

LIVIA SALVINI  
**LE QUESTIONI FISCALI**

**Il quadro di insieme**

Gli operatori del settore dei giochi sono assoggettati sia ai prelievi fiscali ordinari, sia a prelievi fiscali speciali che “assorbono” imposte normalmente dovute da operatori economici di altri settori. Questo mix impositivo, il cui ammontare si riflette sia direttamente che indirettamente sulle vincite e quindi sulla attrattività del gioco, ha degli aspetti peculiari che saranno oggetto della mia relazione, insieme alle questioni che si pongono sotto il profilo della tassazione locale, anch’essa in cerca di un non facile equilibrio tra generalità dell’imposizione e specificità del settore economico dei giochi.

Va innanzitutto precisato che gli operatori del settore dei giochi sono soggetti sui propri ‘utili’, come tutte le società di capitali residenti, alla tassazione diretta mediante l’imposta sul reddito delle società (IRES), con l’aliquota del 27,5%, nonché all’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), con un’aliquota variabile a seconda delle Regioni in cui l’attività viene svolta.

Mentre, dunque, per quanto riguarda l’IRES gli operatori sono tassati nel modo “normale”, per quanto attiene le imposte indirette, ed in particolare l’IVA, essi sono soggetti ad un regime speciale. Infatti, gli operatori che effettuano la raccolta sono soggetti al pagamento del PREU, l’imposta unica sui giochi e le scommesse, che sostituisce l’IVA. Il PREU sostituisce anche le ritenute per le imposte sul reddito sulle vincite che sarebbero nor-

malmente a carico dei giocatori.

Il PREU è applicato con aliquote variabili a seconda del tipo di gioco ed è prevista un'addizionale (la c.d. "tassa sulla fortuna") sulla parte delle vincite eccedenti i 500 € per alcuni tipi di gioco (VLT, Gratta e Vinci, Super Enalotto, ecc.)

Il PREU può essere dedotto dalla base imponibile dell'IRES e ciò significa quindi che l'operatore "risparmia" sull'IRES dovuta una somma pari al 27,5% del PREU.

Le imposte fin qui menzionate confluiscono nelle casse dello Stato (IRES e PREU), ovvero delle Regioni (IRAP). I Comuni, invece, applicano le loro imposte (soprattutto IMU, TASI, TARI) sulle rendite catastali e sulle superfici dei locali dedicati al gioco (ricevitorie, sale gioco, ecc.). In sostanza – e qui sta uno dei maggiori punti di criticità dal punto di vista fiscale, ma non solo – le imposte "più ricche", quelle che a vario titolo gravano sugli operatori e quindi sulla raccolta e sui profitti del gioco, vanno allo Stato, mentre sul territorio, e cioè laddove il gioco viene effettivamente esercitato e se ne possono manifestare le esternalità negative dal punto di vista sociale, restano le "briciole", cioè le imposte locali che si applicano agli immobili in cui il gioco viene esercitato.

### **Focus sul PREU**

Il prelievo unico è dunque la forma di tassazione specifica del settore del gioco. La base imponibile è normalmente costituita dalla raccolta lorda, cioè dalle somme giocate. In alcuni tipi di gioco (casinò) si applica sulla raccolta netta (raccolta lorda meno vincite).

Questa imposta grava formalmente sugli operatori del settore, nel senso che questi sono tenuti al versamento dell'imposta e agli adempimenti (dichiarazioni, contabilità). Dal punto di vista sostanziale, però, il PREU incide economicamente sui giocatori, perché c'è una evidente

relazione tra le percentuali delle giocate (fissate per legge) che ritornano in vincite (pay out) ed il livello di tassazione degli operatori. Cioè, più alta è l'imposta e più basso è il pay out. Questa semplice constatazione comporta che c'è anche una relazione tra livello di tassazione e facilità, per il giocatore, di rivolgersi a canali di gioco non legali e non tassati che possano perciò "garantire" pay out più alti. Per disincentivare questa "fuga" sono state previste aliquote sensibilmente più basse per i giochi on line rispetto a quelli tradizionali (lotto, lotterie, ecc.). Il che comporta un apparente paradosso: poiché i giocatori tendono a preferire i giochi di nuova generazione, sia per il maggior appeal sia perché consentono maggiori vincite, nonostante l'aumento (sensibile fino al 2012) dei volumi delle giocate, il gettito erariale si è ridotto (nel 2014 era di circa 8 miliardi). In altri termini, pur di conservare comunque un gettito, lo Stato ha realisticamente optato per riduzioni del prelievo che consentano comunque di limitare le perdite di gettito.

Una critica che viene spesso rivolta al PREU, e che ha un suo fondamento, riguarda la sua regressività. Come è noto, da un punto di vista giuridico costituzionale e da un punto di vista economico, è nettamente preferibile che un'imposta sia progressiva (cioè colpisca in modo proporzionalmente maggiore chi è più "ricco") anziché regressiva (cioè colpisca in modo maggiore chi è più "povero"). Ora, poiché come si è detto il PREU grava economicamente sul giocatore e le indagini sociologiche sembrano indicare che le fasce di popolazione meno istruita e (quindi) meno abbiente sono maggiormente propense al gioco, si verifica appunto un effetto di regressività, per cui i soggetti meno abbienti, in quanto giocatori, subiscono un prelievo che i non giocatori (statisticamente più abbienti) non subiscono.

Un'altra diffusa critica – che invero non colpisce solo il PREU ma anche altre imposte come le accise sulle sigarette – è quella secondo cui lo Stato, attraverso il PREU,

“specula” su un’attività, quella di gioco, che può trasformare in fenomeni patologici.

Tutte queste considerazioni, ed altre dello stesso tipo che si potrebbero svolgere, dimostrano come la gestione, a livello tecnico economico e sociale, del PREU non sia affatto agevole e investa delle tematiche che di norma sono estranee all’ambito strettamente fiscale. Per quanto si è detto, i temi che dovrebbero essere affrontati dal legislatore statale (rinvio ad altri relatori per quanto attiene l’attuazione della legge delega n. 23 del 2014) sono dunque principalmente i seguenti:

- maggiore uniformità della tassazione compatibilmente con le caratteristiche dei singoli giochi e del mercato;
- giusto equilibrio tra mantenimento del gettito e misure di prevenzione e deterrenza del gioco non responsabile;
- eventuale destinazione di una parte del gettito ad un fondo per la prevenzione e cura delle ludopatie. Il PREU diverrebbe, così, almeno in parte, una “imposta di scopo”, cioè una imposta il cui gettito ha una specifica destinazione invece di confluire in modo indifferenziato nelle entrate statali.

### **Focus sui tributi regionali e locali**

Come si è detto, l’imposta specifica sui giochi (PREU) spetta allo Stato, mentre le Regioni e i Comuni applicano sugli operatori del settore le medesime imposte (IRAP, IMU, TASI, ecc.) che si applicano alla generalità dei contribuenti. Le imposte comunali, in particolare, gravano sugli immobili o comunque si riferiscono ad essi (come la tariffa rifiuti) e quindi gravano sugli esercenti dei locali dove il gioco si svolge fisicamente. Ciò comporta un altro effetto del complessivo sistema di tassazione dei giochi che dà luogo a criticità. Ed infatti, molte delle ri-

cadute economiche e sociali del gioco, e specialmente di quello patologico o potenzialmente tale, si manifestano proprio sul territorio dove il gioco si svolge e non a livello del Governo centrale, dove invece si concentrano le entrate. Basti pensare al costo per la cura delle ludopatie, a carico del SSN e quindi principalmente delle Regioni (anche se nella legge di stabilità 2015 è previsto uno specifico finanziamento a carico dello Stato).

Alcune Regioni e Comuni hanno quindi adottato, nell'ambito della limitata discrezionalità che è riconosciuta loro dalla legge statale, delle misure fiscali dirette a disincentivare il gioco aumentando il prelievo a carico di esercenti e ricevitorie, ovvero diminuendolo ad esempio per i locali pubblici che rinunciano all'installazione di apparecchi per il gioco.

L'esercizio della discrezionalità di Regioni e Comuni in questo ambito non sembra privo di limiti. Le Regioni hanno certamente il potere di aumentare o diminuire, entro i limiti prefissati, le aliquote IRAP, e così i Comuni con l'IMU, ma è essenziale che, se viene deliberato un aumento, il motivo che lo determina sia ragionevole anche in relazione al tipo di ricchezza colpita dal tributo, e non discriminatorio. Quindi, non sembra del tutto ragionevole ritenere ad esempio che un esercizio pubblico avente determinate caratteristiche di dimensioni e di collocazione sia tassato in modo maggiore con un'imposta di tipo patrimoniale immobiliare come l'IMU rispetto al suo "gemello" della porta accanto, solo perché il primo è adibito a ricevitoria e il secondo, poniamo, a bar (e magari bar "virtuoso" che ha rinunciato agli apparecchi per il gioco).

Un ragionevole e condiviso coordinamento potrebbe dunque avvenire a livello statale, anche per eliminare ogni dubbio sulla legittimità delle misure adottate sul territorio, dubbio che finirebbe per nuocere al perseguimento degli scopi che gli enti territoriali vogliono perseguire. E del resto, la gestione (condivisa) a livello statale

dei tributi delle Regioni e dei Comuni è fisiologica, dal momento che imposte come l'IRAP e l'IMU sono disciplinate da leggi dello Stato e quindi solo lo Stato può prevedere la facoltà per Regioni e Comuni di accordare specifiche mitigazioni ovvero di imporre specifici aggravii di questi tributi, sempre con il limite della ragionevolezza e proporzionalità.