



Studio I-Com

NUOVO PROIBIZIONISMO, QUALE IMPATTO?

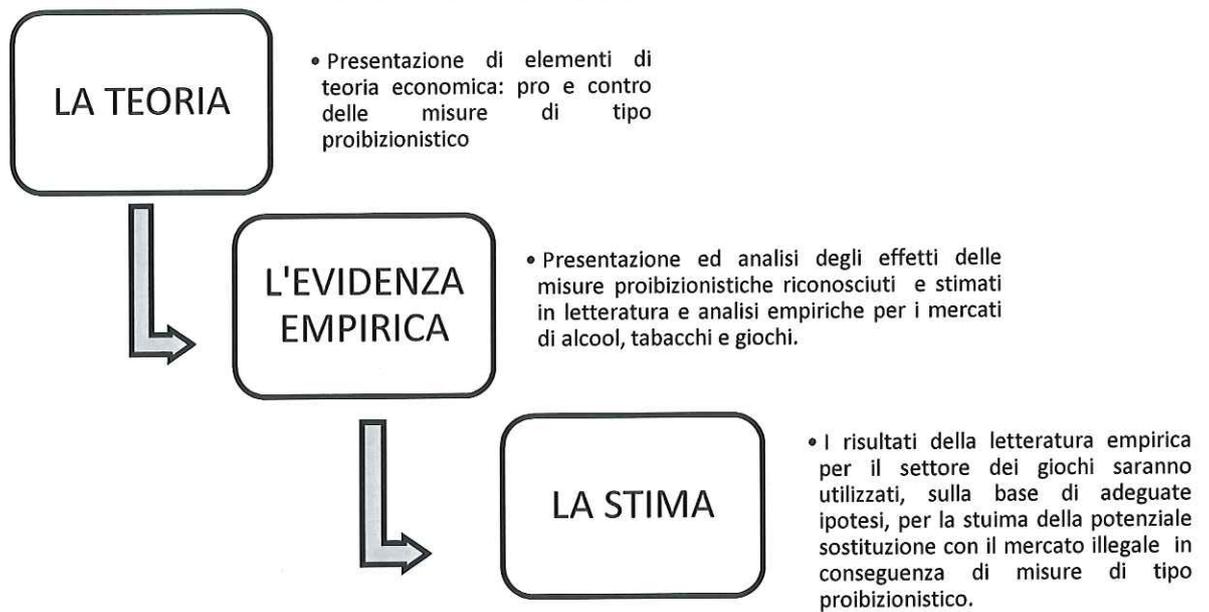
Piazza dei Santi Apostoli 66, 00187 Roma

Ph. +39 06 4740746 - Fax +39 0640402523 info@i-com.it - www.i-com.it
Rond Point Schuman, 6 - 1040 Bruxelles Tel. + 32 (0) 22347882

INDICE

INTRODUZIONE	4
1. IL SETTORE DEL GIOCO LEGALE IN ITALIA: TREND E REGOLAMENTAZIONE ..	6
1.1 I numeri del mercato e la dinamica nel tempo	6
1.2 Il quadro tributario attuale	8
1.3 Il regime di pubblicità	11
2. TEORIA ECONOMICA DEL PROIBIZIONISMO: UN FOCUS SUI MERCATI DEL TABACCO, DELL'ALCOOL E DEI GIOCHI	13
2.1 Elementi di teoria economica.....	13
2.2 Evidenze empiriche nei mercati di alcool, tabacco e giochi	17
3. IPOTESI DI SOSTITUZIONE APPLICATE AL MERCATO ITALIANO.....	30
3.1 Gli effetti sulla raccolta e sul gettito: possibili scenari	31
CONCLUSIONI.....	35

IMPOSTAZIONE DEL LAVORO



INTRODUZIONE

Il settore dei giochi ha registrato una crescita significativa negli ultimi 10 – 15 anni, garantendo un aumento complessivo della raccolta, contestualmente ad una sostanziale stabilità della spesa netta e del gettito fiscale. Nonostante i numeri robusti il comparto mostra dunque i segni tipici della maturità: una spesa dei giocatori costante e margini per la filiera in diminuzione a causa di una pressione fiscale in costante aumento e più elevata rispetto a quella dei grandi Paesi europei. Proprio la spesa, ovvero la differenza tra le somme giocate e quelle vinte, che misura il potenziale di mercato a remunerazione della filiera e dell'erario, ha infatti subito una profonda trasformazione in favore dell'erario, e a scapito della filiera. Anche il comparto degli apparecchi AWP e VLT, la cui spesa e raccolta hanno registrato una crescita esponenziale nel tempo, presenta ormai valori di raccolta e spesa sostanzialmente stabili dal 2014. Questo dato, secondo alcuni, dovrebbe disinnescare le preoccupazioni circa la possibilità che il fenomeno del gioco segua una dinamica esplosiva d'ora in avanti, preoccupazione che, invece, sta incoraggiando misure restrittive del mercato. In particolare gli interventi legislativi degli ultimi anni sono andati ad agire restringendo progressivamente gli spazi per la pubblicità delle attività di gioco d'azzardo e il decreto legge n.87/2018, meglio conosciuto come "decreto dignità", ha introdotto ulteriori misure sul tema. Nello specifico, all'art. 9, si prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, sia vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche in via indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, con qualunque mezzo questa sia effettuata; vengono incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e internet. Questo paper ha l'obiettivo di analizzare gli effetti delle misure di tipo proibizionistico su alcune tipologie di beni (tabacco, alcool e giochi) prima dal punto di vista della teoria economica, e poi dell'evidenza empirica disponibile in letteratura, per valutare sino a che punto misure restrittive dell'offerta possano avere gli effetti sperati contemporaneamente in termini di riduzione dei consumi e di mantenimento delle entrate fiscali.

Nel capitolo 1 viene presentata una sintesi dell'andamento del settore dei giochi negli ultimi dieci anni secondo i dati resi disponibili dall'ADM (Agenzia Dogane Monopoli), con una attenzione particolare alla composizione e dinamica della raccolta, della spesa e dell'erario per tipologia di gioco. Nello stesso capitolo viene sintetizzato il quadro

tributario attuale e dato conto delle restrizioni attualmente vigenti in tema di pubblicità. Nel secondo capitolo vengono presentati gli elementi di teoria economica alla base delle scelte in tema di misure proibizionistiche sul mercato, evidenziando le ragioni a supporto di queste ultime, gli effetti sperati e quelli distorsivi. Successivamente vengono presentati i risultati della letteratura empirica esistente per i tre settori alcool, tabacco e giochi sia in tema di elasticità della domanda al prezzo, quando gli aumenti di prezzo derivano da misure restrittive dell'offerta e/o della domanda, sia in tema di sostituzione del consumo tra mercato legale ed illegale come effetto di misure di questo tipo.

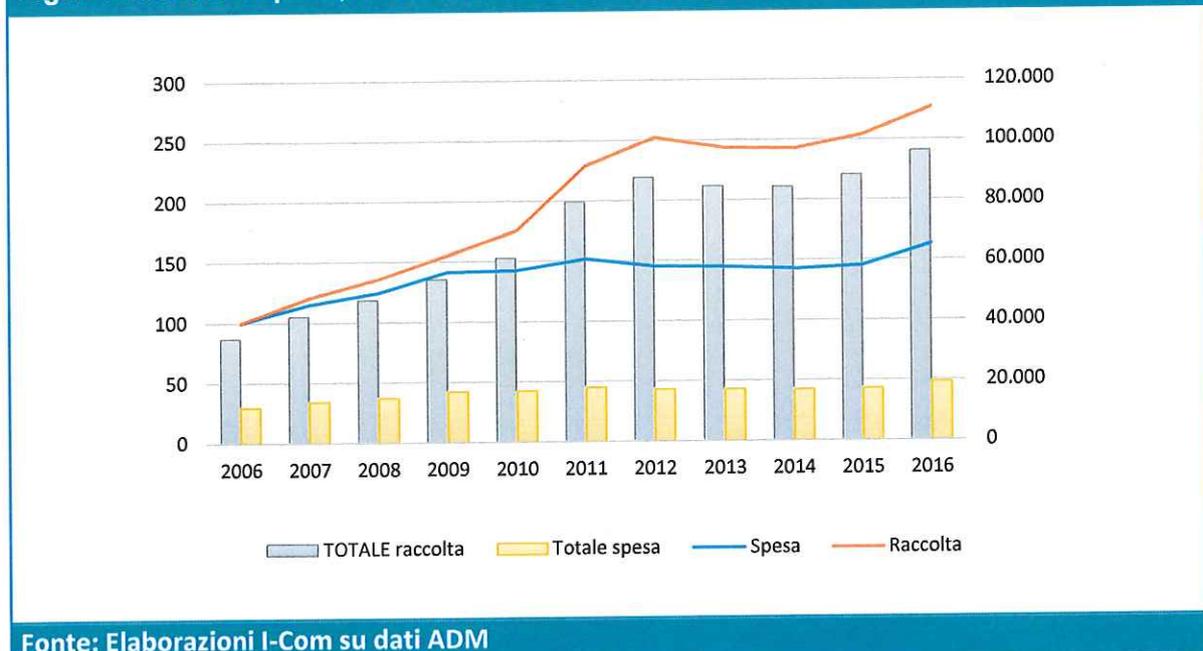
Nell'ultimo capitolo, sulla base di adeguate assunzioni, si è ipotizzato di applicare i risultati emergenti dall'analisi della letteratura empirica sul settore dei giochi al mercato dei giochi in Italia, con l'obiettivo di valutare i potenziali effetti di misure restrittive dell'offerta sulla raccolta e sull'erario, con un focus sulla possibile sostituzione di consumo verso il mercato illegale.

1. Il settore del gioco legale in Italia: trend e regolamentazione

1.1 I numeri del mercato e la dinamica nel tempo

Negli ultimi dieci anni il settore dei giochi ha registrato una crescita significativa e la raccolta totale, ossia l'insieme delle somme giocate, del settore è più che triplicata, passando da circa 35 miliardi di € nel 2006 a più di 96 miliardi di € nel 2016 (ultimo anno disponibile dai dati agenzia dogane e monopoli). I fattori alla base di questa crescita sono vari, ma tra questi va sicuramente riconosciuto l'aumento dell'offerta dovuto alla legalizzazione di tutti i segmenti di gioco avvenuto nel corso degli ultimi 20 anni. La spesa netta, definita come differenza tra raccolta e vincite dei giocatori (i.e. premi distribuiti), è anch'essa aumentata, seppur meno che proporzionalmente rispetto al trend della raccolta a causa dell'aumento dell'offerta dei giochi a *payout* più elevato e nel 2016 vale 19,5 miliardi di €, un incremento di circa 8 miliardi di € in dieci anni. La sostanziale stabilità nel tempo della spesa netta dei giocatori indica un elevato livello di maturità raggiunto dal mercato dei giochi (Figura 1).

Fig.1: Raccolta e spesa, milioni di € e indici 2006=100



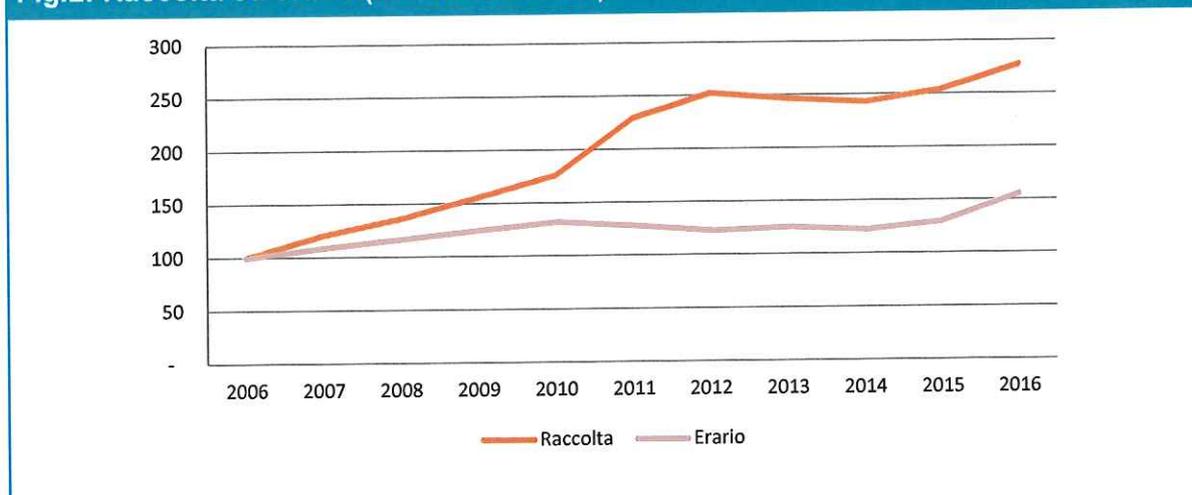
Fonte: Elaborazioni I-Com su dati ADM

La composizione della raccolta testimonia un ruolo crescente del totale degli apparecchi AWP e VLT (*amusement with prizes e videolotteries*) e, in parte marginale, degli altri giochi con premi. Questi giochi in soli tre anni sono arrivati a generare una raccolta pari a 22 miliardi di euro, per una spesa effettiva pari a di 2,8 miliardi di € ed

un'entrata erariale pari a 1,1 miliardi di €. Crescente nel tempo anche il ruolo dei giochi a distanza con vincita in denaro (skill games, giochi da casinò e poker).

Anche i risultati ottenuti in termini di entrate erariali sono stati soddisfacenti dal punto di vista dello Stato e resi possibili da un'ancora più sostenuta crescita della raccolta. Come si nota nella Figura 2 nel periodo 2006-2016 il gettito fiscale derivante dal settore è aumentato del 55% con una crescita più significativa nell'ultimo anno. L'andamento delle entrate è stato sempre crescente fino al 2010, per poi subire una flessione fino al 2014. Gli interventi normativi, che hanno innalzato il PREU per le AWP e VLT dal 2015 ad oggi, insieme con l'introduzione della cosiddetta tassa sulla fortuna, hanno portato al notevole aumento delle entrate osservabile tra il 2015 e il 2016, anno in cui il gettito derivante dal settore dei giochi vale in totale circa 10,5 miliardi di €.

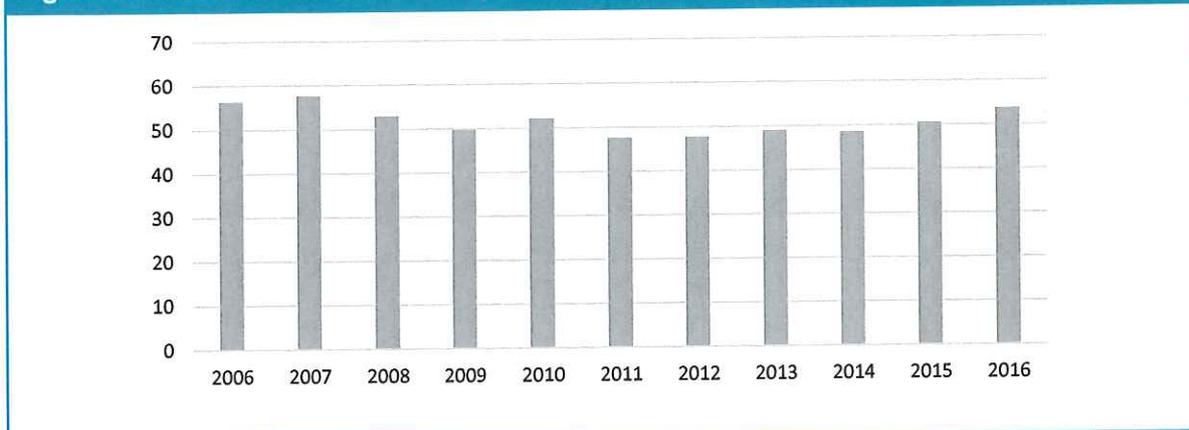
Fig.2: Raccolta ed erario (indice 2006=100)



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati ADM

In aggregato l'incidenza dell'erario sulla spesa netta dei giocatori ha seguito un profilo decrescente dal 2006 al 2012 per poi aumentare nuovamente fino al 2016 (Figura 3). In quest'ultimo anno il gettito erariale vale il 53,7% della spesa dei giocatori.

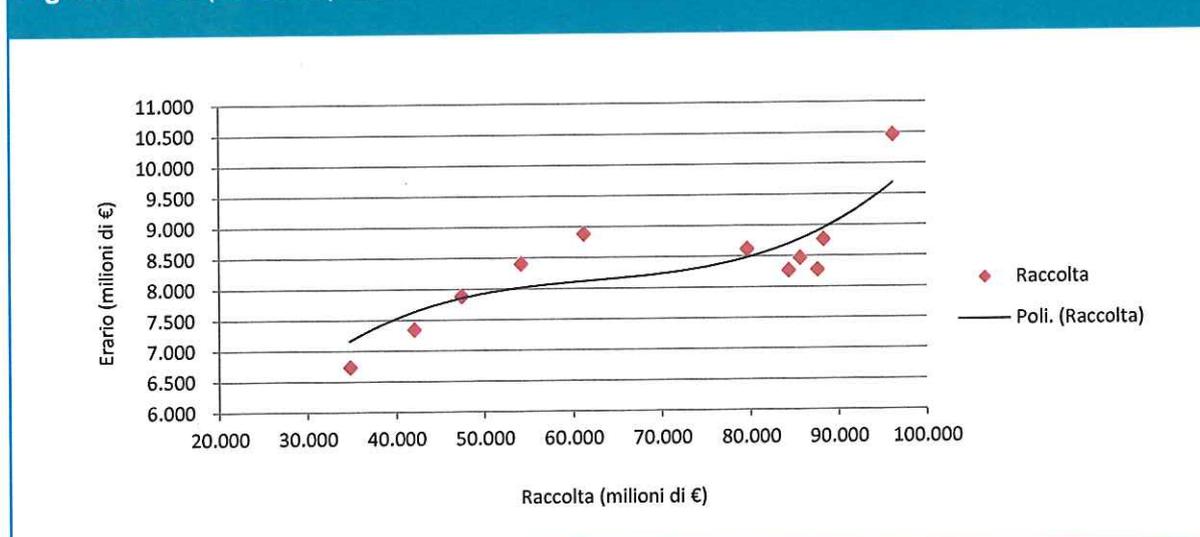
Fig.3: Incidenza dell'erario sulla spesa netta (valori %)



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati ADM

Confrontando l'andamento della raccolta con la dinamica dell'erario nel periodo considerato emerge infine una relazione non lineare soprattutto a partire dal 2010 (Figura 4), potenzialmente legata al parziale spostamento della raccolta verso comparti meno maturi caratterizzati da giochi a payout più elevato.

Fig.4: Erario f(raccolta), anni 2006 - 2016



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati ADM

1.2 Il quadro tributario attuale

Le diverse tipologie di gioco sono tassate con modalità e aliquote diverse ma, in sintesi, le entrate generate dal comparto possono essere di carattere extra tributario o di carattere tributario. Le entrate extra-tributarie vengono calcolate in maniera residuale: si ottengono sottraendo dall'importo complessivo delle giocate (cioè la raccolta) le

vincite pagate ai giocatori e l'aggio spettante al gestore del punto di gioco. A questo tipo di prelievo fiscale sono soggetti attualmente il gioco del Lotto, le Lotterie istantanee e le Lotterie ad estrazione differita. Il Bingo è stato soggetto a questo tipo di prelievo fino al 2016. Il gettito generato da tutte le altre tipologie di gioco viene invece classificato tra le entrate di tipo tributario. In questo caso però le basi imponibili e le aliquote variano in base alla tipologia di gioco. Le entrate di entrambe le tipologie sono riscosse con le modalità stabilite dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Per le entrate tributarie, nello specifico, esistono quattro tipi di aliquote che vengono applicate alle diverse forme di gioco:

- i. Il PREU (prelievo erariale unico), istituito nel 2003¹ per i giochi praticati su macchine da intrattenimento (AWP e VLT). La base imponibile è in questo caso rappresentata dalla raccolta, mentre l'aliquota, diversa fra AWP e VLT, viene fissata dalla Legge di Stabilità salvo il diritto di ADM di emanare tutte le disposizioni in materia al fine di assicurare maggiori entrate;
- ii. L'imposta unica. Si applica ai giochi numerici a totalizzatore, ai giochi a base sportiva e a base ippica, ai giochi di abilità a distanza, ai giochi di carte, ai giochi di sorte a quota fissa, ai poker cash e ai giochi da casinò. La base imponibile può corrispondere alla raccolta oppure al margine lordo. Le aliquote sono variabili a seconda del tipo di gioco e anche in questo caso possono essere modificate da interventi legislativi o da ADM;
- iii. L'imposta sugli intrattenimenti (ISI). Si applica ai giochi per i quali non è prevista vincita in denaro: in questo caso la base imponibile viene calcolata in modo forfettario, a seconda della tipologia di gioco;
- iv. L'aliquota IVA. Si applica esclusivamente ai giochi per i quali non è prevista vincita in denaro (giochi a premi).

Dal 2012 per alcune tipologie di gioco è stata inoltre introdotta una tassazione sulle vincite oltre i 500 euro (tassa sulla fortuna). A partire da ottobre 2017 tale prelievo è stato esteso: attualmente sono soggette a questa tassa, sebbene con aliquote diverse,

¹ DL 269 del 2003, art 39 comma 13.

le vincite oltre i 500 euro per i giochi numerici a totalizzatore, i giochi numerici a quota fissa, le lotterie e i premi corrisposti dalle VLT².

Attualmente il quadro della tassazione dei giochi in Italia è come riportato nella Tabella 1.

Tab.1: La fiscalità nel settore dei giochi

Giochi	Tipologia di entrate	Base imponibile	Aliquota
Lotto			
Lotto tradizionale	Extratributarie		differenziale per il banco
10 e lotto	Extratributarie		differenziale per il banco
Giochi numerici a totalizzatore nazionale			
Superenalotto	Imposta unica	raccolta	28,27%
Superstar	Imposta unica	raccolta	38,27%
Win for life	Imposta unica	raccolta	23,27%
Lotterie			
Lotterie differite	Extratributarie		valore residuale
Lotterie istantanee	Extratributarie		valore residuale
Giochi a base sportiva			
Concorsi a pronostici	Imposta unica	raccolta al netto di diritti fissi e ricevitori	33,84%
Scommesse sportive non sportive a quota fissa	Imposta unica	marginie lordo	18% raccolta rete fisica, 22% raccolta a distanza
Scommesse a totalizzatore	Imposta unica	raccolta	20%
Giochi a base ippica			
Scommesse ippiche a quota fissa	Imposta unica	marginie lordo	43% raccolta rete fisica, 47% raccolta a distanza

² d.l. 50/2017.

V7	Imposta unica	posta al gioco	15%
Bingo	Imposta unica	marginale lordo	20%
Apparecchi			
AWP	PREU	totale della raccolta	19%
VLT	PREU	totale della raccolta	6%
senza vincite in denaro	ISI e IVA	forfettario per categoria	8%
Giochi di abilità a distanza	Imposta unica	marginale lordo	20%
Giochi di carte e di sorte a quota fissa			
Poker cash	Imposta unica	marginale lordo	20%
giochi da casinò	Imposta unica	marginale lordo	20%

Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio 2018, "La fiscalità nel settore dei giochi", Focus tematico n.6 maggio 2018

1.3 Il regime di pubblicità

Gli interventi legislativi degli ultimi anni sono andati restringendo gli spazi per la pubblicità delle attività di gioco d'azzardo. Questi si inseriscono in un quadro europeo molto sfaccettato, che varia da Paese a Paese e in base alla tipologia di gioco considerato (scommesse, lotterie, casino, VLT, AWP etc.). In Italia, in ultimo, il decreto legge n.87/2018, meglio conosciuto come "decreto dignità", ha introdotto misure restrittive del regime di pubblicità del gioco d'azzardo. Nello specifico, all'art. 9, si prevede che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, sia vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche in via indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, con qualunque mezzo questa sia effettuata; vengono incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e internet. Si precisa, inoltre, che, dal 1° gennaio 2019, questo divieto si applichi anche alle sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a tutte le altre forme di comunicazione di contenuto promozionale; vengono comprese le citazioni visive e acustiche e la sovrapposizione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità risulta vietata ai sensi dello stesso decreto. L'inosservanza di queste disposizioni comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a

carico del committente, del proprietario del mezzo o del sito di diffusione o dell'organizzatore della manifestazione. La sanzione equivale al 5% del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e, in ogni caso, non è inferiore a € 50mila per ogni violazione. Per i contratti di pubblicità in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del *decreto dignità* rimane applicabile la normativa anteriore fino alla loro scadenza, ma comunque non oltre un anno da quando il decreto ha acquistato efficacia.

Già la legge di Stabilità 2016 aveva introdotto alcuni divieti alla pubblicità del gioco, volendo dare attuazione ai principi espressi dalla Raccomandazione n. 478/2014 della Commissione europea, che riguarda la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line. In questo modo, si faceva divieto di pubblicizzare il gioco eccessivo, negare i rischi connessi al gioco, pubblicizzare il gioco come un mezzo utile risolvere i problemi finanziari, rivolgersi ai minori e fornire dichiarazioni infondate sulle possibilità di vincita. Inoltre, si proibiva di pubblicizzare i giochi con vincita in denaro nelle trasmissioni radiofoniche e televisive generaliste dalle ore 7 alle 22 di ogni giorno, escludendo i media specializzati e le lotterie nazionali.

Anche il decreto legge n.158/2012, conosciuto come "decreto Balduzzi" aveva modificato il regime di pubblicità dei giochi, con l'obiettivo di ridurre la diffusione della dipendenza dal gioco. Infatti, l'art.7, comma 4, aveva disposto che, a partire dal 1° gennaio 2013, fossero proibiti i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive e radiofoniche e nelle rappresentazioni teatrali e cinematografiche rivolte prevalentemente ai giovani. Altresì venivano vietati anche i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante le trasmissioni televisive e radiofoniche, le rappresentazioni teatrali e cinematografiche ed anche via Internet, nel caso in cui invogliassero al gioco o ne esaltassero la pratica o non avvertissero del rischio di dipendenza. Lo stesso articolo, in più, prescriveva l'obbligo di riportare in modo chiaramente visibile formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e le relative probabilità di vincita. Inoltre, si comminava una sanzione amministrativa al committente del messaggio pubblicitario e al proprietario del mezzo di comunicazione di entità compresa tra i 100.000 e i 500.000 euro in caso di violazione dei divieti sopracitati.

2. Teoria economica del proibizionismo: un focus sui mercati del tabacco, dell'alcool e dei giochi

2.1 Elementi di teoria economica

Nel '900 l'economia del proibizionismo ha rappresentato per la teoria economica un campo importante di approfondimento. È nel XX secolo, infatti, che l'ampliarsi delle possibilità di *business* nel commercio di particolari tipologie di beni, l'emergere, in questo settore, di quote rilevanti di economia illegale, motivazioni sanitarie e di ordine pubblico hanno rafforzato la necessità, per le politiche pubbliche, di approntare strumenti efficienti di regolazione del mercato. Spesso, le Istituzioni, davanti alle esigenze summenzionate, hanno adottato la soluzione semplicistica di introdurre misure di carattere proibizionistico, con esiti contraddittori e non esaltanti, come emergerà dall'analisi di letteratura presentata nel prossimo paragrafo.

Nello specifico, faremo riferimento a beni che rischiano di creare dipendenza nei consumi. Tra questi, pur nella specificità di ciascuno, inseriamo il tabacco, le bevande alcoliche, le droghe leggere e il gioco d'azzardo. Più nello specifico, guardando alla teoria economica, potremmo collocare questi beni tra i beni *esperienza* e i beni *fiducia*³. Se consideriamo, infatti, come parametro utile alla classificazione le informazioni di cui i consumatori dispongono in merito alla qualità e agli attributi del prodotto, con beni *esperienza*⁴ indichiamo i beni di cui il consumatore non può valutare la qualità prima del consumo, per cui la quantità acquistata non è un indicatore della qualità. Si considerano beni *fiducia*, invece, i prodotti le cui caratteristiche non sono valutabili neanche successivamente all'uso. I beni esperienziali⁵ rappresentano un ampliamento del concetto di bene *esperienza*. Questi ultimi vengono integrati con una forte componente emozionale e relazionale nell'acquisto e nel consumo. In questo modo, si sottolineano i caratteri di specificità e il particolare coinvolgimento emotivo dell'esperienza di consumo.

³ Di Betta, P., *La regolazione nella strategia d'impresa. Convergenza e competenze, coalizioni e sistemi di beni*, FrancoAngeli, 2005

⁴ Tirole J., *The Theory of industrial organization*, The Mit Press, 1998

⁵ Pine, J. e Gilmore J., *The experience economy*, Harvard Business Review, 1998

Già da questi brevi cenni, si comprende la peculiarità di questi prodotti e le difficoltà che ne derivano nella regolamentazione: dalla determinazione della tassazione efficiente alla fissazione del prezzo ottimale alla diversità delle forme di regolazione del mercato, dai due estremi della proibizione e della liberalizzazione a modalità intermedie come il monopolio o altre tipologie di controllo e monitoraggio. Nel governo dei mercati dei beni in questione, inoltre, intervengono spesso giudizi di valore (dalla rilevanza dell'autodeterminazione individuale nella definizione delle preferenze di consumo all'autorità dello Stato nell'imporre restrizioni alle scelte degli agenti di mercato), oltre a fattori fondanti della teoria economica, quali l'ipotesi di razionalità del consumatore.

Dal punto di vista della teoria economica, sono numerosi i quesiti che il rafforzamento di misure di contenimento della domanda e dell'offerta di beni pone. Il proibizionismo, infatti, interviene su uno degli assunti cardine su cui poggia la scienza economica moderna, e cioè che gli individui siano i migliori giudici del proprio benessere⁶. È questa una delle premesse della teoria microeconomica, che fonda le sue soluzioni di equilibrio sulla massimizzazione dell'utilità individuale, definita sulla base delle preferenze dei consumatori; ma anche la teoria classica degli scambi internazionali è sostenuta da assunti individualistici. Si pensi alla dimostrazione dei benefici del commercio internazionale che David Ricardo fornisce nel suo celebre "Principi di economia politica e dell'imposta"⁷, basata sull'ipotesi che gli individui, come gli Stati, comprano e vendono sulla base di quello per loro è il proprio vantaggio. Ma le preferenze dell'individuo sono di supporto anche alla fondazione dell'*economia del benessere*, un filone autorevole della scienza economica che individua soluzioni ottimali di equilibrio per il benessere generale, a partire da quella che gli individui credono essere la propria utilità⁸. Il proibizionismo interviene su queste premesse, in quanto si pone come una limitazione alle scelte di consumo che l'individuo assume sulla base delle proprie preferenze.

Le questioni di teoria economica nell'ambito della letteratura sul proibizionismo variano a seconda del bene considerato, ma è possibile trarne alcune considerazioni generali. Innanzitutto, è da chiedersi se la domanda dei beni oggetto delle misure restrittive sia

⁶ Meadowcroft, J. (a cura di), *The Economics of Prohibition*, The Institute of Economic Affairs, 2008

⁷ Ricardo, D., *Principi di economia politica e dell'imposta*, 1817

⁸ Pigou, A. C., *L'economia del benessere*, 1920

rigida al variare della tassazione o elastica e, se si verifica il secondo caso, quanto elastica. Questo è un punto cruciale per verificare l'efficacia di politiche che mirano a ridurre la quantità di beni consumati, utilizzando la leva della tassazione. A questo fine, come si vedrà nel paragrafo successivo, la letteratura si è molto interrogata sulla stima dei coefficienti di elasticità⁹ del consumo rispetto alle aliquote sui beni oggetto di analisi. Per le stesse ragioni, assume rilievo l'elasticità della domanda dei beni rispetto al loro prezzo. La tassazione, infatti, agisce come cuneo, facendo lievitare i prezzi dei prodotti rispetto al loro prezzo di mercato. Anche in questo caso, stimare l'elasticità della domanda in caso di variazione del prezzo è utile a comprendere quali siano le conseguenze di misure proibizionistiche sul mercato. La stima della variazione dei consumi è necessaria anche per verificare gli effetti sull'occupazione e i salari di politiche che restringono il mercato. È lecito ipotizzare, infatti, che una riduzione consistente dei consumi nel mercato legale dei beni possa tradursi in una diminuzione dei livelli occupazionali e salariali delle filiere della produzione, distribuzione e vendita coinvolte, con effetti anche sull'indotto.

Ci si può chiedere, inoltre, come la propensione al consumo cambi al modificarsi del reddito; se, cioè, la quota di reddito destinata a tabacco, alcool o giochi aumenta o diminuisce quando il reddito disponibile aumenta. Questo costituisce un tema fondamentale anche per comprendere su quale tipologia di soggetti pesa in proporzione maggiore la tassazione sui beni in questione. Invero, se risultasse che sono le fasce sociali più deboli a dedicare la quota maggiore del proprio reddito a tali beni, l'aumento della tassazione su questa tipologia di prodotti avrebbe effetti regressivi. Al contrario, se fossero i redditi più elevati a consumarne di più, in proporzione, alzare le aliquote significherebbe inserire elementi di progressività nel sistema fiscale.

Anche ai fini del presente lavoro, è centrale, poi, verificare qual è l'effetto di sostituzione tra mercati legali e mercati illegali dei beni di cui stiamo discutendo. Infatti, all'aumentare della tassazione e del prezzo dei beni venduti sul mercato legale, è

⁹ Definito per la prima volta dall'economista Léon Walras, il concetto di elasticità della domanda misura gli effetti che una variazione del prezzo di un prodotto (o di altri prodotti nel caso di elasticità incrociata) comporta rispetto alla variazione della domanda dello stesso prodotto, a parità di reddito. Da un punto di vista economico, l'elasticità della domanda rispetto al prezzo consiste nel rapporto tra la variazione percentuale della quantità domandata e la variazione percentuale del prezzo.

naturale aspettarsi che cresca l'incentivo a rivolgersi ai mercati illegali dei beni. Come si vedrà nel successivo paragrafo, è un dato evidente nell'esperienza storica dei Paesi occidentali nel XX secolo. Questo rappresenta un elemento di teoria denso di implicazioni di *policy*. Se l'obiettivo di misure proibizionistiche fosse quello di diminuire i consumi di particolari tipologie di beni e queste dovessero tradursi in uno spostamento significativo di consumi a favore dell'economia illegale, mantenendo costanti i livelli complessivi di consumo, sarebbe chiaro che interventi di questo segno sarebbero inefficaci o, meglio, controproducenti. In questo modo, infatti, si darebbe sostegno all'ampliarsi dei mercati illegali, *core business* della criminalità organizzata, si sottrarrebbero risorse alle filiere legali di produzione, distribuzione e vendita e, spostando parte dei consumi nel mercato nero, si indebolirebbe la quota di gettito destinata alle casse statali.

Emerge dalla letteratura economica, poi, che lo *shift* tra mercato legale e illegale sia accompagnato da una sostituzione nei prodotti consumati, a favore di beni più pericolosi (bevande con maggiore contenuto di alcool, tabacco di minore qualità, gioco a maggiore tasso di azzardo), che sono più remunerativi e semplici da gestire per la criminalità organizzata. Anche in questo caso, se lo scopo di politiche proibizionistiche fosse quello di salvaguardare i consumatori da beni dannosi per la salute, esse non risulterebbero efficaci. Ugualmente ci si può interrogare sulla significatività di altri effetti indotti dallo spostamento di quote di consumo dal mercato legale all'economia illegale: tra questi, l'aumento di episodi criminali e di violenza, legati alla crescita delle dimensioni della criminalità organizzata, e l'impatto sui fenomeni corruttivi, in particolare nei rapporti con i pubblici ufficiali.

Un'ulteriore questione affrontata nella letteratura su tabacco, alcool e giochi riguarda i costi e l'efficacia dell'*enforcement* di misure proibizionistiche. Queste, infatti, introducono un sistema di controlli che implica costi di manutenzione e un impegno di spesa destinato a reprimere fenomeni che vanno in contrasto con le leggi previste. Si pensi, ad esempio, al costo dell'attività di segnalazione, ispezione, indagine e sequestro condotta dalle forze di polizia, finalizzata a contrastare condotte fraudolente e fenomeni di abusivismo e illegalità, nonché ad arginare i tentativi della criminalità organizzata di infiltrarsi nelle filiere legali dell'offerta. Si considerino anche i costi dei procedimenti giudiziari avviati in seguito all'attività della polizia e della magistratura ed eventualmente, nei casi penalmente rilevanti, la spesa per il mantenimento dei detenuti

nelle carceri. Si tratta di un aggravio di costi a carico delle casse pubbliche che potrebbe essere non trascurabile e, rappresentando un *costo opportunità*, una distorsione di parte della spesa pubblica verso gli impegni di applicazione delle misure di proibizione, a partire da impieghi che potrebbero essere più produttivi, orientati, ad esempio, alle politiche sociali o alla crescita economica. Sempre in questo ambito, ci si può chiedere se gli interventi di *enforcement* siano efficaci e se, quindi, i costi sostenuti per la loro adozione siano orientati allo scopo. Nel caso essi non siano efficaci, il valore del *costo opportunità* dell'applicazione di misure proibizionistiche salirebbe. Come per le conseguenze del proibizionismo sul gettito fiscale, anche in questo ambito gli effetti di politiche restrittive sulla disponibilità delle casse statali e sulla spesa pubblica sono uno degli argomenti affrontati nella letteratura economica.

In conclusione, considerati tutti questi fattori, è rilevante stabilire quale sia la soluzione di mercato migliore a cui affidare la produzione, la distribuzione e la vendita di beni di questo genere: se l'ipotesi migliore sia il divieto di produzione e consumo *tout court* o al contrario il libero mercato deregolamentato, o altre forme di governo come il monopolio statale o meccanismi di liberalizzazione fondati su sistemi di licenze e concessioni. Come si comprende da questo spaccato, nel dibattito sui costi diretti e indiretti della proibizione intervengono numerosi elementi. Non si tratta soltanto di costi monetari, ma altresì di costi sociali. Si pensi anche all'impatto di alcune produzioni sull'ambiente o agli effetti sul sistema sanitario e alle implicazioni di *policy* che ne derivano. Sono, infatti, esternalità negative, che andrebbero, in qualche modo, internalizzate. In sintesi, quindi, si pone la questione se il proibizionismo funzioni o meno, e se sia addirittura controproducente.

2.2 Evidenze empiriche nei mercati di alcool, tabacco e giochi

A questo fine, è utile proporre una sintesi dei principali risultati della letteratura focalizzata sulle evidenze empiriche che emergono dall'introduzione di misure proibizionistiche nei mercati dell'alcool, del tabacco e del gioco d'azzardo. Si è presa in considerazione letteratura di derivazione, oltre che italiana, anglosassone: l'esperienza storica del '900 ha fornito numerosi esempi di politiche proibizionistiche e processi di liberalizzazione nei mercati oggetto dell'analisi, così da poterne confrontare le evidenze. Gli interventi di carattere proibizionistico considerati sono di vario tipo: si pensi all'aumento, o comunque alla variazione, dell'imposizione fiscale sui beni o genericamente ai divieti di produzione, vendita e consumo. Si precisa, inoltre, che si

fa riferimento, oltre che a diversi Stati e beni di consumo, anche a differenti periodi temporali, nonché a particolari interventi di *policy*. Questo rende i risultati degli studi riportati di seguito difficilmente sovrapponibili, essendo l'esito di ipotesi altamente specifiche. Tuttavia, una rassegna della letteratura in materia è sicuramente opportuna, in quanto consente di ottenere una panoramica delle evidenze emerse dopo l'introduzione di misure proibizionistiche.

Tra i primi fattori da considerare, come sottolineato nel paragrafo precedente, c'è la misurazione dell'eventuale effetto di riduzione dei consumi derivanti da un aumento del prezzo o da condizioni equivalenti di restrizione dell'offerta. Questo effetto varia a seconda che si considerino alcool, tabacchi o giochi. In realtà la teoria economica riporta dinamiche simili per quanto riguarda le bevande alcoliche e i tabacchi. Per questi, invero, la domanda risulta in media inelastica rispetto all'aumento della tassazione o all'adozione di divieti alla vendita o al consumo. I valori dell'elasticità presentano infatti valori inferiori a 1; pertanto, il consumo si riduce in misura inferiore rispetto, ad esempio, all'aumento dell'imposizione o dei prezzi. Questo fenomeno viene riportato all'inizio degli anni '90 in Miron e Zwiebel (1991)¹⁰, che stimano la variazione del consumo di alcool dopo l'introduzione di misure proibizionistiche negli Stati Uniti, prendendo in considerazione il periodo che va dal 1900 al 1950. Si giunge alla conclusione per cui, dopo un'iniziale riduzione del consumo tra il 60% e l'80%, il consumo ritorna prima al 60-70% del valore iniziale e, nel periodo più lungo, si assesta sui livelli precedenti all'imposizione delle misure di restrizione dell'offerta. Le misure proibizionistiche, inoltre, causano un aumento dei prezzi di 3 volte i valori iniziali. L'elasticità del consumo al prezzo, quindi, mostra valori estremamente bassi. A conclusioni simili arriva Miron (1999b)¹¹, che esamina l'impatto del proibizionismo sul consumo di alcool, analizzando dati del periodo 1900-1993. Si evince che il proibizionismo ha un effetto modesto e anche marginalmente positivo sul consumo. La domanda di alcool, quindi, risulta inelastica. Si notano, inoltre, evidenze per cui le misure di divieto distorcono le preferenze dei consumatori a favore del bene proibito. Aumento dei consumi e crescita dei prezzi sul mercato legale sono riscontrati anche da Thornton (1991)¹², che prende in esame il divieto di vendita dell'alcool negli Stati

¹⁰ Miron, A. J., Zwiebel, J., "Alcohol consumption during prohibition", NBER Working Paper, 1991

¹¹ Miron, A. J., "The effect of alcohol prohibition on alcohol consumption", NBER Working Paper, 1999

¹² Thornton, M., *Alcohol prohibition was a failure*, Cato Institute, 17 luglio 1991

Uniti tra il 1920 e il 1933. L'autore, inoltre, sottolinea alcuni fattori considerati nel paragrafo precedente, quali la crescita dei mercati illegali, la scarsa qualità dell'alcool venduto nei mercati neri e l'aumento delle malattie. Il fatto che interventi di interdizione della vendita di alcool non siano utili a ridurre le quantità consumate viene avvalorato anche all'esterno del mondo anglosassone. Lee Luca (2015)¹³, ad esempio, prende in esame il contesto indiano. Ne risulta che, se da un lato il consumo di alcool è negativamente correlato con le violenze sulle donne (e quindi ridurre il consumo avrebbe effetti positivi sulla riduzione delle violenze domestiche), dall'altro si ottiene che il proibizionismo non riduce in modo significativo il consumo di alcool: il 70% dell'alcool consumato nelle zone rurali indiane, infatti, è prodotto in casa e il 38% dei bevitori indiani a basso reddito lo comprano sul mercato nero. Anche a riguardo del tabacco, la letteratura fornisce stime di elasticità molto basse. Kulick (2016)¹⁴ calcola, sul caso statunitense, valori dell'elasticità compresi tra -0,3 e -0,5; la domanda di sigarette, pertanto, sarebbe inelastica rispetto al prezzo. L'inelasticità della domanda di sigarette viene confermata da Compass Lexecon (2011)¹⁵, che valuta l'impatto economico di un'eventuale proibizione delle sigarette al mentolo negli Stati Uniti, prendendo in considerazione i prezzi sia del mercato legale che di quello illegale, arrivando alle medesime conclusioni. In particolare, per quanto riguarda il mercato illegale, si riscontra che a un aumento del 10% del prezzo delle sigarette al mentolo corrisponderebbe una diminuzione del consumo dell'1% e a un aumento del 50% una riduzione del consumo del 3,5%. La domanda di sigarette, pertanto, sarebbe inelastica rispetto alla misura restrittiva; considerando anche un tasso di sostituzione con il mercato illegale molto elevato, si conclude che provvedimenti di divieto non porterebbero a una diminuzione dei consumi. Del parere che il consumo di tabacco sia inelastico rispetto al prezzo sono anche Chaloupka e Warner (1999)¹⁶. In questo caso, si forniscono stime dell'elasticità che vanno da 0,14 a -1,23, ma la maggior parte delle stime rientra nel range tra -0,3 e 0,5, come emerso anche in precedenza. Si fa notare, poi, che i coefficienti di elasticità possono variare in base all'età della fascia di popolazione considerata. L'elasticità della domanda al prezzo non è diversa da 0

¹³ Lee Luca, D., Owens, E. G., Sharma G., "Can Alcohol Prohibition Reduce Violence Against Women?", *American Economic Review*, Vol. 105, No. 5, 2015

¹⁴ Kulick, J., Prieger, J., Kleiman, M. A. R., "Unintended consequences of cigarette prohibition, regulation, and taxation", *International Journal of Law, Crime and Justice*, 2016

¹⁵ Compass Lexecon, *Estimating consequences of a ban on the legal sale of menthol cigarettes*, 2011

¹⁶ Chaloupka, F. J., Warner, K. E., "The Economics of Smoking", NBER Working Paper, 1999

anche per Lovenheim (2008)¹⁷, che stima un valore del coefficiente compreso tra -0,11 e 0,06. Gruber (2002)¹⁸ valuta l'elasticità della domanda al prezzo, per il mercato canadese delle sigarette, intorno a -0,45. Si tratta, perciò, di una domanda rigida, più elastica per i redditi bassi. Si precisa che in questo caso viene considerata in modo esplicito la presenza di esplicito spostamento della domanda verso bacini illegali.

Al contrario del resto dei beni considerati, le attività di gioco d'azzardo mostrano solitamente una domanda elastica¹⁹. In questo caso infatti si rilevano in media valori del coefficiente di elasticità superiori all'unità che arrivano a un massimo di 3,21. Per i giochi, quindi, la variazione dei consumi è più che proporzionale rispetto alla variazione del prezzo²⁰. Nello specifico, un rapporto della Commissione Europea²¹ considera un numero ampio di studi elaborati nel settore: 15 hanno come oggetto differenti scommesse a totalizzatore, soltanto 3 invece scommesse a quota fissa. Le evidenze dall'insieme dei risultati considerati indica in modo chiaro un'elevata elasticità della domanda, sia per quanto riguarda le scommesse a totalizzatore, che presentano un valore mediano pari a 1,76 ed un valore massimo pari, appunto, a 3,21, che per quanto concerne le scommesse a quota fissa, i cui valori risultano compresi tra 1,6 e 2,2. Nel complesso, la maggior parte degli studi attesta un valore compreso tra 1 e 1,6, mentre circa un quarto dei lavori segnala valori addirittura superiori a 2,15. Si può fare riferimento anche a studi risalenti a periodi precedenti. Gruen (1976)²² calcola un

¹⁷ Lovenheim, M. F., "How Far to the Border?: the Extent and Impact of Cross-Border Casual Cigarette Smuggling", *National Tax Journal*, 2008

¹⁸ Gruber, J., Sen, A., Stabile, M., "Estimating Price Elasticities When there is Smuggling: The Sensitivity of Smoking to Price in Canada", NBER Working Paper, 2002

¹⁹ Come sarà meglio approfondito nel cap. 3, questa maggiore elasticità potrebbe in parte nascondere una maggiore disponibilità/facilità per i consumatori nello spostarsi dal mercato legale a quello illegale (o cosiddetto "grigio").

²⁰ La definizione di prezzo nel settore dei giochi non è immediata come negli altri mercati. Nella letteratura scientifica relativa al settore dei giochi, il prezzo è dato dalla differenza tra il valore atteso attualizzato della vincita e il costo totale della scommessa. Nella pratica tale valore attuale equivale all'ammontare medio che viene devoluto al giocatore sotto forma di vincite. Il prezzo unitario della scommessa diviene così approssimato da quella frazione del totale pagato non destinata a essere ridistribuita sotto forma di vincite. Questa parte è ulteriormente suddivisibile in tributi e remunerazione dei concessionari e della rete di raccolta. Al crescere del prelievo fiscale e della retribuzione degli attori della filiera, ad esempio, il prezzo pagato dallo scommettitore aumenta. Per la stima empirica del prezzo si veda Pandimiglio, A., Spallone, M., "L'elasticità della domanda nel mercato italiano dei giochi: inquadramento generale ed analisi dei casi del lotto e del superenalotto", CASMEF Working paper series, No.8, 2011

²¹ Commissione Europea, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, Final Report, 2006

²² Gruen, A., "An Inquiry into the Economics of Race-Track Gambling", *Journal of Political Economy*, 1976

valore dell'elasticità pari a 1,57 nel mercato delle scommesse ippiche a totalizzatore negli Stati Uniti. Suits (1979)²³ stima un valore di poco superiore (1,59) per le scommesse ippiche a totalizzatore, un dato ancora più alto per le scommesse ippiche a quota fissa (1,64) e un valore pari a 2,17 per le altre scommesse sportive. Successivamente, Thalheimer e Ali hanno condotto una serie di studi²⁴ sul calcolo dell'elasticità delle scommesse ippiche a totalizzatore in alcuni Stati americani. A seconda delle corse analizzate e dei metodi adoperati per calcolare l'elasticità, il coefficiente va da un valore minimo di 1,63 a un valore massimo di 3,09. In seguito Paton, Siegel e Vaugham Williams hanno svolto lo stesso esercizio sulle scommesse sportive a quota fissa, facendo riferimento al mercato inglese²⁵. Essi hanno calcolato valori compresi tra 1,4 e 1,62. In questa serie di studi, un'eccezione è data da uno studio di Europe Economics (1998)²⁶, che, facendo riferimento al contesto britannico, stima una domanda rigida, cioè con coefficienti inferiori all'unità, tra lo 0,63 e lo 0,69. Tuttavia, nel complesso si evidenzia che il mercato delle scommesse sia piuttosto elastico e sensibile alle variazioni di prezzo.

Se vogliamo analizzare in particolare l'elasticità della curva di domanda delle attività di gioco in Italia, facciamo riferimento a Pandimiglio e Spallone (2011)²⁷, che si concentrano sulle lotterie del Lotto e del Superenalotto, con dati del periodo 2005-2011. Per entrambi i giochi si conclude che l'elasticità della domanda di giocate rispetto

²³ Suits, D.B., "The Elasticity of Demand for Gambling", *Quarterly Journal of Economics*, 1979

²⁴ Thalheimer, R. e Ali, M.M., "Exotic Betting Opportunities, Pricing Policies and the Demand for Parimutuel Horse Wagering", *Applied Economics*, 1995

Thalheimer, R. e Ali, M.M., "The Demand for Parimutuel Horse Racing and Attendance", *Management Science*, 1995

Ali, M.M. e Thalheimer, R., "Transportation Costs and Product Demand: Wagering on Parimutuel Horse Racing", *Applied Economics*, 1997

Thalheimer, R. e Ali, M.M., "Parimutuel Wagering and Video Gaming: A Racetrack Portfolio", *Applied Economics*, 1998

Ali, M.M. e Thalheimer, R., "Product Choice for a Firm Selling Related Products: A Parimutuel Application", *Applied Economics*, 2002

²⁵ Paton, S., Siegel, D. e Vaugham Williams, L., *An Economic Analysis of the Options for Betting Taxation: A Report for HM Customs and Excise*, 2000

²² Paton, S., Siegel, D. e Vaugham Williams, L., "Taxation and the Demand for Gambling: new Evidence from the United Kingdom", *National Tax Journal*, 2004

²⁶ Europe Economics, *The Impact of 1996 Reduction in Betting Duty*, BOLA, 1998

²⁷ Pandimiglio, A., Spallone, M., op. cit., 2011

al loro prezzo è di molto superiore all'unità. Ciò comporta che un aumento dei prezzi²⁸ causerebbe conseguenze negative in termini di raccolta, penalizzando sia le entrate a favore dell'erario che i ricavi dei concessionari. Al contrario, una riduzione dei prezzi produrrebbe una crescita della raccolta e del gettito. Ad esempio, secondo le stime di Pandimiglio e Spallone (2011), una riduzione del prezzo della giocata del superenalotto del 10% comporterebbe un aumento della raccolta di circa il 14% con un aumento conseguente delle entrate erariali di circa il 4%.

Verifichiamo, poi, quali evidenze emergono dalla letteratura in merito all'effetto sostituzione tra i consumi sul mercato legale di alcool, tabacco e giochi, e i consumi degli stessi beni sui mercati illegali. Questo effetto porta in modo chiaro a sovrastimare gli effetti positivi sulla riduzione dei consumi delle misure introdotte, soprattutto in presenza di valori dell'elasticità superiori all'unità. Nel caso del settore del gioco il rischio potrebbe essere anche più elevato: infatti, oltre alle alternative tradizionali fornite dal mercato clandestino, i flussi delle giocate ormai hanno ampia possibilità di sfociare nel *web* e, attraverso la rete, di indirizzarsi verso i cosiddetti mercati grigi: questi non sono disciplinati dalla legge nazionale, in quanto sono situati in Paesi stranieri. Nel caso dei giochi si tratta, quindi, di una mole di raccolta che sfugge al controllo nazionale e non viene assoggettata a tassazione. Perciò, in seguito a un aumento dei prezzi, si registra una flessione della raccolta sul mercato legale superiore rispetto a quella ascrivibile direttamente all'elasticità della domanda, che può portare a sovrastimare gli effetti derivanti dalle politiche restrittive sul mercato in termini di riduzione dei consumi. Pertanto, il fatto che il gioco, a differenza del tabacco e dell'alcool, presenti un'elasticità al prezzo elevata costituisce un campanello d'allarme rispetto alla dimensione dei consumi che possono trovare sbocco nel mercato illegale. Se, infatti, la variazione del consumo all'aumentare del prezzo, per quanto riguarda i prodotti del tabacco e le bevande alcoliche, risulta ridotta, l'effetto di sostituzione del mercato illegale, pur evidente in letteratura, non assume volumi macroscopici. Al contrario, in presenza di elasticità elevata, come è per il mercato del gioco, il consumatore risulta particolarmente ricettivo verso scelte di consumo che risultino meno onerose. Considerate anche le grandi possibilità del gioco online ai giorni nostri,

²⁸ Per la specificità della definizione di prezzo nel settore delle scommesse, "aumento dei prezzi" va inteso come peggioramento delle aspettative di vincita.

l'introduzione di misure che incentivino lo spostamento dei consumi verso i mercati illegali, nel caso del gioco d'azzardo, va attentamente ponderata.

L'ampliarsi dell'economia nera, in seguito all'implementazione del divieto di vendita dei beni, è una delle evidenze che emergono dalla letteratura. Kulick et al. (2016) si concentrano sul mercato delle sigarette. Essi riscontrano una relazione positiva tra il livello della tassazione e la dimensione del mercato illegale. In particolare, stimano che, per ogni dollaro di aumento delle accise sulle sigarette, il valore netto del mercato illegale cresca del 14,1%. Inoltre, sembra che, per una crescita delle accise del 10%, il mercato illegale aumenti di valore del 4,2%. In più, da una comparazione internazionale, si nota che i Paesi a più alta tassazione del tabacco presentano i mercati illegali di valore più consistente. La relazione positiva tra tassazione ed economia nera viene confermata da LaFaive e Nesbit (2013)²⁹. Gli autori riscontrano, ripetutamente negli anni, in diversi Stati americani, come, a un aumento della tassazione, abbia fatto seguito una crescita del valore del mercato illegale. Le dimensioni dello *shift* tra mercato regolare ed economia illegale dipendono anche dal divario di prezzo tra i due mercati. Compass Lexecon (2011) stima che, se il prezzo del mercato nero fosse maggiore del 25% rispetto al prezzo corrente legale, il mercato illegale rappresenterebbe il 72% dei consumi totali attuali. Chiaramente, minore è il divario di prezzo, più la quota dell'economia illegale sulla domanda complessiva cresce. Nella valutazione del valore del mercato illegale rilevano anche i differenziali di prezzo tra mercati di Stati diversi. Come viene riportato in Chaloupka e Warner (1999), nel Canada a cavallo tra anni '80 e '90, a causa di un aumento delle accise, il prezzo delle sigarette era 5 volte maggiore se paragonato a quello degli USA. Questo divario di prezzo tra Stati limitrofi ha causato un'intensificazione importante dei traffici illegali dagli USA verso il Canada. Lovenheim (2008) verifica ugualmente l'impatto dei differenziali di prezzo delle sigarette tra Stati confinanti sulla domanda di sigarette e le dimensioni del mercato illegale. A questo proposito, risulta che, nel caso degli Stati Uniti, tra il 13% e il 25% dei consumatori compri le sigarette in località di confine, per avvantaggiarsi della convenienza di prezzo. Che il differenziale di prezzo tra Stati rappresenti un incentivo al contrabbando di sigarette è una tesi avvalorata anche da

²⁹ LaFaive, M. D., Nesbit, T., "Higher Cigarette Taxes Create Lucrative, Dangerous Black Market", Mackinac Center for Public Policy, 2013

Stehr (2005)³⁰ che, inoltre, indica nell'aumento dell'evasione uno dei principali effetti dell'aumento della tassazione sulle sigarette. Dopo un aumento delle tasse, infatti, si riscontra che l'evasione cresca in misura doppia rispetto alla diminuzione dei consumi. A causa dell'aumento dell'evasione, in più le statistiche sovrastimano la riduzione dei consumi. Una quota consistente di consumi che scompare dalle vendite ufficiali, infatti, passa al mercato nero. L'evidenza che le dimensioni dell'evasione siano fortemente elastiche rispetto a differenziali di prezzo tra Stati diversi viene sostenuta anche da DeCicca et al. (2010)³¹. Essi, in più, stimano l'aliquota ottimale sulle sigarette, considerata la possibilità di evadere le tasse. Ne deriva che, al fine di contrastare il fenomeno dell'evasione, la tassazione ottimale dovrebbe essere inferiore del 20%, se paragonata alla tassa pigouviana che si limita a internalizzare nel prezzo le esternalità negative del consumo di tabacco.

Se per i beni di carattere materiale, quali il tabacco o l'alcool, si fa riferimento al ruolo dei mercati transfrontalieri, legali o illegali, e ai differenziali di prezzo che questi presentano con i mercati interni, a riguardo delle attività di gioco d'azzardo, essendo queste perfettamente digitalizzabili, si pone l'ulteriore problema dato dalla regolamentazione e dal controllo dei flussi di scommesse giocati online. Diversi studi di letteratura evidenziano la difficoltà, se non l'inefficacia, di misure proibizionistiche del gioco d'azzardo sul territorio nazionale, in presenza della possibilità di gioco online, e come anche quest'ultimo sia complicato da bandire. Clarke e Dempsey (2001)³², valutando i possibili sistemi di regolazione del gioco online, concludono che il proibizionismo sia un approccio inefficace e che un sistema di licenze di gioco sia l'approccio migliore. Alarie e Ingelman (2008)³³, a partire da un'ampia rassegna, spiegano come misure proibizionistiche del gioco online siano costose e inefficaci. Come si accennava in precedenza, nel caso del gioco d'azzardo, di fronte ad un aumento dei prezzi, i consumatori possono scegliere di indirizzare le proprie scommesse su canali illegali o stranieri, utilizzando le possibilità del gioco online e causando una flessione della raccolta in misura superiore rispetto a quella ascrivibile

³⁰ Stehr, M., "Cigarette tax avoidance and evasion", *Journal of Health Economics*, 2005

³¹ DeCicca, P., Kenkel, D. S., Liu, F., "Excise Tax Avoidance: The Case of State Cigarette Taxes", NBER Working Paper, 2010

³² Clarke, R., e Dempsey, G., "The feasibility of regulating gambling on the Internet", *Managerial and Decision Economics*, 2001

³³ Alarie, B., Ingelman, A., "Bet on It: The Taxation of Online Gambling" in Chodikoff, D. W., Horvath, J. L., *The Taxation and Valuation of Technology*, Irwin Law, 2008

esclusivamente all'elasticità. In maniera speculare, una riduzione dei prezzi può attrarre nel gioco legale flussi di scommesse che prima venivano canalizzati verso l'economia nera o verso l'estero. Ad esempio, in Gran Bretagna una riduzione del prezzo di circa il 70% ha causato un aumento della raccolta del 600%³⁴: una crescita così rilevante non può essere ricondotta solo all'elasticità della domanda rispetto al prezzo.

Dalla letteratura, inoltre, emerge che i mercati illegali non beneficiano solo di un effetto spostamento a partire dai mercati legali, su cui insistono le misure di divieto, ma che in qualche modo entrano in concorrenza con le filiere legali della produzione, distribuzione e vendita. Il consumatore, infatti, si trova ad operare una scelta di consumo tra mercati illegali e mercati legali, questi ultimi vittima, tuttavia, di un aumento dei prezzi di cui i primi non risentono. L'aumento della concorrenza sleale dei mercati illegali funge da calmiera sui prezzi del mercato legale creando una spinta al ribasso dei prezzi. È il caso di Miron (1999), dove si evince che l'offerta del mercato illegale tiene bassi i prezzi di quello legale, portando alle conclusioni per cui misure interdittive non riducano il consumo di alcool. In questo modo si favoriscono distorsioni di mercato e si produce un effetto *boomerang* di riduzione del gettito, considerato un coefficiente di elasticità che per i giochi è superiore all'unità.

Un'ulteriore tema che viene affrontato nella letteratura economica, sulla base di precise esperienze storiche, è l'aumento di oneri per le casse pubbliche dovuto all'*enforcement* delle misure proibizionistiche e all'adozione di interventi di repressione dei mercati illegali. Infatti, come specificato nel primo capitolo, l'accrescere di dimensione dell'economia nera, dovuta all'introduzione di misure di divieto, comporta conseguenze nell'ambito dell'ordine pubblico, che richiedono di essere contrastate. La relazione tra proibizionismo e violenze viene esplorata, ad esempio, in Miron (1999a)³⁵, che, nello specifico, analizza il rapporto tra proibizionismo e tasso di omicidi negli Stati Uniti, utilizzando dati tra il 1990 e il 1995. Si riscontra una correlazione positiva tra introduzione di misure di divieto di consumo degli alcolici e tasso di omicidi. Il tasso di omicidi risulta più alto di un valore compreso tra il 25% e il 75% rispetto a una situazione di assenza di proibizionismo. Il tasso di omicidi può essere considerato

³⁴ Pandimiglio, A., Spallone, M., op. cit., 2011

³⁵ Miron A. J., "Violence and the U.S. Prohibition of Drugs and Alcohol", NBER Working Paper, 1999

una buona *proxy* del mercato illegale, in quanto la violenza è spesso strumento di risoluzione delle controversie in ambito criminale. La relazione positiva tra dimensione dei mercati illegali e frequenza degli episodi criminali è stimata anche da Kulick et al. (2016).

Ultima, ma non per importanza, tra i fattori economici che, come emerge dalla letteratura, più influiscono sui mercati dei beni oggetto del presente studio e sull'effetto di spostamento dei consumi verso l'economia nera è la funzione dell'informazione a beneficio dei consumatori e dei mezzi con cui questa viene garantita o ostacolata. Già nell'incipit di questo capitolo abbiamo visto come la gamma di informazioni sulla qualità e gli attributi dei prodotti, in questo settore, abbia una valenza più elevata rispetto ad altre tipologie di beni; in questo caso, infatti, è funzionale alla definizione e alla classificazione di questi beni in quanto tali. Se ne deduce, quindi, che, se l'informazione non viene adeguatamente garantita, è da contemplare un effetto distorsivo sulle scelte di consumatori razionali. Le modalità attraverso cui si può ostacolare un'informazione idonea alle scelte di consumo sono le più varie, da scarsa trasparenza nella specificazione delle caratteristiche del prodotto e sulla sua filiera di produzione, distribuzione e vendita a poca chiarezza sui rischi del consumo, a limitazioni per le imprese del settore di poter pubblicizzare in misura opportuna i propri beni e servizi. Al contrario di quanto si può riscontrare nel senso comune, gli agenti economici elaborano le informazioni a propria disposizione per definire le scelte di consumo, sulla base delle proprie preferenze. Limiti nella possibilità di pubblicizzare prodotti di consumo si traducono, pertanto, in minore informazione. Questi ostacoli all'informazione possono produrre la conseguenza negativa di distorcere le scelte di consumo a favore della sostituzione verso il mercato illegale. Molto spesso si fa riferimento ai consumatori di tabacco, alcool o giochi come agenti economici irrazionali, che si affidano a un rapporto emotivo con il bene di consumo. In realtà alcune ricerche riferiscono il contrario. Ad esempio, Forrest et al. (2010)³⁶, con riferimento ai giocatori della Lotteria nazionale del Regno Unito, evidenziano che questi si muovono sulla base di aspettative razionali. Essi, infatti, processano in modo corretto le informazioni disponibili, rispondendo ai tassi di vincita e agendo come se, in linea di massima, riuscissero a prevedere il livello delle vincite per ogni giocata. Va

³⁶ Forrest, D., Gulley, D. O., Simmons, R., Testing for rational expectations in the UK National Lottery, *Journal of Applied Economics*, 2000

da sé che l'ampiezza delle informazioni disponibili è dirimente, ai fini della costruzione di aspettative razionali. Pertanto, il regime di informazione, trasparenza e pubblicità svolge un ruolo fondamentale. Emerge dalla letteratura, inoltre, come interventi restrittivi della possibilità di scelta del consumatore riducano il surplus di cui essi godono. Simmons (2008)³⁷, a questo proposito, analizza l'impatto di diversi modelli di regolazione del gioco ed evidenzia come una regolazione stringente del settore del gioco riduca le possibilità di scelta e il surplus del consumatore e, ostacolando la concorrenza, comporti rendite e distorsioni di mercato.

Una sintesi delle evidenze empiriche derivanti dall'impatto di misure proibizionistiche riguardanti tabacco, alcool e giochi riscontrate in letteratura viene proposta nella Tabella 2.

Tab.2: Evidenze empiriche nei mercati di alcool, tabacco e giochi

Fenomeno economico	Alcool	Tabacco	Giochi
Elasticità della domanda al prezzo	Si stima una domanda di elasticità rigida, cioè con coefficienti < 1. Con l'introduzione di misure proibizionistiche, i consumi ritornano al livello originario, dopo un'iniziale riduzione. I prezzi aumentano. Il proibizionismo incide sul consumo in misura marginale.	La domanda di sigarette risulta inelastica rispetto al prezzo e alla tassazione. Dagli studi di letteratura, i coefficienti di elasticità sono in gran parte compresi tra -0,3 e -0,5. La proibizione non produce una diminuzione dei consumi.	Il gioco d'azzardo mostra una domanda elastica. I valori del coefficiente di elasticità sono superiori all'unità e arrivano a valori massimi pari a 3,21. La maggior parte degli studi calcola un valore compreso tra 1 e 1,6, mentre circa un quarto dei lavori stima valori superiori a 2,15 (Unione Europea). Il valore dell'elasticità risulta in media più elevato per le scommesse a totalizzatore che per quelle a quota fissa. Una riduzione dei prezzi produce una crescita della raccolta e del gettito. Una riduzione del prezzo della giocata del superenalotto del 10% comporta un aumento della raccolta di circa il 14% con un aumento del gettito di circa il 4% (Italia).
Effetto di sostituzione tra mercato legale e illegale	Parte della domanda del mercato legale si dirige verso l'economia nera, con aumento di crimini e violenze. Conseguenze collaterali sono la scarsa qualità dell'alcool venduto nel mercato nero e l'impatto sul sistema sanitario. Nelle zone rurali,	Il tasso di sostituzione con il mercato illegale è molto elevato. Risulta che i Paesi a più alta tassazione del tabacco presentino mercati illegali più consistenti. Per ogni dollaro di aumento delle accise il valore netto del mercato illegale cresce del 14,1%. Per una crescita del	I flussi delle giocate sfociano da una parte nel mercato clandestino e dall'altra, attraverso la rete, verso i mercati grigi, che sfuggono ai controlli e non sono assoggettati a tassazione. Dopo un aumento dei prezzi, la flessione della raccolta sul mercato legale è superiore

³⁷ Simmons, R., "Gambling", in Meadowcroft, J. (a cura di), op.cit., 2008

	oltre a quello venduto in nero, si fa uso di alcool prodotto in casa.	10% delle accise, il mercato illegale aumenta del 4,2% (USA). L'aumento dell'evasione è uno dei principali effetti dell'aumento della tassazione sulle sigarette. A causa dell'aumento dell'evasione, le statistiche sovrastimano la riduzione dei consumi.	rispetto a quella ascrivibile esclusivamente all'elasticità della domanda.
Competizione tra mercati legali e mercati illegali	L'offerta del mercato illegale tiene bassi i prezzi di quello legale, mantenendo inalterati i livelli di consumo.	Le dimensioni dello <i>shift</i> tra mercato legale e illegale dipendono dal prezzo delle sigarette sul mercato illegale. Se questo è maggiore del 25% rispetto al prezzo corrente legale, il mercato illegale rappresenterebbe il 72% dei consumi attuali (USA). Minore è il divario di prezzo, più questa percentuale cresce. Il differenziale di prezzo tra Stati rappresenta un incentivo al contrabbando di sigarette e al mercato transfrontaliero. Tra il 13% e il 25% dei consumatori compra le sigarette in località di confine (USA).	Risulta che le misure proibizionistiche del gioco online siano costose e inefficaci e che un sistema di licenze sia l'approccio migliore. Anche il mercato legale "compete" con quello illegale. In Gran Bretagna una riduzione del prezzo di circa il 70% ha causato un aumento della raccolta del 600%, una crescita dovuta non solo all'elasticità, ma anche alla dimensione dei flussi di ritorno dai mercati grigi.
Costi di enforcement del proibizionismo	Si riscontra una correlazione positiva tra introduzione di misure proibizionistiche dell'alcool e della droga e tasso di omicidi. Il tasso di omicidi è più alto del 25%-75% rispetto a una situazione di assenza di proibizionismo, con conseguenti aggravii di costo per le attività di polizia e le autorità giudiziarie (USA). Il tasso di omicidi è una <i>proxy</i> del mercato illegale perché la violenza è strumento di risoluzione delle controversie in ambito criminale.	Si riscontra una relazione positiva anche tra aumento di valore dei mercati illegali e crescita degli episodi di crimine, con conseguente crescita dei costi di <i>enforcement</i> .	
Impatto dell'informazione			I giocatori agiscono in modo razionale processando in maniera corretta le informazioni disponibili, rispondendo ai tassi di vincita e agendo come se, in linea di massima, riuscissero a prevedere il livello delle vincite per ogni giocata. Una regolazione stringente del settore del gioco riduce le possibilità di scelta e il surplus del consumatore e, riducendo la concorrenza, comporta rendite e

			distorsioni di mercato. Diventa cruciale il ruolo dell'informazione.
--	--	--	--

Fonte: Elaborazione I-Com

3. Ipotesi di sostituzione applicate al mercato italiano

Come abbiamo visto nell'evidenza empirica riassunta nel capitolo precedente, il settore dei giochi mostra una domanda con elasticità al prezzo superiori ad 1 e anche superiore alla media dei valori che riguardano il mercato del tabacco e quello dell'alcool. Questo significa che la variazione dei consumi è più che proporzionale rispetto alla variazione del prezzo (per la definizione di prezzo nel settore dei giochi si veda la nota 19, capitolo 2) e sono maggiori le probabilità di sovrastimare gli effetti delle misure di tipo proibizionistico. Alla luce dei risultati descritti nel capitolo 2 per quanto riguarda il settore dei giochi, si è voluto dunque procedere a verificare cosa accadrebbe in Italia se i valori dell'elasticità della domanda al prezzo fossero riconducibili ai valori emersi dalla letteratura empirica esistente. Questo esercizio è stato condotto con l'obiettivo principale di capire quali potrebbero essere gli effetti in termini di riduzione della raccolta e del gettito erariale dell'introduzione di misure con fini proibizionistici che agiscano, indipendentemente dal canale di trasmissione, portando a un aumento dei prezzi sul mercato legale. Partendo dal rapporto della Commissione Europea³⁸ e considerando anche gli altri lavori già citati nel presente paper, emerge come i valori dell'elasticità rilevati nella letteratura empirica siano ricompresi in un intervallo che va da -0,6 (minimo) a -3,21 (massimo). Quest'ultimo valore, tuttavia, risulta essere un *outlier* rispetto alla distribuzione dei risultati. Si noti che, anche se l'elasticità è per convenzione indicata con valore assoluto, ricorriamo nel testo ad indicare il suo segno negativo per ricordare che l'evidenza empirica rileva una relazione inversa tra le due grandezze raccolta e prezzo. Data la diversità degli studi in termini di anni e paesi oggetto delle analisi, si è scelto di costruire i possibili scenari di riduzione della raccolta sul mercato italiano sulla base di una media dei valori delle elasticità emerse dallo studio della letteratura empirica, eliminando dalla media il valore massimo di 3,21 giudicato come un *outlier*. Il valore medio dell'elasticità della raccolta al prezzo così ottenuto è pari a -1,5 (Tabella 3). È stato poi ipotizzato, in linea con lo studio presentato da Pandimiglio e Spallone (2011), uno scenario base (*low*) di aumento del prezzo pari al 10%, ed uno scenario alternativo di aumento del prezzo pari al 15% (*high*). Come presentato di seguito nella Tabella 3, con un valore

³⁸ Cfr nota 20

dell'elasticità pari a -1,5 lo scenario *low* comporterebbe una riduzione della raccolta del 15%, mentre lo scenario *high* comporterebbe una riduzione della raccolta pari al 23%.

Tab.3: Elasticità della domanda al prezzo

Elasticità della raccolta al prezzo	Scenari	Aumento prezzo ipotizzato	Variazione% stimata della raccolta
-1,5	scenario 1 (<i>low</i>)	+10%	-15%
	scenario 2 (<i>high</i>)	+15%	-23%

Fonte: Elaborazione I-Com

Ricordiamo inoltre che dalla letteratura disponibile emerge come i flussi delle giocate abbiano ampie possibilità di rivolgersi a mercati diversi da quello legale a causa dell'esistenza del cosiddetto "mercato grigio", fruibile molto più facilmente del mercato illegale e prevalentemente tramite la rete. Questo rende maggiore l'effetto di sostituzione a cui possono essere soggetti i giochi sul mercato legale per due motivi: una maggiore offerta, che spesso gli utenti non sono in grado di riconoscere con certezza come illegale, non essendo di fatto a conoscenza della normativa e vista la facilità di incorrere in tali siti navigando in rete; un aumento relativo della concorrenza a cui sono soggetti i giochi sul mercato legale. Nel breve periodo i prezzi inferiori e i maggiori *payout* garantiti dal mercato illegale o grigio rendono relativamente più alti i prezzi sul mercato legale, provocando lo spostamento della domanda dal secondo al primo canale. Nel lungo periodo il differenziale tra prezzi e *payout* rischia poi di avere un effetto depressivo sui prezzi del mercato legale che, con lo scopo di impedire una riduzione della domanda, è obbligato ad agire al ribasso sui prezzi, generando però un ulteriore effetto negativo sulle entrate fiscali.

3.1 Gli effetti sulla raccolta e sul gettito: possibili scenari

Di seguito si è ipotizzato che le misure relative al divieto di pubblicità per il settore dei giochi, di cui si è data descrizione all'ultimo paragrafo del capitolo 1, vadano a generare un aumento dei prezzi relativi sul mercato legale e ad aumentare il differenziale di *payout* tra mercato legale ed illegale o grigio dei giochi. La minore informazione disponibile può essere infatti assimilata, in termini di effetti, a un aumento del prezzo della giocata dovuto a misure di tipo proibizionistico quali, ad esempio, una crescita

della tassazione, come si rileva nella letteratura empirica riportata nel capitolo 2. In generale, infatti, le misure di tipo proibizionistico quali un aumento dell'imposizione fiscale o misure di divieto di consumo agiscono portando un aumento dei prezzi sul mercato con l'obiettivo di scoraggiare il consumo del bene. Lo stesso aumento relativo dei prezzi e gli effetti che andremo a descrivere di seguito potrebbero dunque derivare anche da un inasprimento fiscale che agisca tramite diversi tipi di imposta aumentando il prezzo unitario del gioco e cioè la differenza tra la somma unitaria giocata e il valore atteso della relativa vincita.

Per quanto riguarda la pubblicità il divieto potrebbe andare a generare una forte asimmetria informativa, portando i consumatori a percepire una riduzione delle aspettative di vincita legate ai giochi sul mercato legale (ossia un maggiore prezzo inteso come differenza tra raccolta e premi distribuiti), spingendoli, data la maggiore elasticità della domanda sul mercato, a cercare alternative più convenienti. Questo significa che la riduzione del consumo dei giochi legata alle misure di limitazione dell'informazione potrebbe essere sovrastimata, nascondendo in realtà uno spostamento verso il mercato illegale.

Proprio nei mercati dove l'elasticità della domanda alle variazioni di prezzo è mediamente più elevata, come riscontrato nella letteratura empirica relativamente al mercato dei giochi, l'effetto delle misure proibizionistiche è maggiormente controverso. Infatti, se da un lato queste ultime possono avere con maggiore probabilità l'effetto sperato in termini di riduzione dei consumi, dall'altro i consumatori, non indifferenti rispetto alle variazioni del prezzo sul mercato, sono maggiormente inclini a cercare delle alternative di consumo a prezzi inferiori e maggiori probabilità di vincita, spostandosi sul mercato illegale. In mercati dove invece l'elasticità al prezzo è inferiore all'unità, come nel caso degli alcolici e delle sigarette, l'indifferenza dei consumatori rispetto alle variazioni di prezzo li rende, viceversa, meno inclini a cercare soluzioni di consumo alternative: essi semplicemente non modificano in maniera significativa le loro abitudini di consumo. Dunque, nel caso dei giochi, l'effetto delle misure destinate a scoraggiare il consumo, quali massimali di spesa, inasprimento dell'imposizione fiscale, divieti di consumo in determinati luoghi etc., tutte assimilabili ad aumenti di prezzo relativo sul mercato legale, può portare a sovrastimare l'effetto sperato di riduzione del consumo. È verosimile che parte della riduzione di consumo stimata (e sperata) si trasferisca in realtà ad un mercato grigio od illegale che, nel caso dei giochi,

è facilmente fruibile soprattutto via web. L'ipotesi è dunque che la raccolta e il relativo gettito si riducano a causa dell'aumento dei prezzi sul mercato legale legato sia alla riduzione delle aspettative di vincita che alla maggiore concorrenza sul mercato illegale o grigio provocata dalla minore informazione disponibile, tuttavia, parte di questa riduzione sarebbe fittizia, a nascondere uno spostamento di quote di gioco verso un mercato parallelo e più conveniente in termini di prezzi relativi e di *payout*.

Con l'obiettivo di stimare questo potenziale spostamento sul mercato illegale, si parte dunque dalla stima della riduzione della raccolta e del gettito che si avrebbe a causa di un aumento dei prezzi sul mercato dei giochi. La variazione della raccolta al variare del prezzo della giocata dipende dai valori dell'elasticità della domanda dei giochi al prezzo³⁹. Partendo dal valore della raccolta nel 2016 (pari a 96.142 milioni di €) i due scenari proposti nella Tabella 3 risulterebbero in una riduzione della raccolta rispetto al dato dell'ultimo anno disponibile, rispettivamente pari ad un valore di 14,4 miliardi di € nel caso dello scenario *low* e 21,6 miliardi di € nel caso dello scenario *high*. Si assume, a seguire, che in un'ipotesi conservativa l'incidenza del gettito fiscale sul totale della raccolta resti pari a quanto rilevato nel 2016, e cioè ad una percentuale del 10,9%. Fatta questa ipotesi, la riduzione dell'erario ascrivibile alla riduzione della raccolta stimata per lo scenario *low* sarebbe pari a 1,5 miliardi di €, mentre la riduzione ascrivibile alla variazione della raccolta nello scenario *high* risulterebbe pari a circa 2,3 miliardi di € (Tabella 4).

Secondo un recente studio dell'Istituto Superiore di Sanità (ottobre 2018), sono 18,4 milioni i giocatori in Italia, definiti come coloro che hanno giocato almeno una volta nei 12 mesi antecedenti il momento dell'intervista. Le risposte dei giocatori hanno consentito di individuare un gruppo di soggetti che hanno dichiarato di aver giocato negli ultimi 12 mesi antecedenti la ricerca anche presso aziende illegali. Da queste risulta che in media, tra gioco online e gioco fisico, il 3,8% dei giocatori sociali gioca sul mercato illegale, percentuale che sale al 9% se si considerano i giocatori problematici. Attraverso queste informazioni si è proceduto a stimare quello che potrebbe essere lo spostamento sul mercato illegale collegato alla riduzione della

³⁹ L'elasticità della domanda al prezzo rappresenta la variazione della quantità domandata data una variazione unitaria del prezzo. Valori dell'elasticità maggiori di 1 rappresentano riduzioni della domanda più che proporzionali rispetto all'aumento del prezzo, valori dell'elasticità minori di 1 rappresentano riduzioni della domanda meno che proporzionali rispetto all'aumento del prezzo.

raccolta nei due scenari presentanti (colonna A, Tabella 4). In particolare è stato possibile calcolare la percentuale della riduzione della raccolta legata alla misura proibizionistica che si muoverebbe verso il mercato illegale⁴⁰ (colonna C, Tabella 4).

Tab.4: Ipotesi di impatto economico di un aumento del prezzo, scenari

Scenari	A) Riduzione della raccolta <i>milioni di €</i>	B) Riduzione del gettito <i>milioni di €</i>	C) Spostamento su mercato illegale	
			% di A	<i>milioni di €</i>
scenario 1 (low)	14.421	1.566	13%	1.832
scenario 2 (high)	21.632	2.352		2.747

Fonte: Elaborazione I-Com

Della riduzione della raccolta generata nei due scenari dalla misura proibizionistica, è possibile affermare che almeno una percentuale pari al 13% potrebbe risultare sovrastimata, corrispondendo in realtà a uno spostamento dal mercato legale a quello illegale. Nei due scenari il valore della raccolta che si sposterebbe sul mercato illegale sarebbe pari in un solo anno a 1,8 miliardi di €, nel caso dello scenario *low*, e 2,7 miliardi di euro, nel caso dello scenario *high*. La riduzione del gettito fiscale dunque ascrivibile alla riduzione della raccolta non risulterebbe essere collegata alla reale riduzione del consumo sperata e stimata, ed in buona sostanza il gettito si andrebbe a ridurre più che proporzionalmente rispetto alla reale riduzione nel consumo dei giochi.

⁴⁰ Si è proceduto dapprima a calcolare il numero di giocatori sociali e problematici che dichiara di giocare sul mercato illegale partendo dalle percentuali fornite dall'ISS (media tra gioco online e gioco fisico per entrambe le tipologie di giocatori). In un secondo passaggio è stato stimato il numero dei giocatori corrispondente alle riduzioni di raccolta fornite nella colonna A della Tabella 4. A questo numero è stata applicata la percentuale di giocatori che dichiarano di giocare sul mercato illegale per calcolare il relativo valore "illegale" della riduzione della raccolta, moltiplicandolo per il valore della raccolta pro-capite, secondo i dati dell'ultimo anno disponibile 2016.

CONCLUSIONI

- Dalla letteratura empirica emerge, in generale, come le misure di tipo proibizionistico (aumento di imposizione fiscale; divieto di vendita, pressione al rialzo sui prezzi) nei mercati dell'alcool e del tabacco, falliscano nel loro intento finale di contenere i consumi in quanto la domanda di questi beni risulta essere inelastica, con valori dell'elasticità inferiori ad 1 e, nella maggior parte degli studi analizzati, inferiori a 0,6. Aumenti di prezzo dunque provocano riduzioni meno che proporzionali della domanda. Questo effetto è positivo per il gettito fiscale a meno che non si osservi, come riportato in alcuni studi, una sostituzione di consumo con il mercato illegale. Questo porta a sovrastimare gli effetti positivi in termini di riduzione dei consumi sul mercato legale e in termini di gettito. Il consumo, invero, non si riduce ma si sposta verso canali illegali, annullando l'obiettivo della politica restrittiva ed anche l'effetto positivo in termini di erario.
- Per il mercato dei giochi, viceversa, la letteratura empirica concorda nello stimare valori dell'elasticità superiori all'unità. La domanda di giochi (approssimata nelle analisi dalla raccolta) reagisce cioè più che proporzionalmente rispetto alle variazioni del prezzo, con valori dell'elasticità superiori all'unità, che vanno fino ad un massimo di 3,21 a seconda della tipologia di giochi. Questo significa che aumenti di prezzo legati a qualunque tipo di misura restrittiva che agisca aumentando la differenza tra giocata unitaria e vincita unitaria (ad esempio inasprimento fiscale) provocano una riduzione più che proporzionale della raccolta, con effetti molto incerti sul gettito fiscale. Valori molto elevati dell'elasticità infatti possono portare riduzioni di erario più che proporzionali rispetto alla riduzione della domanda. Non è un caso che lo spostamento, allo stesso interno del mercato legale, dai giochi a *payout* inferiori ai giochi a *payout* più alto sia avvenuto contemporaneamente alla rottura della relazione lineare tra raccolta ed erario nel periodo 2006 – 2016;
- La maggiore elasticità riscontrata nel mercato dei giochi potrebbe collegarsi almeno in parte all'effetto sostituzione con il mercato illegale, che può avvenire più facilmente a causa di differenze nel *payout* e nei prezzi delle giocate, soprattutto a causa dell'esistenza del cosiddetto mercato grigio, più facilmente fruibile, e più difficilmente tracciabile e controllabile, prevalentemente diffuso sul web;

- Gli aumenti di prezzo potrebbero derivare anche dalle misure restrittive in tema di pubblicità, in quanto la minore informazione potrebbe agire riducendo le attese di vincita e dunque la raccolta, aumentando il prezzo relativo - approssimato dalla differenza tra giocata unitaria e vincita unitaria. Inoltre il prezzo sul mercato legale potrebbe aumentare a causa della maggiore concorrenza sul mercato illegale o grigio, più facilmente fruibile data la riduzione delle informazioni utili all'utente per il discernimento delle tipologie di gioco;
- Pertanto, proprio nei mercati con valori dell'elasticità più elevata in cui il consumo reagisce significativamente a variazioni di prezzo, è più alto il rischio di sostituzione con il mercato illegale. I consumatori, infatti, reagendo alle variazioni sul mercato, sono maggiormente spinti a cercare alternative più convenienti altrove. La riduzione del consumo legato alle misure di tipo proibizionistico potrebbe dunque essere sovrastimata e nascondere uno spostamento del valore speso dal mercato legale a quello illegale;
- Applicando al mercato italiano dei giochi un valore medio di elasticità della domanda dei giochi al prezzo pari a (-) 1,5 (valore medio dei risultati della letteratura empirica presentata), un aumento del prezzo del 10% porterebbe ad una riduzione della raccolta del 15%, per un ammontare di circa 14,4 miliardi di euro. In una ipotesi conservativa in cui l'incidenza dell'erario sulla raccolta resti pari a quella osservata nel 2016, la corrispondente riduzione del gettito fiscale sarebbe pari a circa 1,6 miliardi di euro. Se i prezzi aumentassero del 15% la riduzione della raccolta arriverebbe a valere 21,6 miliardi di euro, con una corrispondente riduzione dell'erario per 2,3 miliardi di euro.
- A causa dell'effetto sostituzione con il mercato illegale la riduzione della raccolta risulterebbe però non essere completamente riconducibile ad una reale riduzione del consumo. Almeno il 13% di questa riduzione potrebbe infatti essere ascritta allo spostamento del consumo sul mercato illegale per un valore compreso, a seconda degli scenari di aumento del prezzo, tra 1,8 miliardi e 2,7 miliardi di euro in un anno.