



> 23 giugno 2025 alle ore 0:00

La crescita del mondo dei giochi, anche grazie all'online, oggi rappresenta il 7% del Pil

Giochi, riforme e tecnologie mettono il turbo al settore

*Molte le sfide, come quella del contrasto al gioco illegale**Pagine a cura***DI ANTONIO RANALLI**

Nuove tecnologie e nuove concessioni. Il settore del gioco pubblico, che in Italia nel 2024 ha raggiunto un valore di 150 miliardi, trainato soprattutto dal gioco online e dalle slot machine, sta vivendo una fase di profondo cambiamento determinato dalle mutate tendenze dei consumatori ma anche dai recenti interventi normativi e dal rinnovo delle concessioni. Di recente Flutter, colosso delle scommesse irlandese e già socio totalitario di Sisal, ha perfezionato l'acquisizione dello storico concessionario Snaitech in un'operazione che ha previsto un controvalore superiore a 2,3 miliardi di euro, una delle più grandi del settore. «Questo trend di consolidamento del settore, già iniziato qualche mese fa con l'acquisizione da parte dell'altro colosso Lottomatica della società SKS, è in linea con il tasso di crescita attesa a doppia cifra per l'intero settore», dice **Augusto Santoro**, partner di **Herbert Smith Freehills**. «Questi i due player principali del mercato, appena sfidatisi nuovamente per l'affidamento (per i prossimi 9 anni) della concessione per il gioco del lotto, attribuita a IGT (Lottomatica) per un controvalore di circa 2,2 miliardi di

euro. Nel complesso, pur nelle incertezze normative, il settore resta estremamente acquisitivo anche di realtà di minori dimensioni con l'obiettivo per i big players di guadagnare quote di mercato a valle della catena del valore. Le predette incertezze deviano sostanzialmente dal regime di prorogatio delle varie concessioni di gioco attualmente in essere. Più in particolare, la concessione per la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento (c.d. *Amusement with prize* (AWP) e videolottery (VLT), e dunque scommesse "fisiche" nei vari negozi di gioco e sale scommesse), era stata inizialmente assegnata nel 2013 per la durata di 9 anni, ma attualmente ancora in regime di proroga onerosa fino al 31 dicembre 2026, momento dopo il quale si potrà (sperabilmente e salvo ulteriori proroghe) pensare ad una nuova gara di assegnazione».

«La pandemia ha accelerato il graduale spostamento del gioco verso il canale online determinandone una crescita assai consistente, che si è consolidata anche dopo la riapertura dei locali fisici», dice **Andrea Corbelli**, partner di **BLF Studio Legale**. «Al contempo, gli operatori on li-



> 23 giugno 2025 alle ore 0:00

ne stanno affrontando le sfide imposte dall'ottenimento delle nuove concessioni la cui gara si dovrebbe concludere entro fine anno. Difatti il legislatore con il dlgs 25 marzo 2024, n. 41 ha introdotto previsioni che rischiano di eliminare dal mercato una fetta consistente di concessionari. L'innalzamento del costo delle nuove concessioni che passa da qualche centinaio di migliaia di euro a 7 milioni di euro e i limiti imposti all'operatività dei punti vendita ricarica ed alle c.d. skin, cioè i titolari di siti internet che operano attraverso i concessionari (è stata di fatto eliminata la possibilità per un singolo operatore di raccogliere il gioco tramite più siti web), costituiscono sfide importanti per le aziende di piccole o medie dimensioni costrette a rivedere il proprio modello di business e a ricercare l'unione per potere fronteggiare la concorrenza dei grandi operatori. In tal senso occorre strutturare queste aggregazioni con grande attenzione, ragionando sulla forma societaria più adatta e su previsioni statutarie e parasociali che tengano conto delle necessità dei singoli soci fino ad ora abituati a operare autonomamente».

Negli anni più recenti il giro di affari riferibile al mercato dei giochi ha conosciuto in Italia una dinamica accentuata, fornendo un contributo significativo e crescente al gettito fiscale. «Una delle cause dell'espansione del mercato dei giochi è stata la forte innovazione nelle modalità di gioco con la diffusione di internet e la possibilità di effettuare giocate attraverso la rete, on line e su eventi live», dice

Fabio Ciani, name partner di **Ciani Partners**. «Considerata la sua rilevanza economica, il settore dei giochi costituisce una fonte importante di gettito fiscale. Nonostante l'attenzione mostrata dal legislatore a questo settore, il quadro normativo del prelievo erariale in tale ambito risulta complesso, in quanto i vari tipi di gioco sono tassati con modalità e aliquote diverse. Di recente abbiamo visto l'emanazione del dlgs 25 marzo 2024, n. 41 di riforma del settore dei giochi pubblici ammessi. È stato così riordinato il settore dei giochi, in particolare quelli a distanza, ossia quelli con modalità di gioco interattiva attraverso una piattaforma su internet, in tv o al telefono (per i giochi a rete fisica e quelli gestiti dalle case da gioco resta ferma la disciplina previgente). Il dlgs 41/2024 costituisce il quadro regolatorio nazionale della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia (con o senza vincite di denaro), anche finalizzato a tutelare i minori (oltre agli altri giocatori, specie se appartenente a fasce deboli), a sviluppare il gioco sicuro, tenendo conto dei principi di ordine pubblico e di sicurezza rispetto a fenomeni criminali (gioco illegale). La norma dispone che l'esercizio dei giochi pubblici è consentito ai titolari di concessione rilasciata dall'agenzia delle Dogane e dei Monopoli, previo esperimento di una gara pubblica, la quale ha titolo per chiedere il rilascio di garanzie e il versamento di cauzioni».

Lo scorso 30 maggio è scaduto il termine per la presentazione delle domande relative al bando per le concessioni



> 23 giugno 2025 alle ore 0:00

di esercizio e raccolta a distanza dei giochi ex art. 6 D. Lgs. 41/24 indetto lo scorso 17 dicembre dall'Agenzia Dogane e Monopoli. «Il bando è caratterizzato da un iter travagliato, considerando le rimostranze sollevate dai «piccoli» concessionari attuali (in scadenza a settembre) nel ricorso rigettato dal Tar Lazio nei giorni scorsi», dice **Gianluca Medina**, senior associate di **LegisLAB**. «La decisione del Tar è stata già appellata dinanzi al Consiglio di Stato, il quale ha fissato l'udienza di merito al 12 giugno, mentre ha già rigettando le relative istanze cautelari. Tra i motivi di doglianza, vi sono la natura discriminatoria delle condizioni del bando, l'incertezza riguardante taluni documenti di gara ma, soprattutto, l'onerosità delle condizioni economiche per la concessione, tra cui l'incremento a 7 milioni del corrispettivo una tantum per ottenere la licenza. Elemento che, secondo i ricorrenti, non solo determinerà l'esclusione dal mercato di operatori di modeste dimensioni - con possibili ripercussioni sui relativi posti di lavoro - ma che potrebbe anche precludere il raggiungimento del numero delle concessioni previsto dal direttore centrale per i Giochi dell'ADM e, pertanto, degli attesi introiti per le casse dello Stato. Nell'ambito degli Stati Generali ADM del 22 maggio, il direttore Lollobrigida ha dichiarato che la previsione è quella di rilasciare 50 concessioni e che non ci sarebbero (state) proroghe del termine per le domande. Non resta che attendere gli ulteriori sviluppi, per comprendere se le criticità sollevate dai «piccoli operatori» incideranno unicamente sulle proprie posizioni, ovvero se porteranno effet-

tivamente al mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati a livello di sistema».

Il 26 maggio scorso è stato reso pubblico il dispositivo di sentenza con cui il Tar Lazio ha rigettato il ricorso promosso da un gruppo di operatori attivi nel settore del gioco a distanza, avente ad oggetto la determinazione direttoriale n. 777860 del 17 dicembre 2024 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e dei successivi atti applicativi. La pronuncia ha deluso le attese di tanti operatori che speravano di poter continuare o iniziare a operare nel settore del gioco online senza oneri economici eccessivi. «L'atto direttoriale contestato dai ricorrenti è stato emesso in attuazione del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41, che ha ridefinito il quadro normativo in materia di giochi online», spiega **Pierluigi Samarotto**, partner di **Pirola Pennuto Zei & Associati**. «In particolare, la determinazione impugnata ha indetto la gara telematica per l'assegnazione delle concessioni per l'esercizio dei giochi online indicando, tra l'altro, l'ammontare dell'importo, fissato in 7 milioni di euro, da pagarsi una tantum in caso di aggiudicazione e del canone annuale, pari al 3% del margine netto sulle giocate raccolte, per ciascuna concessione avente durata novennale. I ricorrenti avevano dedotto violazioni dei principi di concorrenza, proporzionalità e non discriminazione lamentando in particolare l'eccessiva onerosità delle condizioni economiche e l'inadeguata considerazione della posizione degli operatori già attivi sul mercato. La pronuncia del



> 23 giugno 2025 alle ore 0:00

Tar ha invece ritenuto legittima l'impostazione generale della procedura di gara e soprattutto i suoi aspetti economici in quanto conformi a quanto fissato nella normativa di riordino».

C'è chi poi evidenzia come le attuali misure di limitazione degli orari e di distanza dai luoghi sensibili applicate principalmente agli apparecchi si sono rivelate inefficaci nel contrastare il gioco patologico. «Esse non hanno risolto il problema, ma lo hanno semplicemente spostato verso altri prodotti distribuiti sul territorio e sull'on line. I dati 2015/2023 lo dimostrano chiaramente: la spesa sugli apparecchi terrestri è diminuita, mentre è aumentata in altri giochi, con un saldo positivo di oltre 2 miliardi di euro per l'intero comparto», spiega il presidente di ACADI (Associazione Concessionari Giochi Pubblici), l'avvocato **Geronimo Cardia**, founder dello studio **GCLegal**. «Queste misure oltre a non fare la prevenzione auspicata, unitamente ai ritardi della riforma del territorio e del riequilibrio dei parametri tra tipologie di gioco, pure previsti dalla delega fiscale, possono causare anche gravi problemi di interesse pubblico, riducendo il gettito erariale complessivo, minando la stabilità di migliaia di lavoratori e di imprese e indebolendo il presidio di legalità nei territori. Il settore degli apparecchi così colpito in modo sproporzionato è però quello che fin ora ha contribuito in modo decisivo al gettito dell'intero comparto (quasi il 50%), vanta il maggior numero di lavoratori (circa 110.000

dei 140.000 lavoratori del territorio, in tutto il comparto, compreso l'on line sono 150.000). Come temuto a dicembre 2024, per la prima volta, si è registrata una contrazione del gettito complessivo dell'intero comparto (-200 milioni rispetto al 2023). Il tutto senza contare che a rimetterci sono principalmente le piccole medie imprese italiane di gestione nonché della rete generalista di bar e tabacchi che garantiscono legalità e controllo sul territorio. È necessario, dunque, eliminare distanze e orari espulsivi, senza neanche prevedere criteri di distanza tra punti gioco perché le concentrazioni sono frutto delle marginalizzazioni determinate dai divieti sostanzialmente assoluti dei distanziometri esistenti (gli stessi che impediscono oggi di fare le gare). È possibile contrastare le dipendenze concretamente e senza effetti collaterali con la tecnologia del registro di autoesclusione e con gli apparecchi «safe» in grado di offrire protezione sanitaria, tutela dei minori e presidio della legalità».

Come noto, i giochi in denaro in Italia sono "pubblici" (in concessione statale) e basati su "reti" (a seconda del modello concessorio, con maggiore accento sulla gestione tecnologica di offerta e controlli, sulla gestione dei rivenditori non concessionari o su entrambi). «Nelle comunicazioni elettroniche è principio ormai invalso quello della c.d. *net neutrality*, che assicura



> 23 giugno 2025 alle ore 0:00

l'accesso ad internet in modo non discriminatorio, indipendentemente dal contenuto, dall'applicazione, dal servizio, dal terminale, nonché dal mittente e dal destinatario», dice **Edoardo Cazzato**, senior partner di **Orsingher Ortu - Avvocati Associati**. «E allora, in anni nei quali l'evoluzione tecnologica è un driver anche per i giochi e la digitalizzazione consente di offrire gli stessi prodotti su canali diversi, sembra altrettanto ineludibile per la regolazione di settore perseguire la "neutralità" dei canali di offerta (punti vendita fisici o a distanza). Avendo come premessa l'obiettivo di canalizzare il maggior numero di *gamblers* nelle reti legali, le reti di giochi pubblici dovrebbero essere rimodellate, mettendo al centro la scelta del consumatore rispetto alla modalità di fruizione del gioco. L'occasione del c.d. riordino delle normative di settore, inserito nella delega all'attuale Governo in materia fiscale, sarebbe forse la migliore occasione per una riflessione su questi temi. Eppure, ad oggi, un dibattito sul tema sembra lontano con conseguente inasprirsi delle differenze tra canale fisico e online. Ne derivano situazioni paradossali: i giochi a distanza – per i quali non è ancora effettiva la disciplina dei punti di ricarica e dei relativi controlli sulle modalità di pagamento – mantengono un significativo utilizzo del contante; di contro, in molti giochi offerti nei punti vendita i pagamenti digitali talvolta non sono neanche permessi. A tutto scapito del mercato e degli utenti/giocatori».

Fabio Ferraro, partner di **De Berti Jacchia Franchini Forlani**, ricorda che «per quanto concerne il lato della domanda, il settore presenta rischi connessi alla tutela della salute pubblica, in particolare riguardo alla prevenzione della dipendenza patologica (c.d. ludopatia). La facilità di accesso alle piattaforme digitali e la diffusione di scommesse online aumentano il rischio di comportamenti compulsivi, con conseguenze negative sulla salute mentale e sulla stabilità finanziaria dei soggetti coinvolti. A tal fine, sono state adottate misure di sensibilizzazione e programmi di supporto, ma si rende necessario un ulteriore rafforzamento delle politiche di tutela e di strumenti di auto-regolamentazione. La rivoluzione tecnologica generata dall'avvento dell'intelligenza artificiale e della realtà virtuale si configura come un fenomeno caratterizzato, per così dire, da un *dual use*. Da un lato, queste innovazioni offrono significative opportunità di espansione del mercato dei giochi, favorendo lo sviluppo di nuove piattaforme, servizi e modalità di intrattenimento che possono attrarre un pubblico sempre più vasto e diversificato. Dall'altro lato, tali tecnologie possiedono un potenziale considerevole nel campo della tutela della salute e del benessere dei giocatori, poiché possono essere impiegate per ridurre le conseguenze patologiche associate a comportamenti di gioco problematici o compulsivi. L'intelligenza artificiale può contribuire a monitorare e analiz-



> 23 giugno 2025 alle ore 0:00

zare i modelli di comportamento degli utenti, consentendo l'implementazione di sistemi di gioco responsabile e di interventi preventivi personalizzati, al fine di garantire un'esperienza di gioco più sicura e controllata».

Per **Elisa Mazzucchelli**, senior associate di **Morri Rossetti & Franzosi** «il settore del gioco d'azzardo online è in continua crescita e con esso crescono parallelamente i fenomeni di illegalità correlati. La sua intrinseca connessione con la criminalità organizzata rende, da sempre, quello del gioco d'azzardo un terreno fertile per reati come il riciclaggio, la frode fiscale e l'usura. Le associazioni criminali hanno compreso il potenziale di questo settore e ne hanno sfruttato i progressi e le evoluzioni, investendo nella creazione di siti abusivi e nella gestione di piattaforme di gioco e scommesse online non autorizzate, spesso riconducibili a società di diritto estero. Un dato emblematico è la localizzazione dei server delle piattaforme: la stragrande maggioranza si trova all'estero (Malta, Romania, Polonia, Austria, Regno Unito, Slovenia, Canada, Germania, Cina), a fronte di un numero nettamente inferiore in Italia. La natura transnazionale e dematerializzata del fenomeno rende particolarmente arduo il contrasto a queste pratiche illegali. Quando le condotte criminose si verificano integralmente su territorio estero, viene meno la giurisdizione italiana e, dunque, la possibilità di reprimerle in Italia. Il contrasto all'azzardo online illegale si scontra anche con la scarsa tracciabilità

dei flussi finanziari. Il ricorso sempre più diffuso a criptovalute e stablecoin rende estremamente complessa la ricostruzione dei percorsi del denaro, ostacolando l'individuazione dei beneficiari finali e l'identificazione delle attività di riciclaggio. A ciò si aggiunge la prassi di ricorrere a prestanomi o a documenti falsi per la registrazione sulle piattaforme. Rispetto a questo scenario, però, si apre una prospettiva promettente: l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale capaci di identificare schemi ricorrenti di utilizzo, rilevare anomalie nei flussi finanziari e analizzare documenti digitali per scovare falsificazioni. In questo senso l'IA può offrire un contributo decisivo nel potenziamento delle capacità investigative e di contrasto».

L'attività di gestione delle scommesse e dei giochi di abilità con vincita in denaro a un laborioso sistema di tassazione. «La c.d. Imposta unica, alla quale sono assoggettati i concorsi pronostici e le scommesse di qualunque natura, le imposte dirette e l'Irap, applicabili sugli utili realizzati dagli operatori e, a certe condizioni, l'Iva», dice **Enrico Fossa**, partner di **Paroli Fossa e Associati**. «I soggetti della filiera, infatti, sono soggetti alle generali regole di determinazione del reddito d'impresa recate dal Tuir e agli obblighi contabili e dichiarativi previsti dal Dpr 600/73. Ai fini Iva, mentre l'attività di raccolta pur rientrando nel campo di applicazione, costituisce operazione esente, ai sensi dell'art. 10 c. 1, 6 del Decreto Iva, le prestazioni tra gli operatori della filiera soggiaccio-



> 23 giugno 2025 alle ore 0:00

no a regole differenziate. Il sistema di tassazione dei soggetti della filiera del comparto, si può rappresentare distinguendo tra: prelievo speciale, rappresentato dall'Imposta unica, per le scommesse a quota fissa sportive e non sportive (escluse le scommesse ippiche), applicata sulla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte; prelievi ordinari, ossia Irpef, Ires e Irap, sulla quota di utili realizzati dai vari operatori; Iva, con aliquota ordinaria, sui corrispettivi corrisposti dal concessionario alla rete distributiva in relazione ad attività non afferenti l'accettazione del servizio e la raccolta, sebbene propedeutiche alla collocazione sul mercato delle scommesse. Dal 1° gennaio 2025, l'Imposta Unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse si applica nella misura del 25% oltre che ai giochi di abilità a distanza anche ai giochi di sorte a quota fissa e ai giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo. Sono state inoltre rideterminate le aliquote dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse applicate a una serie di giochi a distanza, al bingo a distanza, alle scommesse sportive a quota fissa, nonché alle scommesse a quota fissa su eventi simulati, e il prelievo sulle scommesse ippiche a quota fissa».

Nel contesto della trasformazione digitale dello sport, gli e-sport – o e-game – rappresentano un fenomeno in crescita, ma ancora privo di un adeguato inquadramento giuridico. Questa mancanza di riconoscimento ufficiale, specie

in Italia, ha ricadute significative sull'applicazione normativa. «Gli operatori si muovono tra diritto sportivo, civile e commerciale, senza una cornice chiara che consenta di qualificare con certezza competizioni e figure coinvolte», dice **Luca Marasco**, senior associate di **Eptalex – Garzia Gasperi & Partners**. «Ciò incide sui rapporti tra organizzatori e player, e sulle forme contrattuali utilizzabili per atleti, streamer, caster (i commentatori in diretta delle partite) e altri soggetti tecnici. Particolarmente delicata è la tutela dei minori, spesso coinvolti non solo come spettatori, ma anche come partecipanti attivi. È fondamentale applicare correttamente il Gdpr, specie per quanto riguarda profilazione, consenso informato e raccolta dati tramite le piattaforme. L'incertezza normativa influisce anche su aspetti pratici come premi, compensi e diritti di immagine. Altro snodo è quello delle manifestazioni a premio, che accompagnano tornei, lanci di videogiochi o iniziative promozionali. Molte di queste attività non rispettano gli obblighi previsti dal dpr 430/2001, come regolamento, cauzione o comunicazione al ministero, rischiando la riqualificazione in gioco d'azzardo, con conseguenze anche penali. Non meno rilevante è la fiscalità, spesso trascurata. Premi in denaro, gift card o beni assegnati tramite tornei e *giveaway* sono soggetti a obblighi fiscali precisi, con implicazioni



> 23 giugno 2025 alle ore 0:00

per organizzatori e partecipanti, specie se professionisti. Infine, la mancanza di una regolamentazione specifica contribuisce a un quadro frammentato, esponendo anche operatori in buona fede al rischio di irregolarità. In questo contesto, rivolgersi a professionisti con esperienza nel settore può aiutare ad anticipare i rischi e cogliere le opportunità offerte da un ambito in espansione ma ancora privo di regole definite».

Lato utenti sono notevoli i pericoli del gioco. «Tra le cause che conducono un soggetto persona fisica o giuridica a trovarsi in una situazione di sovraindebitamento e, conseguentemente, a richiedere l'accesso ad una procedura minore disciplinata dal Codice della Crisi e dell'insolvenza, rientrano casi in cui la crisi o l'insolvenza risultano essere strettamente correlate ad eventi eccezionali ed imprevisibili (c.d. shock esogeno) quali ad esempio nel caso della persona fisica la perdita del lavoro o una grave malattia che conduce all'impossibilità di poter proseguire la propria attività lavorativa», spiega **Elisa Castagnoli**, partner di **Elexia**, «Proprio nell'ambito delle patologie non sono infrequenti neppure i casi di malattie di natura psichiatrica le cui conseguenze si riverberano sulla condotta del soggetto che, proprio a causa della patologia da cui è afflitto, finisce per indebitarsi. Tra le patologie in parola rientra anche la patologia da gioco d'azzardo, nell'ambito della quale la condotta compulsiva legata al gioco va inevitabilmente ad im-

pattare in modo determinante ed irreversibile sulle condizioni finanziarie del soggetto ludopatico determinando un'incapacità di far fronte alle obbligazioni assunte. Ciò ha condotto ad interrogarsi in ordine all'idoneità dello stato patologico legato al gioco a superare l'indubbia colpevolezza del soggetto o, quantomeno, ad escluderne la colpa grave, il tutto in funzione dell'accesso alla procedura e della successiva esdebitazione».

— © Riproduzione riservata —

*Supplemento a cura
di Roberto Miliacca
rmiliacca@italiaoggi.it
e Gianni Macheda
gmacheda@italiaoggi.it*

> 23 giugno 2025 alle ore 0:00



Il settore del gioco pubblico ,in Italia, nel 2024 ha raggiunto un valore di 150 miliardi di euro