

ad 09.456

Iniziativa parlamentare Semplificazione dell'imposizione dei proventi da lotterie

**Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi
del Consiglio degli Stati del 24 giugno 2011**

Parere del Consiglio federale

del 17 agosto 2011

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 24 giugno 2011 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati concernente la semplificazione dell'imposizione dei proventi da lotterie.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

17 agosto 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Con l'iniziativa parlamentare presentata l'11 giugno 2009, il consigliere agli Stati Paul Niederberger chiede che venga apportata la seguente semplificazione nell'imposizione dei proventi da lotterie:

- i proventi da lotterie e manifestazioni analoghe devono essere dichiarati esenti da imposta fino a concorrenza di un importo di 1000 franchi nella legge federale del 14 dicembre 1990¹ sull'imposta federale diretta (LIFD), nella legge federale del 14 dicembre 1990² sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) e nella legge federale del 13 ottobre 1965³ sull'imposta preventiva (LIP).
- Nella LIFD e nella LAID deve essere prevista la possibilità di dedurre dai proventi il 5 per cento a titolo di costi delle poste giocate.

Nella motivazione l'autore dell'iniziativa sottolinea che l'attuale imposizione dei proventi da lotterie a partire da 50 franchi secondo la LIP causerebbe una forte distorsione del mercato, poiché le vincite nelle case da gioco, contrariamente ai proventi da lotterie, non soggiacciono all'imposta preventiva o all'imposta sul reddito né a livello cantonale né a quello federale. Inoltre, le società delle lotterie sopportano per il trattamento delle vincite assoggettate all'imposta preventiva un notevole onere amministrativo che comporta una diminuzione dei versamenti ai Cantoni a favore dei settori culturale, sociale, ambientale e sportivo.

Il 22 giugno 2010 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha deciso all'unanimità di dar seguito all'iniziativa parlamentare. Il 15 febbraio 2011 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha approvato questa decisione senza voti contrari. Il 22 febbraio 2011 la CET-S ha incaricato la sua segreteria e l'Amministrazione federale delle contribuzioni di elaborare un progetto di testo di legge con relativo rapporto esplicativo. Il 24 giugno 2011 la Commissione ha approvato all'unanimità il rapporto e il progetto di legge all'attenzione del Consiglio degli Stati. Poiché i dibattiti che si sono svolti in entrambe le Commissioni hanno evidenziato che tutti i gruppi sostengono la richiesta dell'iniziativa e poiché con le disposizioni proposte l'autonomia tariffaria dei Cantoni rimane garantita, la CET-S ha deciso di rinunciare a una consultazione.

1 RS 642.11

2 RS 642.14

3 RS 642.21

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Limite di esenzione fiscale

2.1.1 LIP

In quanto imposta a garanzia delle imposte dirette, l'imposta preventiva colpisce le vincite in contanti superiori a 50 franchi. A causa di questo basso limite l'onere amministrativo per gli organizzatori di lotterie e manifestazioni analoghe è relativamente elevato. Per tutte le vincite singole superiori a 50 franchi ai vincitori deve essere consegnata un'attestazione dell'imposta preventiva. I costi d'esercizio che ne derivano riducono i versamenti delle società delle lotterie ai Cantoni per scopi di pubblica utilità e beneficenza.

Dalla sua introduzione nel 1945 il limite di esenzione di 50 franchi non è mai stato adeguato. I tentativi intrapresi negli ultimi anni di modificare l'imposizione dei proventi da lotterie sono falliti. Di conseguenza non si è tenuto conto né del mutato potere d'acquisto né del nuovo contesto in ambito di giochi.

Il Consiglio federale è pertanto favorevole agli sforzi intrapresi dall'autore dell'iniziativa e dalla Commissione per semplificare l'imposizione dei proventi da lotterie aumentando il limite di esenzione previsto nella LIP a 1000 franchi. Tale limite comporterebbe semplificazioni non soltanto per gli organizzatori, bensì anche per le amministrazioni delle contribuzioni, poiché il numero delle vincite da elaborare (92 % di tutte le attestazioni dell'imposta preventiva) e quindi l'onere amministrativo diminuirebbero.

2.1.2 LIFD

Ai fini dell'imposta federale diretta i proventi da lotterie e manifestazioni analoghe sono oggigiorno esplicitamente imponibili. Il Consiglio federale condivide il parere secondo cui nella LIFD bisognerebbe introdurre un limite di esenzione corrispondente a quello della LIP allo scopo di uniformare la legislazione a livello federale. In questo modo le vincite fino a 1000 franchi sono esenti sia dall'imposta preventiva sia dall'imposta federale diretta.

2.1.3 LAID

La LAID impone ai Cantoni di tassare le vincite da lotterie come proventi imponibili periodici o unici. Tuttavia, lascia aperta la questione delle modalità di tassazione di queste vincite. I Cantoni hanno sfruttato questa opportunità adottando in parte differenti regolamentazioni nelle loro legislazioni tributarie. Molti Cantoni tassano i proventi da lotterie, ad esempio, a partire da un determinato importo oppure prevedono un importo fisso esente da imposta. A seconda del Cantone i limiti d'esenzione sono compresi tra i 1000 e i 5000 franchi.

L'iniziativa parlamentare chiede che il limite esente da imposta di 1000 franchi sia fissato anche nella LAID. Nel rapporto della CET-S si evidenzia, tuttavia, che l'autonomia tariffaria dei Cantoni, sancita nella Costituzione federale, secondo la quale il disciplinamento delle tariffe e delle aliquote fiscali, nonché degli importi esenti da imposta è esclusivamente di competenza cantonale, contrasta con la deter-

minazione di un importo preciso quale limite di esenzione dall'imposta nella LAID. Una tale fissazione avrebbe inoltre la conseguenza indesiderata che tutti i Cantoni che prevedono già oggi un limite superiore dovrebbero necessariamente abbassarlo.

Il Consiglio federale condivide pertanto il parere della Commissione secondo cui, sotto il profilo del diritto costituzionale, nell'imposizione dei proventi da lotterie è possibile imporre ai Cantoni il principio del limite d'esenzione, che essi dovranno però determinare autonomamente.

2.2 Deduzione fissa dei costi delle poste giocate

2.2.1 LIFD

Secondo la vigente legislazione sull'imposta federale diretta, per determinare il reddito netto possono essere dedotte dai proventi imponibili complessivi le spese e tutte le deduzioni generali. Per i proventi da lotterie ciò significa che è imponibile solo la vincita effettiva, cioè la differenza tra il ricavo lordo e l'importo delle poste giocate.

L'iniziativa parlamentare chiede che, in futuro, possa essere dedotto il 5 per cento dai proventi da lotterie e manifestazioni analoghe a titolo di conseguimento della vincita. La CET-S ha però deciso di impostare la deduzione delle spese riconducibili alla vincita non come deduzione delle spese di conseguimento (deduzione organica), ma come deduzione fissa inorganica dei costi delle poste giocate. Inoltre, la deduzione deve essere limitata verso l'alto, nel senso che può essere dedotto al massimo un importo di 5000 franchi come costo delle poste giocate per una singola vincita.

Il Consiglio federale accoglie favorevolmente il limite superiore della deduzione proposto dalla Commissione che prevede un tetto a partire da vincite di 100 000 franchi. Con la limitazione della deducibilità delle giocate è possibile trasmettere un segnale nell'ambito della prevenzione della dipendenza dal gioco d'azzardo.

Nell'ottica del Consiglio federale la forfetizzazione dei costi deducibili delle poste giocate comporta una semplificazione amministrativa auspicabile sia per le amministrazioni fiscali sia per i contribuenti. I costi delle poste giocate riferiti ai premi non devono più essere dimostrati e le Amministrazioni delle contribuzioni non devono più verificare la correttezza dei giustificativi. In questo modo è possibile evitare abusi nel commercio delle ricevute delle giocate nelle lotterie.

2.2.2 LAID

L'iniziativa parlamentare chiede inoltre che nella LAID venga pure prescritta ai Cantoni una deduzione dei costi di conseguimento pari al 5 per cento delle vincite. Tuttavia, per rispetto del federalismo, la Commissione ha deciso di rinunciare a fissare la percentuale della deduzione nella LAID. Il Consiglio federale sostiene la proposta della Commissione – come per le altre deduzioni di cui all'articolo 9 capoverso 2 LAID che prevedono un limite – di lasciare ai Cantoni la possibilità di fissare essi stessi l'importo della deduzione dei costi delle poste giocate come pure di limitare verso l'alto la deduzione come nella LIFD.

2.3

Costituzionalità

Poiché nella LAID non è possibile prescrivere ai Cantoni l'ammontare del limite d'esenzione fiscale dei proventi da lotterie e manifestazioni analoghe, l'autonomia tariffaria dei Cantoni esplicitamente garantita nella Costituzione federale è tutelata. Inoltre, ad essi è concesso un margine di manovra per quanto possibile ampio ai fini della fissazione della deduzione percentuale dei costi delle poste giocate.

Di norma bisognerebbe rinunciare a deroghe all'obbligo fiscale oggettivo, poiché esse riducono la base di calcolo dell'imposta sul reddito e possono falsare la tassazione secondo la capacità economica. Con le disposizioni proposte, i proventi da lotterie e manifestazioni analoghe non sono generalmente esenti da imposte, ma solo fino a un limite prestabilito, relativamente basso. Alla luce delle agevolazioni amministrative perseguite con le modifiche di legge, il Consiglio federale ritiene sostenibile l'esenzione fiscale proposta dei proventi da lotterie fino a 1000 franchi.

Non va tuttavia dimenticato che l'esenzione fiscale di proventi del gioco in quanto tale, ma in particolare il trattamento differenziato di proventi conseguiti nell'ambito di lotterie e case da gioco pone problemi alla luce dei principi costituzionali dell'imposizione che andrebbero esaminati più approfonditamente.

2.4

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il Consiglio federale condivide le spiegazioni riportate nel rapporto in merito alle ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale. Per le finanze della Confederazione le perdite di entrate stimate per l'imposta preventiva (0–6,8 mio.) e per l'imposta federale diretta (0,5 mio.) sono sopportabili anche perché sono controbilanciate dai seguenti vantaggi: uno sgravio delle vincite più basse ai fini dell'imposta federale diretta pari a circa 486 000 franchi non solo comporta uno sgravio amministrativo di tutte le parti interessate (organizzatori, vincitori e autorità fiscali), ma ravviva anche la cifra d'affari delle lotterie. Il maggior gettito così ottenuto viene successivamente impiegato per scopi di pubblica utilità nei settori culturale, sociale e sportivo.

L'allentamento in ambito di imposta preventiva (come imposta di garanzia essa viene rimborsata al vincitore per via amministrativa sulla base della dichiarazione dei redditi ordinari ai fini delle imposte dirette) deve limitare lo svantaggio degli organizzatori svizzeri rispetto alle lotterie svolte negli Stati confinanti, poiché in questi Paesi i proventi da lotterie non sono assoggettati né all'imposta alla fonte né a quella sul reddito. Inoltre, a seguito delle agevolazioni proposte si può prevedere che i giocatori svizzeri punteranno ora viepiù denaro per giocare nelle lotterie nazionali anziché all'estero. In questo senso i calcoli delle perdite massime devono essere relativizzati.

I provvedimenti proposti non hanno alcuna ripercussione sull'effettivo del personale per la Confederazione. Le Amministrazioni cantonali delle contribuzioni vengono invece sgravate sotto il profilo amministrativo per quanto riguarda il controllo dei proventi da lotterie e le attestazioni per le deduzioni dei costi delle poste giocate mentre gli organizzatori di lotterie vengono sgravati a livello amministrativo per quanto riguarda il rilascio di attestazioni per il rimborso dell'imposta preventiva.

2.5 Lavori legislativi in corso

Il 10 settembre 2009 è stata presentata l'iniziativa popolare federale «Per giochi in denaro al servizio del bene comune». Il 20 ottobre 2010, il Consiglio federale ha adottato il messaggio e i decreti federali concernenti l'iniziativa popolare e il controprogetto diretto. Quest'ultimo si basa su una soluzione consensuale elaborata d'intesa con i Cantoni e gli iniziativaisti in vista di un ritiro dell'iniziativa. Il 28 febbraio 2011 il Consiglio degli Stati ha approvato i disegni del Consiglio federale. Il 12 maggio 2011 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha adottato il pacchetto e raccomandato parimenti l'accettazione del controprogetto diretto, con una piccola modifica del capoverso 5 (menzione esplicita della protezione della gioventù).

Con decisione del 20 ottobre 2010 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP, in collaborazione con altri uffici federali interessati e con i Cantoni, di presentare entro un anno dalla votazione popolare sull'iniziativa popolare e/o sul controprogetto diretto una proposta sul seguito dei lavori nell'ambito della revisione della legge sulle lotterie. Il 22 aprile 2009, il Consiglio federale aveva inoltre incaricato il DFGP di preparare d'intesa con i Cantoni una modifica delle basi legali nel settore delle case da gioco volta ad allentare il divieto di giochi in denaro in Internet organizzati con il ricorso a tecniche di telecomunicazione. Occorre inoltre istituire una base per impedire o circoscrivere mediante provvedimenti tecnici l'offerta illegale di giochi in denaro basata sulle telecomunicazioni.

Queste proposte comprendono questioni relative all'imposizione dei giochi in denaro. Nell'ambito di un gruppo di lavoro a cui anche i Cantoni partecipano, si dovrà verificare quindi il trattamento fiscale di proventi da giochi in denaro da un profilo globale. Tale incarico mira a trovare una soluzione per l'imposizione dei giochi in denaro che impedisca il più possibile le distorsioni fiscali all'interno del settore dei giochi in denaro (case da gioco, lotterie e scommesse), si inserisca bene nel sistema fiscale generale e tenga conto in modo ottimale dei principi costituzionali dell'imposizione e degli interessi a livello fiscale di tutti gli enti pubblici.

Il presente nuovo disciplinamento dell'imposizione dei proventi da lotterie va pertanto inteso solo quale soluzione provvisoria volta ad attenuare lo svantaggio che i beneficiari di proventi da lotterie subiscono rispetto ai beneficiari di proventi di case da gioco. Sulla base dell'esame globale dell'imposizione di giochi in denaro, si renderanno necessarie all'occorrenza ulteriori modifiche di legge tese a raggiungere un'imposizione ottimizzata a livello generale dei proventi del gioco.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone che venga approvato il progetto di legge della CET-S del 24 giugno 2011.