

Fiscalità del gioco d'azzardo: alcuni spunti sul futuro della normativa

di **Giovambattista Palumbo**

Pubblicato il 28 maggio 2018

Il settore del gioco d'azzardo è in forte crescita economica, nonostante l'impatto sociale che può avere. Ovviamente il settore è di estremo interesse anche per il Fisco in quanto è sia una fonte di introiti per lo Stato ma anche perchè le norme fiscali possono essere usate per ridurre l'impatto sociale negativo generato dal gioco d'azzardo. In questo articolo vediamo quali possono essere gli spunti legislativi di fronte alle nuove frontiere del gioco on line che ha cambiato totalmente l'impianto tradizionale del gioco d'azzardo



Fiscalità del gioco d'azzardo

L'interesse del Governo al riordino del settore del gioco legale è sia economico che sociale.

Quello su cui ci si vuole soffermare attiene all'aspetto economico, sia sotto il profilo fiscale che sotto quello, peraltro connesso, del contrasto al gioco illegale.

Il gioco pubblico, nonostante la grave crisi economica, ha conosciuto, in questi ultimi anni, una crescita esponenziale; il comparto rappresenta infatti circa il 4 per cento del PIL italiano e contribuisce notevolmente alle entrate erariali.

L'Agenzia delle dogane e dei Monopoli ha pubblicato per la prima volta tutti i dati sul gioco legale dal 2006 al 2016. La spesa per i giochi online, dal 2008 al 2016, è salita del 1184%, con entrate per l'Erario passate dai 6,7 miliardi del 2006 a 10,5 miliardi. Una **raccolta complessiva**, cioè l'insieme delle puntate fatte dagli italiani, che dai 34,7 miliardi di dieci anni fa è arrivata a superare i **96 miliardi**, con un incremento del **177%**.

Mentre però giochi tradizionali come **bingo e scommesse ippiche** perdevano terreno, è aumentata la spesa sulle **videolotteries** e le **new slot**, relativamente alle quali, nel 2016, le puntate ammontano a **49,7 miliardi** di euro, il 51,6% del totale.

Valori assoluti più piccoli ma con un incremento ancor maggiore per i giochi a distanza: quelli cioè accessibili online. In soli otto anni (le serie iniziano nel 2008) la raccolta è passata da 242

milioni a 16,9 miliardi. Di cui solo “solo” 119 milioni si trasformano in introiti per l'erario.

E i dati non comprendono il gioco online su hardware **basati all'estero**.

E' cambiata, di conseguenza, anche la ripartizione del fatturato del comparto tra gli operatori delle varie categorie di gioco: i concessionari di vlt e awp (le new slot) hanno fatturato nel 2016 **4,6 miliardi**, più dei concessionari del Lotto (1,25 miliardi), e di tutte le lotterie (1 miliardo).

Sul lato sociale, infine, stando all'ultimo studio nazionale **Ipsad** (Italian population survey on alcohol and other drugs) della sezione di Epidemiologia e Ricerca dell'**Istituto di Fisiologia Clinica del CNR di Pisa**, i giocatori effettivi sono circa 16 milioni.

Nelle casse dell'erario, infine, sono entrati l'anno scorso 10,5 miliardi, il 56,7% in più rispetto a dieci anni prima. Ma nel frattempo, come visto, la raccolta è aumentata a un ritmo ben più sostenuto.

Questi dati sono dunque fondamentali per capire perché il settore del gioco legale deve essere sì regolamentato (altrimenti non sarebbe “legale”), ma anche razionalmente ed efficientemente tutelato, vista la convergenza di interessi tra concessionari e Stato, compartecipe dei guadagni del settore.

In tale contesto, infatti, le entrate erariali sono passate da 8,7 miliardi del 2010, a 8,6 miliardi nel 2011 e a 8,3 miliardi nel 2012. Nel 2013 ammontavano a 8,5 miliardi, nel 2014 si attestavano a 8,3 miliardi. Nel 2015 le entrate fiscali sono risultate pari a 8,7 miliardi e nel 2016 ammontano a oltre 10 miliardi.

Per quanto riguarda l'anno 2017 vi è stata invece una contrazione del gettito.

Il sostenuto aumento della raccolta non è coinciso comunque, proporzionalmente, con un analogo incremento delle entrate erariali.

Le ragioni di tale fenomeno sono collegate a varie causali.

Da una parte derivano dalla decisa diminuzione delle entrate derivanti dai giochi tradizionali (Lotto, Superenalotto e Scommesse) e dal rilevante aumento della raccolta derivante dagli apparecchi di gioco (slot machine), dovuto all'introduzione delle Videolotteries (VLT) e dai giochi on line: tale aumento, stante il livello di tassazione più basso rispetto a quello degli altri giochi, non produrrebbe entrate idonee ad assorbire il decremento delle entrate erariali.

La bassa tassazione dei giochi on-line è del resto collegata anche all'altra causa del decremento delle entrate erariali: il proliferare del gioco illegale.

Il timore legato ad eventuali provvedimenti di diminuzione del payout è infatti anche legato alla consapevolezza che ciò potrebbe comportare una migrazione dei giocatori su piattaforme di gioco on line illegali, vale a dire non autorizzate dai Monopoli di Stato, attraverso le quali i giocatori avrebbero la possibilità di conseguire vincite superiori, con la conseguenza di un'ulteriore riduzione del gettito erariale e una minor tutela dei giocatori in termini di sicurezza.

Accettare però i timori, pur fondati e non contrastare, invece, le offerte di gioco illecite è senz'altro una sconfitta per lo Stato.

Dunque, anche a tal fine, il riordino del gioco legale, se impostato in modo efficace e strategico, può svolgere un ruolo determinante.

Quanto al recupero della riduzione del gettito fiscale, a causa del comportamento illecito di operatori senza concessione, le azioni previste negli anni non sono state peraltro, a ben vedere, particolarmente incisive.

Oltre, infatti, a prevedersi, per quanto riguarda la raccolta delle scommesse, una procedura di regolarizzazione fiscale per emersione (vedi art. 1, comma 643, 644 e 545 della L. 190/14), non particolarmente conveniente, soprattutto, da un punto di vista degli introiti per le casse pubbliche (riduzione di un terzo delle imposte dovute per anni non decaduti e azzeramento delle sanzioni ed interessi), per chi poi non accedeva alla (già molto conveniente) regolarizzazione, non erano nemmeno previste misure di contrasto particolarmente efficaci.

Tale regolarizzazione non ha, comunque, sortito i risultati sperati, avendovi aderito circa 2.200 punti di gioco su un totale di più di 7.000.

Carenti, o comunque migliorabili, risultano inoltre anche le disposizioni in materia di accertamenti e controlli a fini tributari e fiscali, in particolare laddove non vengono coordinate con le connesse disposizioni in materia di Iva e imposte dirette e laddove non si individuano specifiche azioni di contrasto, "calibrate" sul fenomeno illecito che si intende contrastare.

Nonostante, infatti, il legislatore nazionale abbia voluto disciplinare il settore dei giochi pubblici, limitandone l'esercizio a concessionari autorizzati, resta il problema che numerosi Paesi comunitari hanno concesso e concedono licenze per la raccolta on-line a bookmakers, che esercitano l'attività attraverso strumenti telematici raccogliendo le puntate anche in territorio nazionale, tramite reti di esercizi che svolgono una funzione intermediatrice.

È evidente che ogni progetto di riordino del settore che non impedisca di aggirare le regole faticosamente raggiunte per disciplinare i giochi pubblici e legali, è destinato a fallire o ad essere poco efficace.

L' "accusa" è in questi casi di esercitare (in Italia) attività non autorizzata di raccolta di giochi e scommesse, in assenza di qualsiasi titolo concessorio e in totale evasione di imposta, avvalendosi di una stabile organizzazione occulta di persone e mezzi, articolata sul territorio attraverso i cd "centri di trasmissione/elaborazione dati", che raccolgono le puntate e le piazzano online.

La problematica principale da affrontare in materia di imposte sui redditi è rappresentata dall'individuazione del Paese di residenza fiscale del bookmaker in considerazione del fatto che l'attività di elaborazione dei dati relativi alle scommesse avviene attraverso un server situato all'estero (seppur la raccolta avvenga fisicamente in Italia presso gli stessi "centri trasmissione/elaborazione dati").

E, a tal proposito, non avere una definizione normativa di "stabile organizzazione virtuale" certo

non aiuta.

Aggiornare, infatti, il concetto di stabile organizzazione servirebbe a contrastare quelle pianificazioni tese ad evitare di configurare il criterio di collegamento territoriale che giustifica l'imposizione sui redditi di impresa nello stato della fonte.

L'elevato grado di dematerializzazione dell'industria digitale ha reso estremamente più semplice per una società evitare di rendersi una taxable presence - attraverso una stabile organizzazione - nel territorio dello Stato presso il cui mercato è attiva.

E il danno per l'Erario, in questi casi, non è solo sotto il profilo della mancata riscossione delle imposte.

A tale ultimo proposito la Legge di Stabilità 2016 (Art. 1, commi 926/931 della L. n. 208/2015) ha comunque, tra le altre cose, predisposto un meccanismo accertativo di individuazione della stabile organizzazione occulta del soggetto estero, da identificarsi nel "centro trasmissione dati" (al verificarsi di determinati presupposti) con il quale è stato firmato il contratto di ricevitoria.

Il **comma 926**, novellando i commi 643 e 644 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014, ha inoltre prorogato, fino al 31 gennaio 2016, la possibilità di aderire alla regolarizzazione fiscale per emersione dei centri di raccolta non autorizzata di scommesse.

Il **comma 927** individua poi, come detto, una procedura per accertare la stabile organizzazione del soggetto estero che svolge attività di raccolta delle scommesse per mezzo dei centri di trasmissione dati, il quale viene assoggettato ad una ritenuta a titolo d'acconto nella misura del 25 per cento (ai sensi del successivo comma 930).

In particolare, qualora un soggetto residente o più soggetti residenti, operanti nell'ambito di un'unica rete di vendita, svolgano, per conto di soggetti esteri non residenti o comunque sulla base di contratti di ricevitoria o intermediazione con i soggetti terzi, le attività tipiche del gestore, anche sotto forma di centro trasmissione dati (quali, ad esempio, raccolta scommesse, raccolta delle somme puntate, pagamento dei premi), e metta a disposizione dei fruitori finali del servizio strumenti per effettuare la giocata, quali le apparecchiature telematiche e i locali presso cui scommettere, e allorché i flussi finanziari, relativi alle suddette attività ed interscambi tra i gestori e il soggetto non residente, superino, nell'arco di sei mesi, cinquecentomila euro, l'Agenzia delle Entrate, rilevati i suddetti presupposti dall'informativa dell'intermediario finanziario e degli altri soggetti esercenti attività finanziaria indicati nell'articolo 11, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 231/2007, da effettuarsi secondo i criteri stabiliti dal Ministero dell'economia e delle finanze (mai specificati), entro 60 giorni dalla medesima informativa, convoca in contraddittorio il gestore e il soggetto estero, i quali possono fornire prova contraria circa la presenza in Italia di una stabile organizzazione, ai sensi dell'articolo 162, del T.U.I.R.

In base al **comma 929**, nel caso in cui, all'esito del contraddittorio, da concludersi entro 90 giorni, sia accertata in Italia la "stabile organizzazione" del soggetto estero, l'Agenzia delle Entrate emette motivato accertamento, liquidando la maggiore imposta e le sanzioni dovute.

Il **comma 930** stabilisce, infine, che, a seguito di segnalazione dell'Agenzia delle Entrate nei confronti dei contribuenti dei quali sia stata accertata la stabile organizzazione, gli intermediari

finanziari e gli altri soggetti esercenti attività finanziaria, indicati nel citato articolo 11, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 231/2007, ai fini della disciplina dell'antiriciclaggio, sono tenuti ad applicare una ritenuta a titolo d'acconto, nella misura del 25 per cento sugli importi delle transazioni verso il beneficiario non residente, con versamento del prelievo entro il sedicesimo giorno del mese successivo a quello di effettuazione del pagamento.

Il contribuente, a norma del **comma 931**, può, comunque, presentare, entro 60 giorni dall'inizio di ciascun periodo di imposta, specifica istanza di interpello disapplicativo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 212/2000, qualora intenda dimostrare il venir meno dei presupposti di cui ai commi precedenti.

Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità del contribuente di interpellare l'amministrazione finanziaria per la disapplicazione di norme tributarie che, allo scopo di contrastare comportamenti elusivi, limitano deduzioni, detrazioni, crediti d'imposta, o altre posizioni soggettive del soggetto passivo altrimenti ammesse dall'ordinamento tributario, fornendo la dimostrazione che nella particolare fattispecie tali effetti elusivi non possono verificarsi. Nei casi in cui non sia stata resa risposta favorevole, resta comunque ferma la possibilità per il contribuente di fornire la dimostrazione di cui al periodo precedente anche ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa.

I proventi rilevati sulla base delle citate previsioni, che utilizzano anche il meccanismo della ritenuta alla fonte da parte dell'intermediario finanziario che adempie al trasferimento dei flussi finanziari, sarebbero, dunque, soggetti a tassazione a titolo di proventi illeciti (visto l'esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa e la violazione, comunque, delle previsioni del Decreto "Balduzzi").

Il condizionale però è d'obbligo, dato che, ad oggi, la norma è comunque non operativa, per mancanza delle disposizioni attuative.

Sulla base delle previsioni del Tuir e della consolidata giurisprudenza della Cassazione (vedi per tutte Corti di Cassazione, sentenza n. 8543 del 29.04.2016) in tema di stabile organizzazione (anche personale) è del resto chiaro che la sede fissa e il tipo di attività gestoria individuano in tali casi una stabile organizzazione, per la quale sono infatti rilevanti il luogo di accettazione della scommessa e il luogo dove si trova colui che mette a disposizione del fruitore del servizio strumenti essenziali ed indispensabili per effettuare la giocata, quali le apparecchiature telematiche e i locali presso cui scommettere.

In conclusione, non c'è dubbio che una compiuta ed organica disciplina del settore del giuoco legale deve necessariamente andare di pari passo con un efficiente contrasto al giuoco illegale.

Il che è la premessa per una tutela degli interessi dei cittadini, anche sotto il profilo socio-sanitario.

SCOPRI IL CORSO ONLINE REGISTRATO SULLA FISCALITA' NEL SETTORE GIOCHI >>

28 maggio 2018

Giovambattista Palumbo