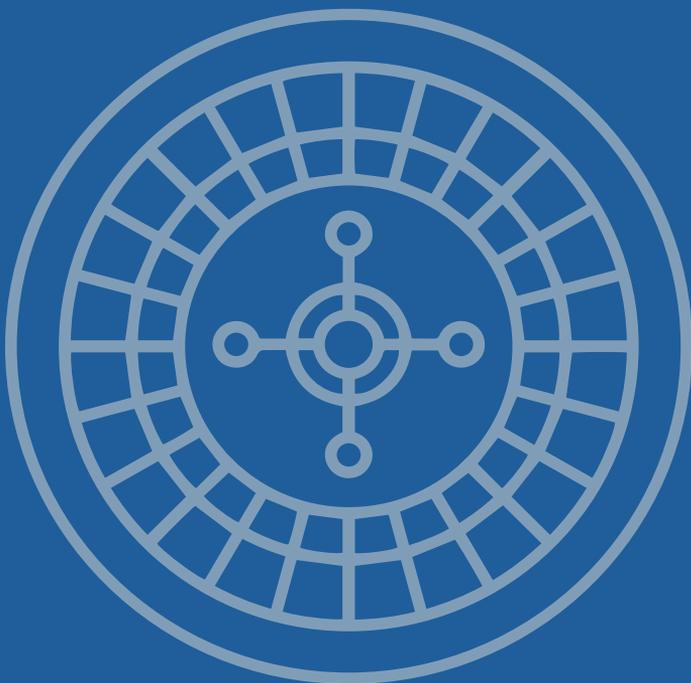


fMC

LA ROULETTE DELLE ALIQUOTE

Come l'incertezza fiscale e il disordine regolatorio
rendono il nostro Paese scarsamente attrattivo
per imprese ed investimenti





LA ROULETTE DELLE ALIQUOTE

Come l'incertezza fiscale e il disordine regolatorio
rendono il nostro Paese scarsamente attrattivo
per imprese ed investimenti

Paper a cura di Emanuele Canegrati

INDICE

1.	Regole fiscali e libero mercato	pag. 02
2.	Qualche dato	pag. 04
3.	Un esempio: la tassazione dei giochi	pag. 06
	Analisi comparata	pag. 13
4.	Le scelte del legislatore in tema di tasse e l'elasticità della domanda	pag. 17
5.	Protezionismo e Mercato illegale	pag. 21
6.	Le necessità di un "calendario fiscale" e di un riordino normativo del settore	pag. 27
7.	Conclusioni	pag. 31
	Appendice	pag. 32
	Breve biografia dell'autore	pag. 33

1. Regole fiscali e libero mercato

Nel 1776, il grande filosofo scozzese Adam Smith, padre del pensiero liberista moderno, identificò, nel suo celeberrimo “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*” quattro principi, o massime, atte a caratterizzare un ottimo sistema d'imposizione fiscale, su cui si è basata l'evoluzione dei moderni sistemi tributari:

1. I contribuenti devono partecipare al finanziamento dello Stato proporzionalmente alla loro capacità (principio della proporzionalità);
2. L'imposta che ogni contribuente è tenuto a pagare deve essere chiaramente determinata e le sue modalità di pagamento devono essere semplici (principio della certezza e della chiarezza);
3. L'imposta deve essere riscossa nel tempo e nel modo più favorevoli per il contribuente (principio della comodità);
4. La riscossione deve essere efficiente per evitare impieghi improduttivi delle imposte raccolte (principio di efficienza o non distorsività).

Nel secondo principio, in particolare, Smith intendeva suggerire al legislatore del tempo di creare un *framework* normativo che potesse rimanere quanto mai stabile nel lungo periodo, in maniera da ottenere un ambiente economico, di chiara caratterizzazione liberalista, all'interno del quale si potesse sviluppare appieno il potenziale della contrattazione di diritto privato, ritenuta la base delle transazioni economiche. In assenza di questa stabilità, il

grande economista di Edimburgo riteneva che nessun sistema di libero scambio si sarebbe potuto realizzare, poiché questo si basa sulla certezza delle regole e sulla sicurezza e che, in caso di loro violazione, un giudice imparziale intervenga per farle applicare, sanzionando eventuali comportamenti illeciti.

Negli stessi anni, un altro gigante del pensiero giuridico moderno, Cesare Beccaria, scriveva, nel suo *“Dei delitti e delle pene”* (1764), che caratteristica precipua di ogni sistema giuridico che funzioni è la certezza nella applicazione delle pene per coloro che sbagliano. *“Perché ogni pena non sia una violenza di uno o di molti contro un privato cittadino, dev’essere essenzialmente pubblica, pronta, necessaria, la minima delle possibili nelle date circostanze, proporzionata a’ delitti, dettata dalle leggi”*, scriveva Beccaria.

Certezza nella legislazione e certezza della pena sono due caratteristiche complementari per un sistema giuridico che voglia creare le condizioni per lo scambio efficiente di beni e servizi.

Più tardi, nel Novecento, uno dei padri fondatori della scuola austriaca dell’economia e del libertarismo moderno, Friedrich August von Hayek, nel suo *“Law, Legislation and Liberty”* (1973), riconosceva un ruolo fondamentale alle regole di condotta e alla loro applicazione, condizione prodromica alla garanzia della libertà degli individui: *“La legge, nel senso di regole di condotta applicate, è indubbiamente coeva con la società; solo l’osservanza di regole comuni rende possibile la pacifica esistenza d’individui nella società.”*

Dove lo stato di diritto (*rule of law*) è debole e la violenza criminale non è controllata le leggi sono applicate in modo non equo e gli investimenti stranieri sono frenati. Uno stato di diritto efficace, al contrario, riduce la corruzione, migliora la salute pubblica, l'istruzione, allevia la povertà e protegge le persone da ingiustizie e pericoli, grandi e piccoli. Rafforzare lo stato di diritto dovrebbe essere, quindi, uno dei principali obiettivi di governi, imprese, società civile e organizzazioni in tutto il mondo. Per essere efficace, tuttavia, lo sviluppo dello stato di diritto richiede chiarezza delle regole e una base adeguata alla loro valutazione e misurazione. Condizioni che, soprattutto in Italia, purtroppo non sempre sono rispettate.

2. Qualche dato

Il World Justice Project (WJP), un'organizzazione non governativa di carattere internazionale, da qualche anno ha sviluppato l'Indice dello stato di diritto, uno strumento di misurazione che offre un quadro completo dello stato di diritto nella pratica. L'Indice WJP rappresenta un ritratto della presenza dello stato di diritto in ogni Paese, attribuendo punteggi e stilando classifiche in base ad otto variabili: vincoli sui poteri di governo, assenza di corruzione, apertura del governo, diritti fondamentali, ordine e sicurezza, applicazione delle normative, giustizia civile e giustizia penale.

Ma vediamo com'è messa l'Italia in questa particolare graduatoria.

I dati riportati nel report per il 2019¹ pongono il nostro paese al

¹ <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

28° posto su 126 paesi, subito dopo la Polonia e davanti a Barbados. Più nello specifico, l'Italia si trova: al 24° posto per la variabile "vincoli sui poteri di governo", al 36° per la variabile "assenza di corruzione", al 29° per la variabile "governo aperto", al 25° per la variabile "diritti fondamentali", al 55° per la variabile "ordine e sicurezza", al 33° per la variabile "attuazione delle regole", al 55° per la variabile "giustizia civile" e al 21° per la variabile "giustizia criminale". I peggiori punteggi sono attribuiti soprattutto alla corruzione nel potere legislativo e all'ingiustificata lunghezza dei processi civili.

Risultati non certo edificanti.

Ma c'è di più. Secondo l'*International Tax Competitiveness Index* redatto dalla *Tax Foundation*, altra organizzazione internazionale che si occupa di tassazione, l'Italia si trova al penultimo posto nella classifica di competitività del sistema fiscale, stilata su trentacinque paesi appartenenti all'OCSE. Per quanto riguarda la tassazione dei consumi, si trova al 32° posto, sulla base di una analisi condotta su diverse variabili come la base fiscale, i regimi di esenzione e la complessità del sistema.

Con questi dati alla mano, è oggettivamente difficile pensare di poter considerare l'Italia, almeno dal punto di vista fiscale, come un Paese attraente per le imprese straniere, che sempre più, in un'economia globalizzata, scelgono di localizzarsi in Paesi dove le aliquote societarie sono basse, la burocrazia ridotta e l'ambiente di business particolarmente attrattivo dal punto di vista dell'offerta creditizia e imprenditoriale.

3. Un esempio: la tassazione dei giochi

L'industria del gioco è una delle più importanti e grandi d'Italia. Secondo un recente studio della CGIA di Mestre, il settore del gioco (lecito) comprende circa 7.000 imprese attive che impiegano oltre 33.000 occupati nella filiera diretta².

Considerando anche la filiera indiretta (punti vendita, tabaccherie, bar, edicole)³ il totale complessivo degli occupati nel comparto raggiunge circa i 100.000 occupati. Il volume totale della raccolta al 2018, è di oltre 106 miliardi di euro.

Il gettito garantito dal comparto giochi è pari a oltre 10 miliardi di euro, dei quali oltre 6 miliardi derivante dagli apparecchi da intrattenimento. Dal 2013, a fronte di una stabilizzazione della raccolta, il gettito ha continuato ad aumentare, principalmente a causa degli inasprimenti fiscali. A differenza delle imposte indirette, che sono rimaste stabili, l'andamento del gettito AWP-VLT non ha risentito della crisi nel periodo 2009-2013.

Le entrate garantite dal comparto rientrano sia nella categoria di quelle tributarie che in quella delle extra-tributarie, anche se la seconda categoria riveste un'importanza soltanto residuale. Le entrate fiscali sono calcolate sottraendo dall'importo complessivo delle giocate (raccolta), le vincite pagate ai giocatori e l'aggio spettante al gestore del punto di gioco. La riscossione rientra nelle competenze dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), che esercita in modo diretto l'attività di raccolta presso i conces-

² Percorso di studio sul settore dei giochi in Italia con particolare attenzione agli apparecchi con vincita in denaro", CGIA di Mestre Aprile 2019. Codice ATECO nr. 92 "Attività riguardanti le lotterie, le scommesse, le case da gioco" al 30 settembre 2018.

³ Ufficio Parlamentare di Bilancio, focus tematico n°6, maggio 2018.

sionari autorizzati.

Il gettito generato da tutte le altre tipologie di gioco rientra, invece, nelle entrate tributarie. Le basi imponibili e le aliquote differiscono in funzione della tipologia di gioco. Esistono cinque forme di prelievo:

1. **Prelievo erariale unico (Preu)**, applicato sulle *Amusement with Prizes* [AWP] e sulle Videolotteries [VLT]. La base imponibile dell'imposta è rappresentata dalle somme giocate, mentre l'aliquota, diversa per AWP e VLT, è stabilita dalle Leggi di bilancio;

2. **Imposta unica**, applicata ai giochi numerici a totalizzatore, a quelli a base sportiva e ippica, ai giochi di abilità a distanza, ai giochi di carte, di sorte a quota fissa, ai poker cash e ai giochi da casinò. La base imponibile può corrispondere sia alla raccolta, sia al margine lordo (GGR), calcolato come differenza fra la raccolta e i premi restituiti ai giocatori. Le aliquote sono variabili fra i vari tipi di gioco e, anche in questo caso, possono essere modificate da interventi legislativi, o dall'ADM;

3. **Imposta sugli intrattenimenti (ISI)**, applicata ai giochi nei quali non è prevista una vincita in denaro, come gli apparecchi da intrattenimento. La base imponibile è calcolata in modo forfettario, secondo la tipologia di gioco;

4. **Imposta sul Valore Aggiunto (IVA)**, che si applica esclusivamente ai giochi per i quali non è prevista alcuna vincita in denaro;

5. Tassa sulle vincite, o “**tassa sulla fortuna**”, applicata ad alcune tipologie di gioco (giochi numerici a totalizzatore, quelli numerici a quota fissa, le lotterie istantanee e VLT).

Nella tabella seguente sono indicate le misure della tassazione e la percentuale minima di vincite che deve essere restituita ai giocatori (*payout*):

Gioco	Tassazione	Payout
AWP	21,6% delle somme giocate	68 minimo
VLT	7,9% delle somme giocate	84
Scommesse sportive	20% del margine	
Scommesse sportive (online)	24% del margine	
Bingo di sala	11% delle somme giocate	70 minimo
Bingo online	25% del margine	70
Giochi da casinò, di carte e di sorte online	25% del margine	70/90 minimo
Lotto - 10eLotto, Million day	Giocato meno vincite meno 8%, rivenditori meno 6% (oltre IVA 22%) concessionario: circa 14,7%	Circa 70
Gratta&vinci	Giocato meno vincite meno 8%, rivenditori meno 3,9% concessionario: circa 13,1% (minimo)	75
Enalotto	28,27% delle somme giocate	60
Win for life	23,27% delle somme giocate	65
Euro jackpot	38,27% della raccolta	50

(Elaborazione dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli al 1 ottobre 2019)

Il settore dei giochi, anziché essere visto come una risorsa, è sempre stato considerato come una fonte continua di gettito erariale. Eppure, anche un recente studio compiuto dall’Ufficio Parlamentare di Bilancio ha osservato che “*gli aumenti delle aliquote a fronte di*

una domanda di giochi che mostra generalmente una elevata elasticità al prezzo e, soprattutto, la riduzione dei punti vendita potrebbero comportare una significativa flessione della raccolta complessiva, indebolendo la stabilità economica della filiera e causando una riduzione delle entrate erariali.”

Tasse e regole eccessive rischiano di infliggere un duro colpo al comparto del gioco pubblico. Eppure, dati alla mano, la tassazione e l'inasprimento delle regole nel settore continuano ad aumentare, portando, come motivazione, la volontà di combattere il fenomeno sociale della ludopatia, con l'intento di scoraggiare la dipendenza dal gioco e gli effetti negativi che essa produce sui giocatori e sulla società nel suo complesso.

Una tale motivazione suona però in contraddizione con i dati. Inoltre, rimane viva l'osservazione che, se davvero l'obiettivo fosse quello di ridurre le esternalità sociali negative, si potrebbe vietare il gioco *tout court*. Il desiderio di disincentivarlo attraverso la leva fiscale potrebbe essere controproducente, anche se, in ogni caso, benefico per l'Erario, poiché questa soluzione garantisce allo Stato un gettito elevato. Ancor peggio, è ampiamente dimostrato come il divieto del gioco legale porti la domanda a spostarsi verso il mercato illegale, dove spesso le giocate sono gestite dalla malavita organizzata. Tra i recenti interventi restrittivi che hanno riguardato il settore, sono senz'altro rilevanti la Legge 96 del 2017, che ha stabilito la riduzione del 35% del numero di nulla osta di esercizio degli apparecchi AWP. Nel 2018, poi, il Decreto Dignità che, oltre al divieto

assoluto di pubblicità per giochi e scommesse, ha previsto l'aumento del Preu su apparecchi AWP e VLT. La Legge di Bilancio 2019 ha previsto un ulteriore aumento del Preu su AWP e VLT, la riduzione del payout minimo su AWP e VLT e l'aumento dell'imposta unica per GAD, bingo a distanza e scommesse a quota fissa (escluse ippiche). Per finire, il Decreto che ha introdotto il reddito di cittadinanza e la quota 100 ha previsto un aumento della tassazione sulle vincite 10elotto, ancora un aumento del Preu su AWP, un aumento dell'acconto Preu e l'aumento del corrispettivo per il rilascio dei titoli autorizzatori apparecchi AWP.

Tali interventi hanno portato ad un incremento delle aliquote su VLT e slot machine, secondo il seguente percorso:

Anno	Mese	Preu AWP	Preu VLT
2017		19	6
2018		19,25	6,25
2019	Dal 1 Gennaio	20,6	7,5
	Dal 29 Gennaio	21,25	7,5
	Dal 1 Maggio	21,6	7,9
2020		21,68	7,93
2021		21,75	8

Numeri che fanno del gioco italiano quello più tassato d'Europa. Ma la storia dell'inasprimento fiscale e normativo nei confronti del settore è, in realtà, di più lungo corso. Il Preu, è stato, infatti, istituito nel 2003 per i giochi praticati su macchine da intrattenimento AWP e VLT con l'aliquota fissata dalle Leggi di stabilità, anche se l'ADM, con propri decreti, avrebbe potuto emanare tutte le disposizioni in materia al fine di assicurare maggiori entrate,

potendo tra l'altro variare la misura del Preu.

Quanto agli effetti delle misure sul gettito, le stime sul maggior gettito prodotto da tutte queste misure contenute nelle relazioni tecniche allegate ai testi di legge sembrerebbero non lasciare dubbi sull'efficacia della scelta. Gli aumenti previsti dal *Decreto Dignità* avrebbero dovuto portare maggiori entrate per +872,8 milioni di euro nel periodo 2018-2023, quelli previsti dalla Legge di Bilancio a maggiori +696 milioni euro per anno (valori medi) e quelli del Decreto Reddito di cittadinanza e pensioni a maggiori +380 milioni di euro per anno (valori medi) dal 2019 al 2021. Il totale, soltanto per l'esercizio 2019, è pari alla cifra *monstre* di +1,338 miliardi di gettito.

Tuttavia, analizzando i dati reali, il dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e finanze ha dimostrato come nei primi otto mesi del 2019, le entrate tributarie erariali del settore dei giochi siano ammontate a 10.318 milioni di euro, in aumento del +6,8%.

Torniamo per un attimo alla domanda iniziale. Perché il Governo ha deciso di inasprire la pressione fiscale sul settore dei giochi? Il motivo appare semplice: quando lo Stato ha bisogno di risorse finanziarie aggiuntive, la soluzione tecnicamente più veloce può adottare è quella di aumentare le accise su sigarette, benzina e la tassazione sui giochi. Le accise hanno il grosso pregio di produrre gettito immediato, poiché per monetizzarle non occorre aspettare i tempi canonici delle scadenze che regolano il pagamento di altre forme di tassazione, come Irpef, Ires, o Iva. Il gettito con-

fluisce subito nelle casse dell'Erario. Dopo l'aumento delle aliquote, i produttori alzano un po' i prezzi, i consumatori protestano ma continuano a fumare, ad andare in giro in auto e a giocare. In termini tecnici, sembrerebbe quasi che vi sia un assunto di elasticità della domanda di fumo, benzina e giochi, come sostanzialmente rigida. Per quanto si alzi il prezzo, il consumo alla fine non dovrebbe cambiare.

L'evidenza empirica, almeno per i giochi, dimostra risultati differenti da tale assunto.

ANALISI COMPARATA

Nel complesso mondo della regolamentazione e della tassazione del settore dei giochi, le norme variano fra i vari Paesi europei, in assenza di una legislazione comunitaria in materia, che nemmeno ci potrebbe essere, considerando che la tassazione è competenza esclusiva degli stati membri.

Secondo un recente studio realizzato dall'Università LUISS, che analizza i sistemi di tassazione dei giochi in diversi paesi dell'Unione, si passa *“da un sistema molto rigido come quello tedesco, a uno intermedio come quello francese e, infine, a sistemi più aperti come quelli riscontrati in Spagna e nel Regno Unito, che sono più simili al sistema italiano.”* A prescindere dal Paese, tuttavia, i sistemi di tassazione sono strutturati in maniera analoga al caso italiano, su una base imponibile rappresentata dal margine lordo, o dalla raccolta. Lo studio conclude che *“sostanziali differenze con il nostro Paese si riscontrano sui valori delle aliquote fiscali, che in Italia sono mediamente più alte”*. In sintesi, l'impostazione è la stessa ma la pressione fiscale sul settore vede l'Italia al primo posto.

FRANCIA

Il sistema francese è uno tra i più rigidi, poiché il Codice di sicurezza interna del governo francese prevede un divieto generalizzato per tutti i giochi d'azzardo e le scommesse, prevedendo delle deroghe, previa autorizzazione, in relazione ad eventi benefici, a fiere o a manifestazioni temporanee. Per intraprendere un'attività

che ha a che fare con il gioco d'azzardo e le scommesse, è quindi necessaria l'autorizzazione dallo Stato. Soltanto con la legge n. 306 del 1987 il governo ha concesso la possibilità di installare macchine da gioco all'interno di casinò autorizzati e, nel 2012, le norme sugli apparecchi sono state inserite nel Codice delle leggi sulla sicurezza mantenendo il divieto d'installazione degli apparecchi non temporanei, ad eccezione dei casinò autorizzati. Il sistema fiscale sul settore è particolarmente articolato e varia in funzione della tipologia di gioco. Esistono spesso diverse aliquote applicate ai vari scaglioni e la base imponibile è rappresentata dal margine lordo attuale o dalla raccolta.

GERMANIA

Anche la legislazione tedesca è particolarmente rigida ed ha una storia lunga e travagliata, segnata da *conflitti* di attribuzione di competenze tra Stato federale e länder. La regolamentazione del settore è basata su una legge fondamentale (Grundgesetz) che attribuisce ai länder la potestà legislativa in materia di lotterie, scommesse sportive e casinò, e allo Stato federale quella sulle scommesse ippiche e sulle macchine da gioco esterne ai casinò. La ripartizione di competenze è dovuta al fatto che, in Germania, il gioco d'azzardo è riconducibile alla disciplina dell'ordine pubblico, materia regolata da ciascun länder. Vi sono alcune competenze che, invece, sono assegnate a specifiche autorità, nel rispetto di quanto previsto dal Trattato Interstatale stipulato tra i länder, con l'obiettivo di assicurare una certa uniformità nella disciplina di determinati aspetti del gioco d'azzardo.

Con il Trattato Interstatale entrato in vigore nel 2012 sono stati proibiti tutti i giochi d'azzardo *online*, tranne le scommesse sportive, le scommesse ippiche e le lotterie. Anche l'aspetto fiscale è di competenza dei *länder*. Per quanto riguarda le scommesse sportive e ippiche, tutti gli operatori in possesso o meno di una licenza pagano una tassa federale pari al 5,0% della raccolta. Per le lotterie, la raccolta è tassata con aliquota del 16,66%. Per gli apparecchi fuori dai casinò, oltre alle imposte societarie, gli operatori devono pagare una tassa municipale, compresa tra il 12% e il 20% del margine lordo generato dagli apparecchi. I casinò terrestri sono esenti dalle imposte societarie, ma pagano una tassa sul margine lordo con aliquota compresa tra il 20% e l'80% a seconda del *länder*.

Alcune giurisdizioni impongono poi un'addizionale, oppure una tassazione progressiva, riguardo alla disponibilità economica dell'operatore. Per i casinò online, invece, tutti gli operatori che offrono i propri prodotti a clienti con sede in Germania sono soggetti al pagamento dell'Iva con un'aliquota del 19%, applicata sul margine lordo, e non sulla raccolta, come precisato recentemente dal Ministro delle Finanze.

SPAGNA

Per quanto riguarda la Spagna, la Costituzione prevede, in materia di riparto delle competenze, che la disciplina del gioco d'azzardo sia ripartita tra lo Stato centrale, responsabile della garanzia della sicurezza, dell'ordine pubblico e della tutela dei minori, e le comunità autonome, in relazione alle rispettive norme statutarie.

Anche in questo caso il sistema fiscale è particolarmente complesso e variabile, con la presenza sia di un'imposta sul margine lordo per alcune categorie di giochi, sia d'imposte una tantum applicate agli operatori. Da rilevare che la potestà impositiva è suddivisa tra Stato e regioni.

REGNO UNITO

Nel Regno Unito, tutti i giochi d'azzardo, ad eccezione della lotteria nazionale, soggetta al monopolio assegnato alla *National Lottery Commission*, sono gestiti tramite un sistema di licenze, controllato dalla *Gambling Commission*. Non è previsto nessun limite numerico alle licenze operative che possono essere rilasciate, a patto che l'operatore rispetti tutti i requisiti previsti dalla legislazione nazionale.

Per quanto riguarda il regime fiscale, dal 2001 è stata introdotta la tassa sui profitti lordi, che applica al margine lordo un'aliquota del 15%, consentendo il rientro dei *bookmakers* che si erano trasferiti in giurisdizioni *offshore* per beneficiare della tassazione più favorevole e l'annullamento dell'incentivo al gioco illegale, visto che l'imposta sulle scommesse non grava direttamente sui giocatori.

4. Le scelte del legislatore in tema di tasse e l'elasticità della domanda

Il caso della tassazione dei giochi è esemplificativo di come il governo possa programmare previsioni di gettito ponendo troppa fiducia negli effetti che l'aumento della tassazione provoca sulle entrate dell'Erario. Tale ipotesi dipende dall'assunto che il gettito fiscale sia una funzione "lineare" delle aliquote o delle accise imposte e quindi che a un aumento x dell'accisa corrisponda un aumento x del gettito. Tale stima sarebbe esatta soltanto nel caso in cui i soggetti percossi dall'aumento della tassazione non modificassero in alcun modo i loro comportamenti di consumo e, quindi, continuassero ad acquistare il bene o il servizio tassato nella stessa quantità di prima. L'evidenza empirica suggerisce, invece, che le cose non stanno in questi termini.

Studi econometrici effettuati sul settore dei giochi hanno dimostrato, infatti, come l'elasticità della domanda rispetto al prezzo⁴ finale, quindi comprensivo della componente fiscale, sia particolarmente elevata nel settore, mediamente pari a 1,5 in valore assoluto. Un rapporto redatto dalla Commissione Europea⁵, che analizza un'ampia gamma di studi realizzati sul settore dei giochi, conclude in maniera inequivocabile che l'elasticità della domanda è elevata, sia per quanto riguarda le scommesse a totalizzatore, che presentano un valore mediano pari a 1,76 ed un valore massimo pari a 3,21, che per quanto riguarda le scommesse a somma fissa, con valori compresi tra 1,6 e 2,2. La relazione mostra anche che la maggior parte delle verifiche empiriche mostra un'elasticità com-

4 L'elasticità della domanda, in microeconomia, misura la variazione della quantità consumata di un bene al variare del prezzo.

5 Commissione Europea, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report.

presa tra 1 e 1,6, con un quarto di questi che mostrano addirittura valori superiori a 2,15.

Ciò significa che un aumento della tassazione, che provoca un aumento del prezzo finale, riduce più che proporzionalmente la domanda di gioco da parte dei consumatori. Un fenomeno tipico di questo settore e che non accade, ad esempio per il settore del tabacco, il quale presenta valori di elasticità della domanda decisamente più bassi. Questo è il motivo per cui un aumento delle accise sul tabacco non provoca una diminuzione della domanda e il gettito proveniente da questo settore è una funzione piuttosto lineare dell'aliquota.

Nel caso dei giochi, se uniamo l'effetto disincentivante sulla domanda provocato dall'aumento della tassazione alla diminuzione dell'offerta causata dalla chiusura *ex lege* dei punti di vendita decisa negli ultimi anni, possiamo facilmente intuire come l'effetto finale sia quello di una riduzione del consumo e, di conseguenza, delle entrate fiscali.

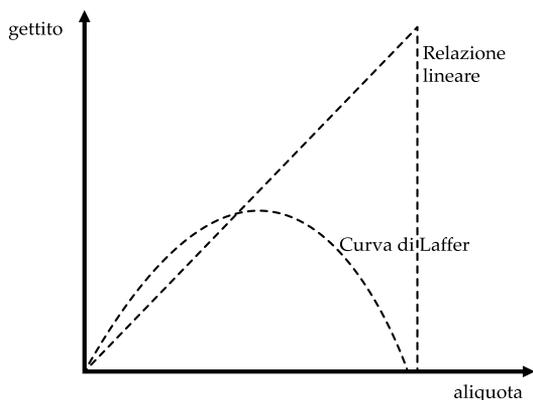
Una recente simulazione elaborata da I-com mostra come, utilizzando l'ipotesi di elasticità della raccolta al prezzo pari a -1,5, un aumento di prezzo dovuto a un inasprimento fiscale pari al +10,0% provochi una riduzione di circa il -15,0% della raccolta fiscale, mentre un aumento pari al +15,0% provochi una riduzione di circa il -23,0%. Numeri, come si può vedere, del tutto indicativi dell'impatto.

Tornando alla teoria microeconomica, l'aumento della tassazione di un bene provoca effetti distorsivi sul comportamento dei consumatori, che, tendenzialmente, si risolve in una diminuzione del consumo. Esistono certamente casi in cui avviene il contrario. Ma sono casi rari, che si osservano soltanto per beni particolari, come quelli voluttuari. Il gioco, certamente, non rientra tra questi.

La riduzione del consumo comporta, tra le altre cose, una diminuzione della base imponibile del bene tassato e, quindi, del gettito fiscale. Per valutare se l'aumento di tassazione di un bene provoca effetti benefici per le casse dello Stato, occorre confrontare l'effetto (positivo) generato dall'aumento dell'aliquota con l'effetto (negativo) generato dalla riduzione della base imponibile. Da questo punto di vista, se la restrizione della base imponibile è rilevante, la perdita di gettito a essa imputabile eccederà l'aumento di gettito ottenuto dall'aumento dell'accisa. In questo caso, le entrate per lo Stato diminuiscono e l'aumento della tassazione fallisce quindi il raggiungimento del suo scopo.

Questo effetto, noto nella letteratura della finanza pubblica come "effetto Laffer", dal nome dell'economista americano Arthur Laffer⁶, che per primo lo sintetizzò nella sua celebre curva ad "U" rovesciata (vedi figura 1), mostra come la relazione tra aumento del gettito ed aumento di tassazione non abbia un andamento lineare, bensì a "campana rovesciata". Ovvero, un aumento di aliquota, o di accisa, provoca, soprattutto nel caso in cui si parte da un livello di tassazione già particolarmente elevato, una riduzione, anziché un aumento, di gettito.

⁶ Nel 2019 Arthur Laffer ha ricevuto la Medaglia della Libertà da parte del presidente degli Stati Uniti Donald Trump per i suoi contributi alla dimostrazione degli effetti negativi della tassazione.



Purtroppo, almeno in Italia, il legislatore non ha tenuto fino ad ora conto dell'effetto Laffer, perseverando nel tentativo di alzare le tasse per aumentare proporzionalmente, o addirittura più che proporzionalmente, le entrate erariali.

Abbiamo avuto, nel recente passato, evidenze clamorose sull'esistenza dell'effetto Laffer e sugli effetti negativi per le entrate statali dovute a errate credenze sulla bontà delle tasse introdotte.

La *Tobin tax*, la tassa sulle transazioni finanziarie introdotta dal governo Monti nel 2012 con l'obiettivo di colpire la speculazione finanziaria, è sicuramente l'esempio più indovinato: risoltasi con una raccolta di meno di 400 milioni rispetto alla stima di 1 miliardo e con l'effetto collaterale di una enorme fuga di massa delle società di gestione del risparmio verso paesi europei più *business friendly*. Anche la tassa sullo stazionamento delle barche nei porti italiani, si risolse in un danno senza precedenti al turismo nazionale, con spostamento verso i paesi limitrofi ed entrate erariali inferiori alle stime iniziali.

5. Protezionismo e mercato illegale

Certamente, si potrebbe argomentare che allo Stato possa non interessare il subire una diminuzione di gettito dai giochi, giacché il disincentivo alla domanda che la tassazione genera è proprio l'obiettivo che si prefigge di raggiungere, poiché considera il gioco un "vizio". Ma questa conclusione sarebbe ragionevole soltanto nell'ipotesi che l'aumento della tassazione provocasse davvero la cessazione della domanda di gioco da parte dell'utenza. Tale obiettivo appare fallire, invece, se la cessazione della domanda avviene soltanto nei mercati regolamentati, per aumentare in quelli illegali. In altre parole, se esiste un effetto sostituzione tra i due mercati.

Questa considerazione riapre un'antica questione sul potere dello Stato di imporre le proprie preferenze ai consumatori, che rientra nella pratica del cosiddetto "protezionismo". Qui, le domande alle quali trovare risposta sono due. La prima è se lo Stato possa davvero sostituirsi alle preferenze dei propri cittadini, violando quel principio di "sovranità del consumatore", che è alla base della teoria delle scelte nella microeconomia, basato sui postulati dell'utilitarismo e dell'individualismo metodologico sviluppato dalla Scuola austriaca dell'economia. La seconda è se il proibizionismo riesca davvero a raggiungere il suo obiettivo di ridurre il consumo del bene che si vuole vietare, evitando che le imposizioni spingano i consumatori verso i mercati illegali.

Per rispondere alla prima domanda è ovviamente opportuno

prendere in considerazione riflessioni che non riguardano solo l'economia ma coinvolgono anche questioni etiche e morali, dalle quali questo studio prescinde. Impossibile dire, infatti, se è più giusto per la società avere dei consumatori che sono liberi di scegliere se usufruire dei giochi, con i relativi costi sociali connessi, oppure no. Quando alla seconda, invece, i risultati sono più facili da dimostrare.

Una ricerca dell'Istituto per la competitività conclude 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. L'aumento della concorrenza sleale dei mercati illegali funge da calmiera sui prezzi del mercato legale creando una spinta al ribasso dei prezzi”*.

I giocatori, in sintesi, si rivolgono *“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”.

Oltre a tutto questo, c’è da considerare un aspetto di non secondaria importanza rappresentato dal rischio di gestione dell’attività dei giochi da parte della malavita organizzata. Secondo alcune stime recenti, infatti, il mercato del gioco illegale in Italia potrebbe valere fino a 20 miliardi di euro, una cifra pari a circa il 20% del gioco legale. Nel corso della presentazione del rapporto Eurispes sul gioco e sugli effetti prodotti dalla legge regionale del Piemonte sulle limitazioni al gioco e lo spegnimento di *videolottery* e *new slot* dello scorso maggio, Federico Cafiero De Raho, Procuratore antimafia, ha affermato che *“oltre alle infiltrazioni criminali, è certo che l’area del gioco presenti dei rischi per la salute dei cittadini, anche se i dati oggi in nostro possesso sono, forse, meno allarmanti di quelli che emergono dal consumo di tabacco, di droghe e di alcol. Una specifica dipendenza che però non va affrontata “vietando di fatto di giocare legalmente, per un verso non garantisce una libertà che deve essere comunque rispettata, che per l’altro spalanca praterie per il gioco illegale”.* Il Procuratore ha anche detto che pur non esistendo stime ufficiali sulle quote di mercato del gioco pubblico sottratte dalla criminalità organizzata, ci sono operazioni che lasciano evidenze ben precise. Nel corso di un’operazione coordinata dalla Direzio-

ne Nazionale Antimafia nel novembre 2018, le Procure di Reggio Calabria, Catania e Bari, hanno sequestrato ai clan valori per circa 1 miliardo di euro. Queste e tutti gli altri proventi dell'illeitale finiscono nei paradisi fiscali per poi ritornare ripuliti in Italia o in altri Paesi europei, inquinando ulteriormente tanti settori dell'economia legale. Una cosa è certa: il proibizionismo, - ha concluso De Raho - in questo come in altri settori, *“ha sempre dimostrato di non essere una soluzione”*.

Restando al caso del Piemonte, la Guardia di Finanza ha dimostrato come, dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 9/2016 sulla regolamentazione del settore siano aumentati i sequestri di apparecchi illegali. Nel 2016 erano stati solo 51, con tributi evasi per 476.838 euro, nel 2017 sono aumentati in modo esponenziale fino a 2.443, con una somma evasa pari a 952.708 euro. Nel 2018 c'è stato un temporaneo ridimensionamento numerico, con 102 apparecchi sequestrati, ma i tributi evasi raggiungono la somma record di 4.596.919 euro. Nel 2019, il numero dei sequestri è tornato a salire: 251 nei primi tre mesi. In compenso, gli effetti sul settore regolamentato sono stati pesanti. Le *videolottery* e *new slot* sono, infatti, state tagliate dell'80%, con conseguente riduzione del volume d'affari di 2 miliardi di euro, 5.200 posti di lavoro persi e 220 milioni di euro di minori entrate per lo Stato. Tra marzo 2017 e settembre 2018, sempre secondo l'Eurispes, è stata fortissima la riduzione del numero degli esercizi che propongono l'offerta del gioco: i punti vendita generalisti sono scesi da 6.241 a 1.788. Inoltre, gli apparecchi Awp operativi in Piemonte sono scesi da 26.134 a 12.468 unità, con una riduzione pari al -52,0%.

In conclusione, nei mercati dove l'elasticità della domanda alle variazioni di prezzo è elevata, come nel mercato dei giochi, l'effetto delle misure proibizionistiche sembra chiaro. Infatti, se da un lato il protezionismo contribuisce a ridurre i consumi, dall'altro i giocatori, molto sensibili alle variazioni del prezzo, vanno alla ricerca di mercati alternativi con prezzi inferiori e maggiori probabilità di vincita, ovvero quelli illegali. Nel settore 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 si trasferisca in realtà ad un mercato grigio o illegale che, nel caso dei giochi, è facilmente fruibile soprattutto via *web*.

Con l'obiettivo di quantificare gli effetti di spostamento dal mercato legale a quello illegale, lo studio stima la potenziale riduzione della raccolta e del gettito fiscale che si avrebbe per effetto di un aumento dei prezzi sul mercato dei giochi. La variazione della raccolta al variare del prezzo dipende ovviamente dalle ipotesi sull'elasticità della domanda dei giochi al prezzo. Partendo dal valore della raccolta nel 2016 (96.142 milioni di euro) sono proposti due scenari che risulterebbero in una riduzione della raccolta rispetto al dato dell'ultimo anno disponibile, rispettivamente di 14,4 miliardi di euro in un caso e 21,6 miliardi nell'altro.

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 a una percentuale del 10,9%. Formulata questa ipotesi, la riduzione dell'erario ascrivibile alla riduzione della raccolta stimata per lo scenario *low* sarebbe pari a 1,5 miliardi di euro, mentre la riduzione ascrivibile alla variazione della raccolta nello scenario *high* sarebbe pari a circa 2,3 miliardi.

A pensarla così, non è ancora una volta il legislatore. L'ultimo rapporto stilato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere conclude che *“è effettivamente possibile che la crescita delle giocate illegali sia andata di pari passo con l'incremento degli introiti dei boss, nonostante le due cose possano sembrare, a prima vista, tra loro in contrasto. Infatti, data una certa “domanda di gioco” totale, se una quantità sempre maggiore di questa va ai prodotti legali, le giocate illegali, e all'interno di queste quelle gestite dai mafiosi, dovrebbero corrispondentemente diminuire. Finora presumibilmente non è stato così, per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, la “domanda di gioco” ha evidenziato un potenziale di crescita. Vent'anni fa, a quanto sembra, si giocava molto di meno e si risparmiava molto di più. È possibile che gli italiani (o meglio alcuni segmenti della popolazione) si siano via via scoperti “più cicale e meno formiche”, più edonisti e meno autodisciplinati, meno capaci di progettare il loro futuro e più inclini a vivere di emozioni effimere e scommesse nel presente. Al contempo, le nuove modalità “ludiche” hanno tutte le caratteristiche per fare breccia proprio nelle debolezze dell'animo e della mente, nei giovanissimi, nei giovani e nei meno giovani. Per chi è già alquanto dipendente da internet e playstation, e magari è diventato tale anche attraverso altri giochi, non d'azzardo, il passo*

verso il gambling on line è certamente facilitato. Bisogna allora chiedersi: per quanto tempo durerà questa espansione della domanda? Fino a quale punto essa può arrivare? Indubbiamente la crescita è in atto, ma in modo discontinuo. Come abbiamo visto, i dati epidemiologici sulla diffusione, ma anche quelli contabili sugli introiti, non dipingono affatto una linea in costante ascesa. È stata già raggiunta la soglia massima di crescita? E, se ancora non lo è stata, dove si trova tale limite? La risposta è cruciale, perché quando l'espansione si fermerà allora sì che la competizione, finora in parte teorica, tra il gioco legale e quello illegale diventerà uno scontro concreto.”

6. La necessità di un “calendario fiscale” e di un riordino normativo del settore

L'Italia risulta al 31° posto nel *Global Competitiveness Index 2018*⁷ stilato dalla fondazione internazionale *World Economic Forum*. L'eccessiva burocrazia, la lentezza della giustizia (soprattutto quella civile), le infrastrutture spesso insufficienti, e, soprattutto, l'incertezza giuridica e regolatoria, rendono il nostro Paese un ambiente niente affatto appetibile per le grandi multinazionali estere.

L'esatto contrario del buon esempio che viene dal Regno Unito, che con il governo Cameron, e nonostante le difficoltà legate alla Brexit, ha avviato un percorso credibile di riduzione fiscale di lungo periodo, che ha portato il *corporate tax rate* britannico al livello più basso tra i paesi del G20 (20,0%), rendendo Londra la piazza più attrattiva del mondo per gli investimenti esteri.

⁷ <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

L'adozione di un "calendario fiscale" puntuale e rigoroso in Italia, spingerebbe certamente un principio cardine di civiltà giuridica. Tasse e regole devono essere, come sosteneva Adam Smith, certe, preventivabili e modificabili non "in corso d'opera" ma secondo uno scadenziario condiviso e programmato, basato su parametri oggettivi.

Non si tratta solamente di definire quante tasse il contribuente deve pagare, ma anche quando deve pagarle, di quanto cambieranno e su quale orizzonte temporale. La creazione di un fisco che preveda un confronto tra *policy-makers* e imprenditori del settore è del tutto necessaria per aumentare la capacità attrattiva del sistema italiano, consentendo alle grandi società straniere che desiderano investire, di programmare i loro investimenti nel medio/lungo periodo e, all'Erario, di poter contare su entrate certe e prevedibili negli anni, con lo Stato che può così decidere come spendere, comunicandolo in maniera trasparente ai propri contribuenti. Solo questo è il modo in cui l'Italia può puntare a rientrare tra i Paesi più competitivi per fare *business*.

Nel caso specifico del settore dei giochi, sarebbe auspicabile da parte del governo una politica fiscale volta a creare un meccanismo che possa assicurare agli operatori del settore una prevedibilità sull'ammontare della tassazione, condivisa e certa nel medio-lungo termine - ad esempio su un orizzonte di cinque anni (se non dei 9 anni di durata della concessione) - al fine di ridurre i margini d'incertezza, che rendono impossibile la pianificazione di qualsiasi attività economica. Tali regole dovrebbero portare a

una transizione graduale ed equilibrata dall'attuale, farraginoso sistema fiscale ad uno nuovo che sia prevalentemente basato sulla componente specifica delle accise, nel rispetto degli equilibri competitivi del mercato che, una volta artificialmente rotti, sono difficili da ricomporre, con gravi danni anche per il gettito erariale.

Occorre, quindi, ridisegnare il sistema fiscale italiano correggendo gli errori commessi in passato e tenendo conto delle *best practices* adottate in altri Paesi europei. L'idea principale dovrebbe essere quella di ridurre ogni tipo di discrezionalità normativa da parte del legislatore e trovare un punto d'incontro tra esigenze diverse per il raggiungimento di obiettivi condivisi: gettito, salute e concorrenza. Il tutto necessita di un provvedimento normativo di riordino del settore.

In questo senso, un esempio negativo è sicuramente costituito dalla Grecia, ma anche da Paesi in cui l'azione verso un inasprimento indiscriminato della pressione fiscale ha lasciato spazio a una crescita esponenziale del commercio illegale.

Il modello da seguire potrebbe invece essere quello della Germania dove il sistema sociale è riuscito, grazie ad uno sforzo di cooperazione continua tra legislatore e operatori del settore, a disegnare quel famoso calendario fiscale che assicura certezza delle entrate, ancorando l'aumento delle accise a quello dell'inflazione programmata. Se questa soluzione fosse adottata anche in Italia, il mercato dei giochi sperimenterebbe una crescita equilibrata, contribuendo positivamente al raggiungimento degli obiettivi tanto

dell'Erario quanto della tutela della problematica legata alla ludopatia.

Evidentemente, l'idea d'introdurre un calendario fiscale può essere estesa, quale *modus operandi*, non soltanto agli altri prodotti tassati tramite accise (derivati del petrolio *in primis*) ma anche a tutti i settori industriali in generale. Così facendo, le aliquote IRES, IRAP, IVA, nonché gli anticipi fiscali che gravano sugli imprenditori, sarebbero pianificati su un orizzonte di medio periodo e condivise con il mondo dell'industria, in maniera tale che gli amministratori delegati delle grandi multinazionali possano pianificare per tempo i loro investimenti.

Certamente, in un Paese come l'Italia che ha sempre visto con estremo sospetto il dialogo "informale" (che negli altri Paesi è invece formale) tra governo e portatori d'interesse conferendo al termine "lobby" un'accezione straordinariamente negativa, anziché neutra come avviene nel mondo anglosassone è difficile immaginare un percorso di condivisione della tassazione accettato dall'opinione pubblica, così come quello di un calendario fiscale in stile tedesco. Anche per questo motivo, la promulgazione di una seria legge sulla regolamentazione dell'attività lobbistica è quanto mai auspicabile.

7. Conclusioni

L'attuale sistema di tassazione dei giochi in Italia sembra essere dettato più da questioni ideologiche e moraliste che non da principi economici ed evidenze empiriche. L'idea di aumentare la tassazione per disincentivare il consumo produce una riduzione del gettito per lo Stato e l'incentivo, per i giocatori, a spostarsi verso mercati non regolamentati, contribuendo ad aumentare il giro d'affari dei giochi illegali e della malavita organizzata. Si crea così non la riduzione della domanda auspicata dal *policy-maker*, ma uno spostamento di questa, con conseguente effetto spiazzamento della ricchezza dallo Stato alle associazioni criminali.

Partendo dall'evidenza che la domanda del settore è particolarmente anelastica, la soluzione di un abbassamento della tassazione produrrebbe uno spostamento delle giocate dal mercato illegale a quello legale, con la conseguenza di ridurre i proventi per le organizzazioni criminali e aumentare quelli dello Stato.

Appendice

Nel momento in cui questo paper va in stampa, il governo, alle prese con la presentazione della Legge di Bilancio 2020 e il relativo collegato fiscale è intenzionato ad inserire nella manovra norme volte ad aumentare il prelievo sui giochi.

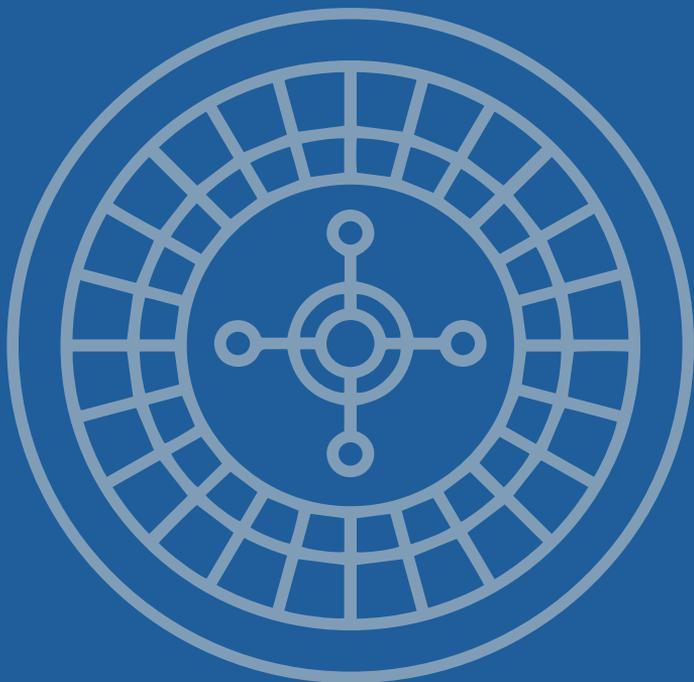
Secondo quanto previsto dal decreto legge fiscale, infatti, dal 10 febbraio 2020 l'aumento del Prelievo unico (Preu) sugli apparecchi da intrattenimento (AWP – slot machines e VLT – video lottery) farà lievitare ulteriormente il prelievo per le AWP dal 21,6% al 23% e per VLT dal 7,9% al 9% della raccolta. In questo modo il governo stima di incassare 499 milioni nel 2020 e 574 milioni a regime per gli anni successivi.

Per i giochi si tratta del terzo aumento in poco più di un anno. La lotta al gioco d'azzardo intrapresa ha portato a un aumento costante delle aliquote applicate alla raccolta delle macchinette con il decreto dignità. Aumento che poi è stato ulteriormente incrementato con l'ultima manovra di bilancio. Attualmente l'aliquota del Preu per le AWP è del 21,6% della raccolta e quella delle VLT è del 7,9% della raccolta, con ulteriori aumenti già definiti con decorrenza 1 gennaio 2020 (21,68% e 7,93%) e 1 gennaio 2021 (21,75% e 8%). L'aumento del prelievo che scatterà dal prossimo 10 febbraio 2020 è fissato per l'anno prossimo all'1,32% per le AWP e all'1,07% per le VLT. Per quanto riguarda il 2021, invece, l'aumento è pari all'1,25% per le AWP e all'1% per le VLT.

Breve biografia dell'autore

Emanuele Canegrati è economista presso il Ministero dell'Economia e Finanze e presso la Camera dei Deputati. Ha un dottorato di ricerca in economia e finanza conseguito all'Università del Sacro Cuore di Milano. Ha vinto il premio Agostino Gemelli come miglior allievo della facoltà di economia presso la stessa università. E' stato Visiting Fellow alla London School of Economics e presso il Luxembourg Income Study Office. E' stato consulente economico presso il Senato della Repubblica e membro del Gabinetto del ministro dello sviluppo economico Guidi.

E' stato docente presso le università LUISS e La Sapienza di Roma in materia di diritto tributario internazionale. E' membro dell'Ufficio Studi della Fondazione Magna Carta e Fellow della prestigiosa Liechtenstein Academy Foundation. Ha tenuto numerosi convegni internazionali e vanta numerose pubblicazioni su riviste nazionali e internazionali. Nel campo della finanza privata ha lavorato presso KPMG, HSBC Investment Bank, Reali & Associati e BPPPrime Ltd. dove è *senior analyst*. I suoi commenti sono pubblicati su Bloomberg, Guardian, Il Sole 24 Ore e numerose altre testate finanziarie. Con la Fondazione Magna Carta ha pubblicato il libro *"Una flat tax per l'Italia"*, considerata una delle proposte che più hanno influenzato le politiche fiscali dei recenti governi di centro-destra.



Fondazione MAGNA CARTA
Via Simeto, 64 - 00198 Roma
www.magna-carta.it