico e che - con il consenso dell'audito - la pubblicità dei lavori sarà effettuata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito interno ed i canali multimediali del Senato.

L'audito e i commissari che ritengano che gli interventi o parte di essi debbano essere segreti possono chiedere preventivamente, in qualsiasi momento, la segretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora reputino che i fatti o le circostanze riferiti alla Commissione non debbano essere divulgati.

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

Su un'eventuale richiesta in tal senso delibererà la Commissione secondo il proprio Regolamento.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del professor Marco Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università "G. D'Annunzio" di Pescara

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Marco Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università "G. D'Annunzio" di Pescara.

L'auditò si soffermerà sui profili del mercato del gioco in Italia, con particolare riferimento alle dinamiche recenti e al confronto internazionale.

Il professor Spallone, oltre ad essere uno dei maggiori specialisti in materia, ha anche contribuito alla stesura di una relazione su indicazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, che noi sappiamo essere uno degli organi terzi di maggiore supporto all'attività dei parlamentari. Ed è proprio da lì, dallo studio del lavoro che era stato fatto per l'Ufficio parlamentare di bilancio, che è nato il desiderio di approfondire il tema con lui. Questa

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

odierna, quindi, è un'occasione che, al di là del valore scientifico, si collega strettamente con quelli che sono gli organi che supportano l'attività del Parlamento.

Senza ulteriore indugio, cedo la parola al professor Spallone per la sua esposizione.

SPALLONE. Signor Presidente, onorevoli commissari, ringrazio anzitutto per l'invito che mi è stato rivolto, è per me un onore essere qui.

Mi sono permesso di far pervenire alla Commissione uno studio scientifico che sostanzialmente approfondisce il lavoro che menzionava poco fa il Presidente, redatto per l'Ufficio parlamentare di bilancio. Lo menziono perché il titolo di questa pubblicazione ("Il mercato del gioco in Italia: dinamiche recenti e confronto internazionale") è anche il tema dell'audizione di oggi. Mi preme però sottolineare il fatto che le dinamiche recenti, per ciò che riguarda la pubblicazione distribuita, si basano su dati a disposizione fino al 2018; quindi, credo che parlare di dinamiche recenti oggi necessiti di un aggiornamento delle evidenze empiriche contenute in quella pubblicazione, anche perché, come sappiamo tutti, il triennio trascorso da

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

allora non è stato banale; basta pensare alla pandemia per capire che ci sono stati degli sconvolgimenti a livello di mercato che vale la pena di menzionare. Sono contento, però, da ricercatore, di notare che alcune delle tendenze che avevamo iniziato ad individuare in quella pubblicazione hanno poi trovato un loro consolidamento, se non una loro deflagrazione, proprio nel triennio più recente. Posso dire, quindi, che in quella pubblicazione sono presenti *in nuce* alcune delle linee di tendenza che poi hanno trovato conferma nel triennio successivo.

Prima di arrivare ai dati più recenti, permettetemi di fornirvi un inquadramento teorico della mia visione del mercato, ma soprattutto della visione del mio gruppo di lavoro: abbiamo condiviso, infatti, una metodologia teorica nell'ambito della quale poi proviamo ad inquadrare quelli che sono stati gli interventi tanto di natura fiscale quanto di natura organizzativa che si sono succeduti nel tempo.

La nostra idea, da economisti, è che dal 2004 in poi, cioè dall'esplosione del settore dei giochi susseguente a quelle che sono state le politiche di liberalizzazione, lo Stato ha assunto su di sé un compito molto complesso, nel senso che tutto ciò che lo Stato doveva porre in essere dal

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

punto di vista legislativo e organizzativo doveva contemperare una serie di obiettivi molto spesso confliggenti. Sono quelli che ovviamente conoscono tutti: innanzitutto le esigenze di natura erariale, e quindi la necessità che il settore dei giochi garantisse allo Stato entrate sufficienti e stabili nel tempo; in secondo luogo, la necessità forte di tutelare il cittadino giocatore per ciò che riguardava il suo risparmio e anche la sua salute; problemi, quindi, che ovviamente hanno avuto una loro grande rilevanza.

Solamente questi due obiettivi fanno capire come effettivamente il *trade off* da risolvere sia stato e sia molto complesso, perché cercare di incrementare e stabilizzare le entrate erariali significa molto spesso arrivare al limite di quelle che sono le tutele per i cittadini giocatori.

Non solo: all'interno di questo compito, già complesso di per sé, lo Stato, il legislatore, ha dovuto fare i conti con una serie di vincoli importanti: ad esempio la legislazione europea, con la necessità di tutelare alcuni principi fondamentali a livello europeo come la concorrenza sui mercati. In sostanza, non solo c'erano dei *trade off* da risolvere, ma occorreva risolverli rispettando vincoli molto stringenti. Si trattava, quindi, di un compito davvero molto complesso.

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

Molto spesso si sono susseguiti provvedimenti legislativi ed organizzativi che sono sembrati a volte non organici, ma ciò è avvenuto proprio perché il compito era molto complesso e quindi si cercava di perseguire un obiettivo piuttosto che un altro a seconda di quelle che erano le esigenze contingenti.

Se dovessi riassumere gli interventi più recenti, quelli che io ritengo più rilevanti in quest'ottica di lungo periodo e di perseguimento di interessi generali complessi, direi che dal punto di vista fiscale ci sono tre aspetti importanti. Il primo probabilmente è stata la decisione di cambiare la base imponibile per alcuni giochi, per esempio per le scommesse, misura poi estesa anche al Bingo: quindi, passare da una base imponibile basata sulla raccolta a una base imponibile basata sul margine. Quello è stato un provvedimento molto importante e che ha avuto delle conseguenze particolarmente rilevanti e intense, soprattutto nell'ultimo triennio. Il secondo, direi, è stato la riforma del Superenalotto, perché lì c'è stato bisogno di rafforzare i giochi tradizionali rendendo i *payout* assimilabili a quelli delle lotterie istantanee e degli altri giochi del comparto. In terzo luogo, l'inasprimento successivo della fiscalità sugli apparecchi da intrattenimento,

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

che hanno visto crescere la pressione fiscale in modo abbastanza sostenuto nel corso del tempo. *(Il collegamento audio si interrompe, poi riprende)*. Mi sto riferendo in particolare agli apparecchi tipo AWP e VLT che, rappresentando una parte molto consistente della raccolta, sono stati al centro dell'attenzione del legislatore.

Dal punto di vista fiscale, quindi, ripeto: passaggio al margine, riforma del Superenalotto, incremento dell'imposizione fiscale sugli apparecchi di intrattenimento tipo AWP e VLT, quindi *slot* e *videolotteries*.

Dal punto di vista organizzativo, sicuramente il punto cruciale dell'attività più recente è rappresentato dalla Conferenza Stato-Regioni che ha cercato di riordinare e organizzare l'offerta di gioco sui territori.

Questi sono gli eventi che vengono descritti nella pubblicazione, che accadono fino al 2018...

PRESIDENTE. Mi scusi, fa riferimento all'accordo del 7 settembre del 2017?

SPALLONE. Esattamente, faccio riferimento a quell'accordo.

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

Rispetto a questo tentativo di regolare il settore contemperando interessi confliggenti, questi quattro aspetti - tre di natura fiscale e uno più di riordino generale del settore - sono quelli su cui io e i miei collaboratori ci siamo maggiormente focalizzati nella pubblicazione. Potete leggere quello che diciamo; li ho richiamati perché, a nostro avviso, sono delle pietre miliari dell'organizzazione del comparto dei giochi.

Passiamo adesso ai numeri, perché vi ho promesso all'inizio del mio intervento che avrei aggiornato l'evidenza empirica contenuta in quella pubblicazione, anche perché ci sono state delle dinamiche molto importanti.

Come vedete, prendo in considerazione un triennio: 2019, 2020 e 2021. I confronti, però, saranno sempre fatti tra i dati del 2019, in quanto *pre-pandemia*, e i dati del 2021, che, anche se ovviamente non siamo usciti completamente dalla pandemia nel 2021, dal punto di vista dell'evidenza empirica possono essere considerati dati *post-pandemia*. Il 2020 è un anno veramente difficile da analizzare, perché in piena pandemia tutti i dati hanno subito dei cambiamenti drastici e molto difficili da interpretare.

Dividerei la trattazione sostanzialmente in tre parti, che sono quelle che ritengo più rilevanti: un'analisi del mercato nel suo complesso, quindi

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

che cosa è successo al totale del mercato dei giochi includendo il settore *lottery*, il settore *betting* e il settore degli apparecchi di intrattenimento; ovviamente poi c'è altro, ci sono tutti i giochi di abilità che si fanno *online*, l'ippica, tutta una serie di altri piccoli comparti che però possono essere inclusi all'interno di questa trattazione più generale. L'altro confronto che farei, importante, è sull'evoluzione diversa che hanno avuto il comparto *online* e il comparto *offline*. Infine, mi soffermerei un attimo sugli apparecchi da intrattenimento. Vorrei fornirvi, in sostanza, alcune evidenze empiriche che reputo di interesse guardando a questi tre aspetti, diciamo a queste tre prospettive.

Partiamo dal totale del mercato: il livello della raccolta complessiva nel 2021 ha raggiunto e superato la raccolta complessiva del 2019, attestandosi intorno ai 111 miliardi. Quindi, se dovessi dare un giudizio, direi che il mercato dei giochi ha superato il problema della pandemia, visto nel suo complesso, e i livelli di raccolta sono tornati a quelli *pre-pandemia*. Se volete poi vi fornisco i numeri con esattezza, ma più o meno la raccolta è questa; ovviamente sto parlando a un uditorio informato, quindi non mi metto a disquisire sulla differenza tra le varie misurazioni che si possono

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

prendere sul mercato dei giochi. Vi faccio notare, però, che a parità di raccolta la spesa dei giocatori nel 2021 è diminuita di circa 4 miliardi di euro rispetto al 2019, passando da 19 a 15 miliardi di euro. La spesa dei giocatori, lo dico solo per rinfrescarci tutti la memoria, è sostanzialmente la differenza tra quanto i giocatori giocano, quindi la raccolta, e le vincite, ed è passata da 19 a 15 miliardi di euro. Che cosa significa questo? Dato che la spesa dei giocatori, quello che poi è il margine lordo, è anche la base imponibile di molti giochi, come vi dicevo precedentemente, è un dato fondamentale perché rappresenta veramente il potenziale di mercato e quanto va a remunerare la filiera del gioco. Perché se noi prendiamo la raccolta e togliamo quanto ritorna ai giocatori sotto forma di vincite, ciò che rimane è il famoso margine lordo ed è ciò che poi va ripartito come una torta tra gli operatori della filiera e lo Stato sotto forma di entrate erariali. Quindi la spesa dei giocatori è un dato importante: era di 19 miliardi nel 2019, è diventato di 15 miliardi nel 2021. È molto importante, secondo me, essere coscienti della distinzione che c'è tra la raccolta e la spesa, perché è la spesa ciò su cui poi si va a dividere la torta: una parte rimarrà agli operatori, che sono i

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

concessionari e la rete di distribuzione, un'altra parte andrà allo Stato sotto forma di prelievo erariale.

ENDRIZZI (*M5S*). Signor Presidente, mi scusi, ho bisogno di un chiarimento su questo passaggio, perché dal punto di vista metodologico c'è un punto che non mi torna. È corretto il ragionamento che lei dice: se si riduce la spesa si riduce il margine un po' per tutti, oltre che ridursi le entrate erariali che hanno una quota di quella spesa. Ma credo che non sia corretto calcolare questa riduzione sul totale della raccolta, ma sulla raccolta specifica, fisica e *online*.

SPALLONE. Credo che sia un punto importante. Torno sulla distinzione tra gioco fisico e *online* perché è chiaro che questa è una distinzione importante.

PRESIDENTE. È un punto diverso.

SPALLONE. È un punto diverso, è un punto due. Stavo guardando al mercato nel suo totale ma il suo intervento è assolutamente corretto e rientra un po'

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

in quella che era la spiegazione, anche se un po' elementare, che volevo darvi qui su questo primo punto.

Dire sostanzialmente che si è ridotta la spesa dei giocatori significa dire sostanzialmente che ci si è spostati, dal punto di vista della domanda, verso tipologie di gioco a più alto *payout*. Quindi, adesso ci arrivo, è ovvio che spostarsi verso tipologie di gioco a più alto *payout* può significare all'interno della stessa rete distributiva, fisica o *online*, scegliere tipologie di gioco a più alto *payout* o veramente effettuare la transizione dalla rete fisica alla rete *online*, sulla quale ci sono giochi ad altissimo *payout*. Poi torno su questo punto, ma colgo assolutamente il commento, che reputo corretto. È ovvio che la diminuzione della spesa dipende poi sostanzialmente dal modo in cui la domanda si è ripartita sui diversi canali distributivi, che possono essere la rete fisica e la rete *online*, e le diverse tipologie all'interno dello stesso canale distributivo.

Come conseguenza di questi fenomeni di spostamento, quindi di migrazione, di transizione, quello che possiamo notare - che credo sia di interesse a livello istituzionale - che le entrate erariali, a parità di raccolta, ma in conseguenza della diminuzione della spesa a causa delle scelte dei

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

giocatori, hanno subito una flessione: le entrate erariali dal 2019 al 2021 sono passate da circa 10,7 a 7,7 miliardi di euro, quindi abbiamo una flessione di circa 3 miliardi delle entrate erariali dal 2019 al 2021. Vi sto fornendo dei dati che poi sono lasciati all'interpretazione mia e dei miei collaboratori come ricercatori e vostra ovviamente, con le vostre sensibilità.

PRESIDENTE. È quello di cui abbiamo bisogno.

SPALLONE. Rimango assolutamente a disposizione per ogni tipo di chiarimento e approfondimento, anche al di fuori dell'ambito di questa audizione.

Un secondo aspetto che mi premeva sottolineare era il rapporto tra il canale *online* e il canale *offline*. La quota della raccolta *online* - vi ricordo per quello che ho detto prima che la raccolta è sostanzialmente la stessa nel periodo 2019 – 2021 - è passata dal 33 per cento del 2019 al 61 per cento del 2021. Il 61 per cento della raccolta è quindi affluita attraverso il canale *online*. Questo è probabilmente il cambiamento strutturale più importante che si è verificato in questo triennio, ovviamente sollecitato dalla presenza

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

della pandemia che ha impedito per molto tempo di giocare presso la rete fisica e che quindi ha spinto molti dei cittadini giocatori a utilizzare i canali *online*; ovviamente l'abitudine a giocare sui canali *online* si è poi consolidata anche nel corso del 2021. Mentre prima sostanzialmente due terzi del gioco era su reti fisiche e un terzo su reti *online*, adesso i rapporti si sono capovolti e credo che questa sia una cosa importante, anche alla luce del commento che faceva il senatore precedentemente.

Che cosa si fa *online* prevalentemente? È ovvio che c'è tutta la parte *lottery* che rimane prevalentemente basata sulla rete fisica. Quindi mi riferisco alle lotterie istantanee, ai giochi a totalizzatore nazionale, e alle lotterie, quindi Gratta e vinci, Superenalotto. Quelli si giocano ancora prevalentemente sulla rete fisica e i dati non sono molto cambiati, anche se c'è un incremento anche per i Gratta e vinci sul canale *online*. Quello che si fa prevalentemente *online* è il *betting*, quindi le scommesse, c'è un'offerta molto ampia di tipologie di scommesse *online*, e poi i giochi di abilità e il *poker online*. Sostanzialmente quando si gioca *online* o si scommette o si fanno giochi di abilità e *poker online*. Vi do qualche evidenza empirica, solamente per darvi un'idea di quello che è successo: la quota delle

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

scommesse *online* sul totale delle scommesse – in questo momento quindi mi riferisco solamente al comparto *betting* - è passata dal 58 per cento del 2019 – quando era già un comparto che si attivava molto sul canale *online*, all'82 per cento del 2021. Quindi, l'82 per cento delle scommesse totali si fanno sul canale *online*. Voi probabilmente sapete meglio di me che c'è una contribuzione erariale diversa per le scommesse sul canale *online* e sulla rete fisica. Il margine lordo delle scommesse è tassato al 18 per cento sulla rete fisica e al 22 per cento sulla rete *online*. Quindi c'è una discrasia. Per quale motivo? Perché il legislatore ha pensato che i costi che la filiera sosteneva per la rete fisica erano più elevati dei costi che si sostengono sulla rete *online* e quindi ha deciso di introdurre questa differenza a livello erariale, ma nonostante la maggiore imposizione che grava sul margine lordo delle scommesse *online* evidentemente la comodità del canale piuttosto che i *payout* garantiti *online*, che sono molto elevati dal punto di vista del *betting*, hanno fatto spostare e consolidare di molto la domanda dei giocatori sul canale *online*. Vi faccio notare che il *payout*, quando si parla di comparti del gioco che sono tassati sul margine lordo, diventano una variabile strategica fondamentale, perché il *payout* sostanzialmente è la leva strategica con la

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

quale i diversi operatori che offrono *betting* competono tra loro e questo non è un qualcosa che possiamo dimenticare, anzi, devo dire che il passaggio alla tassazione sul margine lordo ha visto tra le sue giustificazioni più importanti nel momento in cui venne discussa la riforma - e ricordo che in qualche modo partecipai al dibattito - una delle motivazioni che venne adottata per il passaggio alla tassazione sul margine lordo e non più sulla raccolta sul settore *betting* era proprio quello di permettere ai concessionari italiani che offrivano *betting online* di essere competitivi sui mercati internazionali. C'era poi tutto un problema, a quei tempi, di centri trasmissione dati, di offerta illegale, di scommesse. Ma al di là di tutto quel problema - che è stato risolto con fatica, nel tempo, perché c'erano dei contrasti tra le autorità italiane e quelle europee - devo dire che tassare il margine consente sostanzialmente di reagire più rapidamente alle sfide competitive che vengono da un mercato ampio come quello *online*.

PRESIDENTE. Devo dire che da questo punto di vista l'ultimo intervento importante che ha fatto il Senato è stato l'indagine conoscitiva, proprio per

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

un confronto con l'Europa, per dimostrare che alla fine il nostro tipo di comportamento era corretto.

SPALLONE. Esatto. Ci sono state tutta una serie di sentenze dei tribunali amministrativi sul ruolo che i centri di trasmissione dati svolgevano per la raccolta delle scommesse sul territorio italiano. Al di là di questo, è ovvio che l'elevata tassazione rispetto alla rete fisica delle scommesse viene in qualche modo più che compensata dall'attrattività del *payout* molto elevato che viene offerto *online*. Ovviamente tutto ciò ha avuto un consolidamento negli anni della pandemia, perché si poteva scommettere solo *online* e quindi anche chi non lo faceva si è abituato a farlo e poi è rimasto solo su quel canale.

Un altro dato che secondo me è molto importante: la raccolta dei giochi di abilità e *poker online*, pari a circa 26,3 miliardi nel 2019, è passata a 51,4 miliardi di euro nel 2021. Quando una persona gioca *online* e scommette *online* ovviamente viene attratto dall'offerta di gioco che trova; *online* trova il gioco di abilità e il torneo di *poker*; devo dire che il fatto di

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

giocare sul canale *online* è stato uno dei motivi per i quali questa tipologia di gioco ha conosciuto una crescita esponenziale della raccolta.

Vi faccio notare - questo credo che sia importante e vada di nuovo nella direzione del commento precedente del senatore - che questi giochi di abilità e tornei di *poker online* hanno *payout* altissimi, che in alcuni casi superano il 90 per cento. Adesso dobbiamo fare attenzione: dire che il *payout* è alto significa dire che le vincite dei giocatori sono alte. Ma che cosa significa? Lo sappiamo tutti, qui c'è la legge della domanda che gioca: quindi, siccome il *payout* è una delle componenti del prezzo della scommessa, che non è il prezzo della giocata, alzare il *payout* significa abbassare il prezzo della scommessa, e, se la legge della domanda vale, ciò significa aumentare la quantità domandata di gioco. Quindi, il fatto che il *payout* sia alto e che le vincite siano alte rappresenta un incentivo per i giocatori a rigiocare.

Quando inizialmente cominciammo a parlare di queste cose - credo fosse il periodo 2012-2013 - e cercavamo di far capire che il prezzo della scommessa impattava sulla quantità domandata di gioco, ci veniva risposto che i giocatori non erano così sofisticati da capire la differenza tra il prezzo

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

della giocata e il prezzo della scommessa. Attenzione: il giocatore probabilmente non è così sofisticato, quindi se io gli dico che il prezzo della scommessa è la differenza tra il costo della giocata e il valore atteso della vincita lui probabilmente il valore atteso della vincita in alcuni casi non lo sa calcolare. In alcuni casi non lo so calcolare neanche io se prendo i giochi a totalizzatore nazionale, dove ovviamente il valore atteso della vincita è molto complesso perché dipende dal *jackpot*, dipende dall'ammontare dei monte premi minori che si vincono nel caso in cui non si faccia 6 ma si faccia 5 o 4, e poi c'è il *superstar*, quindi il calcolo è davvero complesso. È altrettanto evidente, però, che il giocatore ha delle regole, le cosiddette regole del pollice, molto chiare, per cui si rende conto che se ha impiegato cento euro per la sua attività di scommesse su un certo canale, quei cento euro tra vincite e perdite gli sono durati 15 giorni, mentre su un altro canale gli sono durati una settimana; e quindi, ovviamente, va a giocare là dove gli sono durati di più. Non ha calcolato il prezzo della scommessa, ma ha capito che giocare in un certo modo e su un certo canale gli ha garantito un intrattenimento più lungo.

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

Questo, per esempio, è un problema che permette di riagganciarmi al terzo aspetto che volevo trattare oggi, quello cioè degli apparecchi di intrattenimento.

Gli apparecchi di intrattenimento sono stati per così dire la pietra dello scandalo, l'oggetto del dibattito sul gioco per molti anni. Vi do un dato, che è importante: la raccolta totale per quanto riguarda gli apparecchi da intrattenimento è diminuita dal 2019 al 2021 di 46,5 miliardi di euro. Il 2020, come dicevo in precedenza, non lo considero; sto facendo un raffronto tra il 2019 e il 2021, togliendo il 2020, perché è un *outlier* e quindi statisticamente porterebbe a fare delle considerazioni errate. Quindi, guardando al dato del 2019 e a quello del 2021, la raccolta dagli apparecchi di intrattenimento è calata di 46,5 miliardi. Il che significa che le entrate erariali dagli apparecchi di intrattenimento diminuiscono di 3,5 miliardi: un dato che spiega quasi tutta la diminuzione delle entrate erariali dell'intero comparto.

Le motivazioni sono rinvenibili in tutta una serie di fattori. Sicuramente il riordino dell'offerta: gli apparecchi di intrattenimento attivi sono diminuiti drasticamente. La famosa Conferenza Stato-Regioni imponeva che il numero degli apparecchi diminuisse del 50 per cento dal

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

2017 al 2019 ed effettivamente c'è stata una forte diminuzione della quantità di apparecchi in circolazione, e quindi c'è proprio un problema di offerta. Poi c'è stata la pandemia: con gli apparecchi non si poteva fisicamente giocare e quindi la gente, come si è visto, si è spostata su altre tipologie di gioco. Ma in realtà la dinamica che riguarda gli apparecchi da intrattenimento comincia un po' prima: quello che sembrava un settore in espansione inarrestabile, con tutti i rischi e i pericoli che quell'espansione poteva significare per i territori sui quali questi apparecchi erano installati, ha portato da una parte ad un incremento dell'imposizione fiscale, come dicevo prima, molto forte: sugli apparecchi da intrattenimento siamo passati dal 6 al 9, al 10, fino ad arrivare al 12 e al 15 per cento; sulle AWP siamo arrivati addirittura intorno al 20 per cento; sono le aliquote sulla raccolta, il PREU ha come base imponibile la raccolta. Quindi, riportare quel livello di pressione fiscale sul margine lordo significa dire che i livelli di tassazione hanno sfiorato il 50 per cento e in molti casi lo hanno anche superato: se io tasso il 10 per cento sulla raccolta, la tassazione sul margine - che è la differenza tra la raccolta e le vincite - diventa molto più grande e quindi la tassazione rispetto al margine lordo è elevatissima. È la differenza tra tassare il fatturato e tassare il profitto. Non

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

sto facendo delle conclusioni, sia chiaro: sto solo dicendo che gli incrementi di pochi punti percentuali sulla raccolta in verità si sono tradotti in forti aumenti della pressione fiscale sui margini, è una notazione matematica, niente di più, senza considerazioni ulteriori. L'incremento della pressione fiscale si è aggiunto ad una diminuzione dell'offerta, prevista dal riordino dell'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni. Si diceva: devono diminuire le macchine e sostanzialmente deve aumentare la pressione fiscale. L'aumento della pressione fiscale ha fatto sì che in alcuni anni ci fossero degli incrementi anche molto forti delle entrate erariali. Quindi è stata una scelta del legislatore per cui si andava a tassare un settore in forte espansione, che tra l'altro generava una serie di esternalità negative sui territori, per cui ognuno con le sue sensibilità ha deciso la strategia fiscale più adatta in quel momento. La pressione fiscale media (era questo il punto: se io prendo la pressione fiscale media sugli apparecchi da intrattenimento, vuol dire che faccio una media ponderata rispetto alla quantità di AWP e VLT che ci sono sul mercato e vedo quale è la pressione media) nel 2019 era del 14,5 per cento sulla raccolta; nel 2021 è diventata il 16,7 per cento. La mia notazione allora era che la pressione fiscale è aumentata solamente di due punti

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

percentuali, ma di due punti percentuale sulla raccolta, non sui margini lordi. Quindi, sui margini lordi è aumentata molto di più.

Questo spiega solamente in parte quello che è successo al comparto degli apparecchi da intrattenimento, perché se posso... Chiedo scusa, non so se ho tempo, perché il Presidente aveva detto di concludere entro le 9,30, comprese le domande...

PRESIDENTE. Io proporrei questo, visto che il suo contributo è così interessante: andiamo avanti ancora una decina di minuti. Poi distribuiamo questo studio ai commissari, chiedendo ai colleghi di farci pervenire delle domande scritte da inoltrare al professore, per poi rivederci e approfondire tutto. I tempi previsti in effetti erano diversi, e per questo lei ci sta facendo un sunto così preciso e puntuale, con una visione di insieme; infatti non l'ho interrotta, perché ho molto apprezzato. Quindi, se siamo tutti d'accordo, se c'è la sua disponibilità a venire un'altra volta, procediamo così. In questo modo lei finisce l'illustrazione dei tre punti indicati all'inizio e noi abbiamo le idee chiare; c'è poi un momento di riflessione e le trasmettiamo le domande per il successivo *step*.

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale

Seduta n. 11 del 24.03.2022

SPALLONE. Molto volentieri, signor Presidente. Poi alla fine è vero che la legislazione fiscale ha un impatto su quella che fondamentale è la dinamica dell'offerta e della domanda, perché la tassazione impatta sul *payout* e quindi sulle leve strategiche che i concessionari e i distributori possono mettere in campo per attrarre l'offerta di gioco. Però, per quello che riguarda gli apparecchi da intrattenimento, secondo me gioca un ruolo importante anche il tentativo di riorganizzare il settore. Secondo un'opinione mia personale - ma personale neanche tanto, diciamo basata su robuste evidenze scientifiche - è abbastanza ovvio che la sostituzione richiesta delle vecchie *slot* - si chiamano *new slot*, ma in verità sono la vecchia tipologia delle AWP - con apparecchi che siano più moderni e che assomiglino alle *video lottery*, anche se per importi di giocate più basse, è una richiesta di innovazione, di ammodernamento dell'offerta, che assolutamente ha il suo senso. Ciò comporta tutta una serie di investimenti, sia per i concessionari che per i distributori, che diventano difficili da fare in un contesto in cui la raccolta per gli apparecchi sta diminuendo e quindi è ovvio che fare investimenti diventa una sfida. Vi sono degli investimenti necessari, che

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

vanno simultaneamente nella direzione di una riduzione dell'offerta dal punto di vista quantitativo e di un miglioramento dell'offerta dal punto di vista qualitativo - quindi apparecchi in numero inferiore ma di qualità superiore; quando parlo di qualità superiore intendo apparecchi che possano essere collegati direttamente al monitoraggio statale, che permettano per esempio in modo più semplice di escludere le categorie deboli dal gioco, apparecchi più moderni da questo punto di vista. Tuttavia, ciò che secondo me è stato più dannoso nel tempo, con riferimento all'offerta degli apparecchi, è l'incertezza sul futuro, che riguarda anche le concessioni sulla rete fisica delle scommesse. Tale incertezza è stata generata dai contrasti tra l'approccio del legislatore nazionale, gli accordi raggiunti in Conferenza Stato-Regioni e l'approccio di alcune autonomie locali. Le autonomie locali hanno assolutamente la prerogativa di prevenire logisticamente i problemi causati dal gioco e quindi, nelle loro facoltà e nei loro diritti, hanno preso provvedimenti per limitare i danni possibili causati dalla rete fisica del gioco sul territorio, ma il problema vero è che questi provvedimenti sono stati diversificati a seconda della Regione o del Comune che li prendeva. Sappiamo tutti, e questo è un concetto economico abbastanza condiviso, che

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

uno dei problemi più gravi per gli investimenti è proprio l'incertezza. Quindi, l'idea di non sapere come venivano strutturati i distanziometri, per esempio, e come venivano individuati i luoghi sensibili e gli orari all'interno delle diverse autonomie locali, tutto questo ha generato tanta incertezza. Mi riferisco, per esempio, alla paura che i negozi di scommesse, e i luoghi dove potevano essere installati gli apparecchi di intrattenimento, venissero respinti verso periferie irraggiungibili o che venissero chiusi dei negozi o dei centri già aperti. Tutto ciò ha generato tutta una serie di incertezze, ed ha fermato, per esempio, anche il processo di bando per le nuove concessioni, perché se non vi è certezza sulle condizioni sotto le quali devono essere effettuati degli investimenti, gli investimenti diventano impossibili da intraprendere. Orari e luoghi sensibili: questo tema sta nel distanziometro fino a un certo punto, perché l'individuazione delle distanze è un punto e la distanza da dove è un altro. La scuola, il liceo, è sicuramente un luogo sensibile; ma l'asilo è un luogo sensibile? Queste sono le domande. La distanza: 500 metri ha senso oppure no? La chiesa è un luogo sensibile? Sì. Ma se la chiesa è un luogo sensibile anche a Roma, e la distanza è un chilometro, a Roma ovviamente

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

andiamo fuori dal raccordo. Sono tutte questioni che vanno affrontate in modo il più possibile organico.

ENDRIZZI (*M5S*). Sono quasi d'accordo su diversi punti, ma le risulta che vi siano state *new slot* non installate per impossibilità di installarle? Voglio dire, un conto è l'investimento nel momento dei bandi, e posso capire che l'incertezza sul futuro possa essere un deterrente. Ma di fatto noi abbiamo avuto un calo di raccolta perché ci sono state delle *slot* non utilizzate?

PRESIDENTE. Facciamo finire la relazione e poi possiamo procedere come abbiamo detto. Questa è sicuramente una domanda che ha un senso, però...

SPALLONE. C'è stato molto contenzioso su sale scommesse e luoghi dove c'erano le *slot* che sono stati chiusi a causa del distanziometro. Poi dopo le rispondo magari con più dovizia di particolari.

L'altra cosa interessante che volevo discutere con voi dal punto di vista degli aspetti organizzativi era il divieto di pubblicità, che è un altro degli aspetti importanti che è intervenuto negli ultimi anni. Al di là del fatto che

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

vi sono degli aggiramenti del divieto che sono vergognosi, dal mio punto di vista, perché chiunque di noi abbia visto la televisione o le partite negli ultimi tempi si rende conto che si effettuano riferimenti a banche dati, informazioni, notizie che in verità poi sono siti scommesse. Al di là di questo, che è sotto gli occhi di tutti, volevo farvi notare - e con questo mi sarei agganciato al tema del confronto internazionale, che non credo faremo in tempo a trattare oggi - che la legislazione sulla pubblicità italiana è diventata la più rigida d'Europa. Prendiamo come riferimento Paesi che sono molto restrittivi nell'offerta di gioco, come la Germania e la Francia. Non mi riferisco ovviamente neanche all'Inghilterra e alla Spagna: la Spagna è più simile a noi sotto tutti i punti di vista, tranne che per la pubblicità. Il Regno Unito ovviamente è il più liberale dal punto di vista del gioco. Ma se anche prendiamo in considerazione la Germania, che ha una legislazione molto restrittiva per quello che riguarda l'offerta di gioco, rispetto agli altri Paesi la pubblicità in Italia ha la legislazione più dura, che poi ovviamente viene in qualche modo aggirata e che ha degli effetti sulle quantità di gioco che non sono facilmente calcolabili e che provoca però, soprattutto in alcuni casi, delle disfunzioni. Perché è vero che la pubblicità, soprattutto sul gioco, se

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

induce le categorie deboli a giocare è giusto che venga ristretta, e quindi nei programmi per i minori, nelle fasce orarie per i minori, in alcuni tipi di palinsesti, e via dicendo, è giusto che la pubblicità non ci sia. È anche vero, però, che in alcuni casi la pubblicità forniva delle informazioni che ovviamente non sono state più a disposizione dei cittadini giocatori.

Mi fermo qui, perché dovrei andare oltre. Su tutto quello che ho detto ovviamente ci sono una mole di dati e di lavoro anche tecnico. Ho fatto riferimento spesso al rapporto tra il prezzo della scommessa e la quantità di domanda, ho fatto riferimento alla legge della domanda: c'è una trattazione abbastanza corposa sul tema dell'elasticità della domanda, che è un qualcosa di molto importante per il legislatore, perché quando il legislatore decide delle innovazioni fiscali deve tenere conto di come poi la domanda reagisce rispetto alle variazioni di prezzo indotte dalla variazione della pressione fiscale e calcolare l'elasticità della domanda del gioco è uno dei *task* più divertenti, ma anche più complessi, per un ricercatore. Quindi c'è tutta una serie di discorsi tecnici *in the background* di questo discorso che ovviamente potete approfondire e sono disponibile ad ogni tipo di interazione.

BOZZE NON CORRETTE
(versione solo per Internet)

Resoconto stenografico n. 8

Commissione inchiesta Gioco illegale Seduta n. 11 del 24.03.2022

PRESIDENTE. La ringrazio, professore, perché come tutti i professori veramente bravi lei ha la capacità di attirare l'attenzione. Il professore bravo è quello che attira l'attenzione e che fa sì che si vogliano approfondire i vari stimoli che si ricevono. Mi sembra di capire che ci sia disponibilità da parte di tutti a procedere come dicevo; vi trasmetteremo quindi questo testo, che vi assicuro fornisce spunti di riflessione assolutamente interessanti. Possiamo decidere di preparare delle domande ed eventualmente poi un secondo momento di incontro, che, se riusciamo, io cercherei di fare più comodamente, cioè senza orari di chiusura e senza essere troppo vincolati dal tempo. Quindi se siete d'accordo procediamo così.

Ringrazio nuovamente il professore per il suo prezioso contributo e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,40.