



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa delle senatrici BAIO e Cristina DE LUCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MARZO 2012

Disposizioni in materia di entrate erariali relative ai giochi d'azzardo

ONOREVOLI SENATORI. – Purtroppo il mercato del gioco d'azzardo non conosce crisi, anzi sembra che tragga vita e linfa proprio dalle crescenti difficoltà economiche delle famiglie italiane. I dati pubblicati dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato parlano chiaro: nel 2011 la raccolta dei giochi è stata di 79,9 miliardi di euro, il 30,13 per cento in più rispetto al 2010, in cui la raccolta è stata di 61,4 miliardi di euro; in sette anni, dal 2004 al 2011, il fatturato è aumentato del 220 per cento.

Un aumento che deriva da un intreccio di fattori, come la continua introduzione di nuovi giochi, campagne pubblicitarie aggressive e la diffusione capillare di luoghi da gioco (si pensi alle *slot machine* nei bar e a tutti i giochi d'azzardo *on line*).

Questo scenario lascia desumere che il gioco in Italia continuerà a crescere nei prossimi anni e che nel 2015, secondo l'attuale *trend*, la raccolta di questo comparto potrebbe essere compresa tra i 100 e i 140 miliardi di euro. Se si considera che, secondo i dati ISTAT, nel 2010 sono stati spesi 136 miliardi di euro in beni alimentari, nel 2015, con un'inflazione al 2 per cento, questa voce potrebbe arrivare a 150 miliardi: le due voci di costo per il cittadino sarebbero, sostanzialmente, equivalenti.

Una proiezione tutt'altro che inverosimile!

Basti pensare che lo scorso anno, la giocata media è stata di circa 1.583 euro per cittadino e che, rispetto ad un reddito medio di dipendenti e pensionati pari a 21.933 euro (dati ACLI 2011) a cui corrisponde un netto di circa 16.000 euro, le somme giocate rappresentano circa il 10 per cento delle entrate annuali di queste categorie. Sono dati che lascerebbero indifferenti se non incidessero in maniera significativa sui bilanci delle nostre

famiglie. Ma così non è, dal momento che sempre nel 2011 un cittadino ha mediamente speso 743 euro per le vacanze estive, che per il 73 per cento della popolazione costituisce l'unica vacanza annuale. Viene spontaneo chiedersi: si preferisce il gioco d'azzardo all'agognata vacanza?

Tuttavia, a tale significativo aumento della raccolta dei giochi non è corrisposto un altrettanto rilevante utile erariale.

Secondo i dati dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, nel 2011 le entrate totali relative ai giochi (che includono varie imposte classificate sia come entrate erariali dirette che indirette) sono risultate pari a 8.640 milioni di euro, a fronte di una raccolta, giova rammentarlo, di ben 79,9 miliardi; in buona sostanza, l'utile erariale è stato pari al 10,80 per cento delle giocate, un importo davvero troppo modesto.

Un dato che si inserisce in un più ampio contesto, caratterizzato da una profonda confusione fiscale; nel nostro ordinamento, infatti, si riscontra una pluralità di aliquote, che oscillano in un *range* che va dallo 0,1 per cento al 53,6 per cento. Purtroppo, ciò dà origine a un messaggio che non è assolutamente chiaro, e che, proprio perché tale, appare tipico di uno Stato biscazziere.

Di qui la necessità, sottesa al presente disegno di legge, di semplificare e, al tempo stesso, di elevare il regime fiscale attualmente applicato alla maggior parte dei giochi d'azzardo. Si riscontrano infatti molte categorie di giochi la cui attuale tassazione è inferiore al 20 per cento e che, nel complesso, compongono la maggior parte della raccolta. L'esempio emblematico è rappresentato dagli apparecchi (*slot*, videolotterie e simili), che nel 2011 hanno prodotto più del 50 per cento della raccolta complessiva. In relazione a

queste tipologie appare doveroso mutuare il regime applicato alle rendite finanziarie, che dal 1° gennaio 2012 è pari al 20 per cento, essendo queste ultime caratterizzate, *mutatis mutandis*, da quell'alea intrinseca riscontrabile nel gioco d'azzardo.

Ma, a ben vedere, tale applicazione analogica risponde a ragioni di buon senso. Basti pensare che oggi i beni di consumo acquistati quotidianamente dai cittadini sono soggetti ad una tassazione IVA del 21 per cento: tollerare e mantenere un regime fiscale più favorevole in materia di giochi significa lanciare ai cittadini un messaggio distorto, secondo cui appare più vantaggioso giocare d'azzardo piuttosto che consumare beni e servizi, sebbene solo questi ultimi contribuiscano alla crescita del PIL nazionale e a mettere in moto l'economia del nostro Paese.

Mediante un innalzamento e un'uniformazione dell'imposizione fiscale di quelle categorie oggi soggette ad una tassazione inferiore al 20 per cento, si aumenterebbero, al tempo stesso, sia la chiarezza delle informazioni trasmesse all'opinione pubblica circa il rapporto tra lo Stato e il mercato dei giochi, sia le entrate erariali.

L'aumento del gettito è, infatti, un dato certo e dimostrabile: elevando al 20 per cento le aliquote attualmente inferiori, le entrate erariali per il 2011 sarebbero state pari a 16.992 milioni di euro, ben 8.282 milioni di euro in più rispetto a quelli effettivamente riscossi.

Tuttavia, un intervento normativo in materia di gioco d'azzardo non può essere inteso e risolto solo in termini esclusivamente fiscali, perché si tratta di un fenomeno che presenta ben altri profili problematici, richiamando immagini contraddittorie, di divertimento e di preoccupazione.

Infatti, pur trattandosi di un aspetto ludico dell'esistenza, molte persone instaurano con il gioco una relazione di vera e propria dipendenza.

Il gioco d'azzardo patologico (GAP), infatti, è un fenomeno clinico caratterizzato

da elementi molto vicini alle classiche forme di dipendenza; non è un caso che nel 1977 sia stato inserito nella classificazione internazionale delle malattie (ICD-IX) e che l'Organizzazione mondiale della sanità l'abbia riconosciuto come patologia.

L'Istituto superiore di sanità, sulla base di uno studio condotto dall'università di Amburgo, ha definito il gioco d'azzardo patologico come una forma di «dipendenza senza sostanze»; nei giocatori incalliti, infatti, sono presenti meccanismi cerebrali simili a quelli presenti in coloro che tendono a cadere nella dipendenza da stupefacenti.

Nel nostro Paese, si stima che l'80 per cento della popolazione adulta gioca o abbia giocato almeno una volta d'azzardo; come emerge dalla relazione annuale al parlamento 2011 sull'uso di sostanze stupefacenti e sulle tossicodipendenze in Italia, il dato ancor più allarmante è che sulla popolazione generale si segnala una prevalenza di *gambling* patologico nel corso della vita pari all'1 per cento, mentre il 5 per cento della popolazione appare a rischio di sviluppo della patologia. Il dato ancor più preoccupante è che nella popolazione studentesca la percentuale di soggetti con gioco d'azzardo problematico appare maggiore (10 per cento), così come risulta più alta la presenza di forme già patologiche (5 per cento).

Altrettanto gravi sono i risvolti sociali di questo fenomeno; come emerge dalla relazione annuale al Parlamento del 2011 sulle tossicodipendenze, «i soggetti affetti da GAP presentano un elevato rischio di compromissione finanziaria personale che ha evidenti ripercussioni in ambito familiare e lavorativo, fino ad arrivare alla richiesta di prestiti usuranti. Questo è uno degli aspetti che collega il GAP alla criminalità organizzata, che investe energie e capitali nel gioco d'azzardo. Come riportato dall'ufficio anti-racket e antiusura del Ministero dell'interno, tra il 2005 e il 2010 si è osservato un aumento del 165 per cento delle istanze di ac-

cesso al fondo di solidarietà presentate dalle vittime di usura».

Si tratta di costi troppo elevati per la nostra società per lasciare le Istituzioni indifferenti: è necessario e non più rinviabile contribuire in maniera concreta e risoluta alla prevenzione e al contenimento delle forme inadeguate del gioco, e sensibilizzare l'opinione pubblica sui rischi derivanti da un coinvolgimento smisurato nelle attività d'azzardo.

Sicuramente l'inserimento nei livelli essenziali di assistenza dei disturbi e delle complicanze che si diagnosticano come conseguenza del gioco d'azzardo patologico rappresenta l'obiettivo a cui si dovrebbe tendere, un obiettivo più volte sollevato e da ultimo riconosciuto nella mozione n. 1-00422, approvata all'unanimità il 29 giugno 2011, nel corso della 576ª seduta del Senato, che, in linea con il disegno di legge n. 284 (Misure a sostegno di interventi contro le dipendenze comportamentali ed il gioco d'azzardo patologico), reca l'impegno al Governo «ad adottare gli opportuni atti di competenza per promuovere un programma di prevenzione e formazione in materia di gioco d'azzardo patologico» e ad «inserire nei livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria e socio-assistenziale i disturbi e le complicanze che si diagnosticano come conseguenza del gioco d'azzardo patologico, al fine di garantire la presa in carico delle persone affette da ludopatia, di individuare un percorso terapeutico e di garantire una tutela omogenea su tutto il territorio nazionale».

In attesa dell'inserimento nei livelli essenziali di assistenza, il presente disegno di legge è volto a destinare l'1 per cento delle entrate erariali derivanti da tutte le tipologie di giochi alla prevenzione, alla cura e alla riabilitazione dei soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico. In termini reali, sulla base delle entrate riscosse nel 2011, sarebbero destinate alle predette finalità ben 86,40 milioni di euro.

Una misura che rappresenta l'adempimento di un «obbligo morale» dello Stato che, se da un lato induce in continua tentazione i cittadini offrendo una sempre più vasta gamma di giochi, dall'altro non può disinteressarsi dei molteplici risvolti dannosi che la pratica dell'azzardo può produrre.

Il presente disegno di legge, recante «disposizioni in materia di entrate erariali relative ai giochi d'azzardo», consta di due articoli.

L'articolo 1 prevede che con decreti dirigenziali del Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato siano adottate tutte le disposizioni utili al fine di uniformare al 20 per cento l'aliquota fiscale minima applicabile a tutte le tipologie di giochi d'azzardo.

L'articolo 2 dispone che una quota corrispondente all'1 per cento delle entrate erariali derivanti da tutte le tipologie di giochi sia destinata alla prevenzione, alla cura e alla riabilitazione dei soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico, secondo la seguente ripartizione: un terzo a carico dello Stato, un terzo a carico dei concessionari e un terzo sulle vincite dei giocatori.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Aliquota minima applicabile ai giochi)

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato adotta, con propri decreti, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutte le disposizioni utili affinché l'aliquota minima applicabile ai giochi sia pari al 20 per cento.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano a quelle categorie di giochi che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono assoggettati ad una tassazione pari o superiore al 20 per cento.

Art. 2.

(Destinazione di una parte delle entrate erariali al recupero dei fenomeni di gioco d'azzardo patologico)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti dirigenziali di cui all'articolo 1, comma 1, una quota corrispondente all'1 per cento delle entrate erariali derivanti da tutte le tipologie di giochi è destinata alla prevenzione, alla cura e alla riabilitazione dei soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico, secondo la seguente ripartizione: un terzo a carico dello Stato, un terzo a carico dei concessionari e un terzo sulle vincite dei giocatori.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero della salute, entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta con propri decreti le disposizioni utili a dare attuazione al comma 1.

3. Ai maggiori oneri di cui al comma 1 del presente articolo si provvede, a decorrere dall'anno 2012, rideterminando la spesa per consumi intermedi sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, mediante una riduzione di pari importo. A tale fine le amministrazioni adottano con immediatezza, e comunque entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le necessarie misure di adeguamento ai nuovi limiti di spesa.

