

La riforma dei giochi pubblici nella delega fiscale



MARCO CAUSI

*CAPOGRUPPO PD COMMISSIONE FINANZE
CAMERA DEI DEPUTATI*

**SEMINARIO GRUPPI PARLAMENTARI PD
ROMA, 7 OTTOBRE 2013**

Il contesto: la delega fiscale



- Un fisco più equo, trasparente, orientato alla crescita
- Interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture portanti del funzionamento del sistema tributario
- Uno dei punti prioritari del “Rapporto dei saggi” a Napolitano in materia economico-sociale
- Da venti anni si litiga sul tax design. Inevitabile: anche oggi e in futuro la politica tributaria è uno dei terreni di differenziazione fra democratici e conservatori, in tutto il mondo
- Ma: da tredici anni almeno (dalla riforma delle Agenzie nella legislatura 1996-2001) nessun intervento organico sul funzionamento della macchina.
- Su questo è possibile costruire convergenze ampie? Sembra di sì: a Montecitorio nella votazione finale non c'è stato alcun voto contrario, ma solo voti favorevoli o astensioni

Il percorso



- Ddl Monti, approvato dalla Camera, caduto in Senato insieme a Governo Monti nel dicembre 2012
- Nuova legislatura: iniziativa parlamentare del PD, seguita da tutti gli altri gruppi. Governo Letta lo inserisce fra priorità
- Oggi: approvato alla Camera il 25 settembre 2013, sta per cominciare esame in Senato. Grazie a positiva conclusione della crisi politica, molto probabile che vada avanti velocemente e che trovi attuazione, tramite i previsti decreti legislativi, lungo il 2014
- Domani: spingere sul Governo per l'emanazione dei decreti, i quali dovranno comunque passare per l'approvazione del Parlamento

I contenuti della delega



- Riforma del catasto (nuovi estimi catastali)
- Monitoraggio e riordino dell'erosione fiscale
- Norma generale sull'abuso del diritto (elusione)
- Rafforzamento degli strumenti di contrasto all'evasione (tracciabilità pagamenti, fatturazione elettronica, ecc.)
- Nuove relazioni fra fisco e contribuente (tutoraggio, gestione del rischio fiscale, riforma degli interpelli, semplificazione)
- Riforma del sistema sanzionatorio, interventi per l'efficienza e la tutela nel processo tributario, riforma della riscossione degli enti locali
- Riforma della tassazione delle imprese minori, razionalizzazioni in materia di Ires e di Iva
- Fiscalità energetica e ambientale, in recepimento direttive europee

Articolo 14: i giochi pubblici



- Necessità di una riforma era chiara già l'anno scorso, e la delega ne tiene conto nell'articolo 14, dove si affrontano i temi legati alla regolazione del settore e ai profili erariali
- L'articolo 14 sui giochi, però, è quello che è stato maggiormente migliorato (insieme a quello sull'evasione fiscale) al confronto con il testo dell'anno scorso
- Positiva interazione fra Commissione Finanze e Intergruppo parlamentare sui giochi, per iniziativa del PD
- Qualcuno aveva pensato a stralciare l'articolo dalla delega. Ritengo che invece abbiamo fatto bene ad accettare la sfida di riformare il settore anche attraverso questo strumento

Lo scenario di fondo



- Settore del gioco pubblico cresciuto in modo distorto e disordinato
- Inefficienza allocativa: fra 2010 e 2012 giocate aumentano da 61,4 a 88,6 mld. In parte è recupero mercato illegale, ma resta la domanda se è efficiente per il paese destinare alla spesa per giochi d'azzardo più di 5 punti di Pil e al funzionamento del settore ben 9 miliardi (più del FFO delle Università!)
- Mentre aumentavano le giocate, diminuivano gli incassi erariali (da 8,7 a 8 mld), per effetto di due scelte disuctibili:
 - rendere attraenti i nuovi giochi (AWP, VLT, on line) aumentando i *payout* e riducendo il prelievo erariale
 - anticipare il gettito futuro con il pagamento immediato di diritti fissi

Le scelte politiche della delega



- Difendere il gioco pubblico per contrastare i circuiti del gioco illegale
- Razionalizzare, concentrare e tendenzialmente ridurre il perimetro del settore, confermando e rafforzando il modello concessorio
- Rafforzare la capacità del regolatore (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) di gestire le relazioni contrattuali con i concessionari, di superare i contenziosi
- Indurre una positiva evoluzione dell'impianto legislativo comunitario
- Dare spazio ai Comuni e agli enti locali nelle decisioni localizzative
- Limitare la pubblicità

Conferma e rafforzamento del modello concessorio e questioni comunitarie



- Modello legislativo e giurisprudenziale UE è influenzato da principi di libera concorrenza sul mercato interno (libertà di stabilimento)
- L'applicazione di questi principi al settore dei giochi tende a scardinare il modello "regolatorio" pubblico basato, nell'esperienza italiana, su concessioni statali
- Questa tendenza ha avuto un grande impatto sulla diffusione del gioco *on line*, così come di punti vendita non autorizzati ai sensi del TUPS (Testo unico di pubblica sicurezza)
- Oggi si può ben dire che il settore dei giochi non è diviso in due (legale-illegale) ma in tre: regolato, non regolato, illegale
- La delega vuole confermare e rafforzare il modello concessorio, per ridurre non solo il gioco illegale ma anche quello deregolato, e per ottenere anche una evoluzione della struttura giuridica europea affinché si tenga conto in questo settore di rilevanti interessi pubblici da tutelare in materia di ordine pubblico, sicurezza e contrasto alla criminalità e al riciclaggio

Testo unico e armonizzazione *payout* e PREU



- Il primo principio della delega è di procedere alla “raccolta sistematica e organica delle disposizioni vigenti (...), fatte salve, comunque, le previsioni in materia di cui agli articoli 5 e 7 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189”. **Il decreto Balduzzi, insomma, non potrà essere modificato**
- Il secondo principio è di riordinare il prelievo erariale e di armonizzare le percentuali di aggio o compenso riconosciute ai concessionari, ai gestori e agli esercenti e le percentuali destinate a vincita (*payout*)

Nuovi poteri di pianificazione dei Comuni



- Il terzo principio della delega è di “introdurre e garantire l'applicazione di regole trasparenti e uniformi nell'intero territorio nazionale in materia di titoli abilitativi all'esercizio dell'offerta di gioco, di autorizzazioni e di controlli, garantendo **forme vincolanti di partecipazione dei comuni competenti per territorio al procedimento di autorizzazione e di pianificazione**, che tenga conto di parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale, della dislocazione locale di sale da gioco e di punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi e non sportivi, nonché in materia di installazione degli apparecchi (...) comunque con riserva allo Stato della definizione delle regole necessarie per esigenze di ordine e sicurezza pubblica, **assicurando la salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale che risultino coerenti con i principi delle norme di attuazione della presente lettera”**

Legge statale e leggi regionali



- La norma introdotta offre una copertura da parte della legge statale ai regolamenti che molti Comuni hanno varato negli ultimi mesi per fronteggiare la crescita disordinata dei punti vendita e il loro indesiderato impatto urbanistico, sociale e sanitario
- Ciò rafforza l'iniziativa dei Comuni, anche in presenza di specifiche leggi regionali in materia, e ne aumenta la salvaguardia in sede giurisdizionale
- In prospettiva, l'Alta Corte sarà quasi certamente chiamata a dirimere la questione di interpretazione costituzionale (non essendo il settore indicato nell'articolo 117), probabilmente nel senso di una competenza concorrente

Titolo abilitativo unico



- Il quarto principio è l'”introduzione, anche graduale, del **titolo abilitativo unico** all'esercizio di offerta di gioco e statuizione del divieto di rilascio di tale titolo abilitativo, e, correlativamente, della **nullità assoluta di tali titoli, qualora rilasciati, in ambiti territoriali diversi da quelli pianificati (...)** per la dislocazione locale di sale da gioco e di punti di vendita di gioco, nonché per l'installazione degli apparecchi (...)”
- L'obiettivo è superare l'attuale dispersione (e scarso coordinamento) dei titoli abilitativi ex art. 86 ed ex art. 88 del TUPS, nonché di quelli basati solo su SCIA/DIA

Trasparenza e contrasto alla criminalità



- “riordino e rafforzamento della disciplina in materia di trasparenza e di requisiti soggettivi e di onorabilità dei soggetti che, direttamente o indirettamente, controllino o partecipino al capitale delle società concessionarie dei giochi pubblici, nonché degli esponenti aziendali, prevedendo altresì specifiche cause di decadenza dalle concessioni o cause di esclusione dalle gare per il rilascio delle concessioni, anche per società fiduciarie, fondi di investimento e *trust* che detengano, anche indirettamente, partecipazioni al capitale o al patrimonio di società concessionarie di giochi pubblici e che risultino non aver rispettato l'obbligo di dichiarare l'identità del soggetto indirettamente partecipante”
- **“estensione della disciplina in materia di trasparenza e di requisiti soggettivi e di onorabilità (...) a tutti i soggetti, costituiti in qualsiasi forma organizzativa, anche societaria, che partecipano alle filiere dell'offerta attivate dalle società concessionarie dei giochi pubblici, integrando, ove necessario, le discipline settoriali esistenti”**
- “verifica, dell'efficacia della normativa vigente in materia di conflitti di interessi”

Razionalizzazione della rete



- “razionalizzazione territoriale della rete di raccolta del gioco, anche in funzione della pianificazione della dislocazione locale (...), comunque improntata al **criterio della riduzione e della progressiva concentrazione della raccolta di gioco in ambienti sicuri e controllati**, con relativa responsabilità del concessionario ovvero del titolare dell'esercizio; individuazione dei criteri di riordino e sviluppo della dislocazione territoriale della rete di raccolta del gioco, anche sulla base di una **revisione del limite massimo degli apparecchi da gioco presenti in ogni esercizio, della previsione di una superficie minima per gli esercizi che li ospitano e della separazione graduale degli spazi nei quali vengono installati (...)**”

Rafforzamento del potere di regolazione



- **“introduzione di un regime generale di gestione dei casi di crisi irreversibile del rapporto concessorio (...)”**
- “riordino e integrazione delle disposizioni vigenti relative ai controlli e all'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, al fine di rafforzare l'efficacia preventiva e repressiva nei confronti dell'evasione e delle altre violazioni in materia (...)”
- “riordino e integrazione del sistema sanzionatorio (...), al fine di aumentarne l'efficacia dissuasiva e l'effettività, prevedendo sanzioni aggravate per le violazioni concernenti il gioco *on-line*”
- **nuovi requisiti di trasparenza, nuovi controlli e nuove sanzioni per gli organismi di certificazione degli apparecchi da intrattenimento e divertimento e per i produttori o distributori di programmi informatici per la gestione delle attività di gioco**
- Allineamento della durata delle concessioni e deflazione del contenzioso

Limiti alla pubblicità



- “rafforzamento del monitoraggio, controllo e verifica circa il rispetto e l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia di divieto di pubblicità per i giochi con vincita in denaro, soprattutto per quelli *on line*, anche ai fini della revisione della disciplina in materia, con particolare riguardo all'obiettivo della tutela dei minori”
- **“introduzione del divieto di pubblicità nelle fasce protette delle trasmissioni radiofoniche e televisive e, sempre, per i giochi con vincita in denaro che inducono comportamenti compulsivi”**
- **“previsione di una limitazione massima della pubblicità riguardante il gioco *on line*, in particolare di quella realizzata da soggetti che non conseguono concessione statale di gioco”**

Finanziamento delle azioni di contrasto al gioco d'azzardo patologico



- “definizione di un concorso statale, a partire dall'esercizio finanziario in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo recante la disciplina di cui alla presente lettera, a valere su quota parte delle risorse erariali derivanti dai giochi pubblici, mediante **istituzione di un apposito fondo finalizzato prioritariamente al contrasto del gioco d'azzardo patologico**, anche in concorso con la finanza regionale e locale”