

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 49

A.S. n. 2131: "Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 2003, n. 45, recante disposizioni urgenti relative all'UNIRE e alle scommesse ippiche".

OPERAZIONI A PREMI, SCOMMESSE, LOTTERIE

Aprile 2003

INDICE

Premessa	pag. 1
Articolo 1 (Disposizioni in materia di UNIRE e di concessionari del servizio di raccolta delle scommesse ippiche).....	pag. 2
Comma 1.....	pag. 2
Commi 2-6.....	pag. 2
Comma 7.....	pag. 5
Commi 8-11.....	pag. 8
Comma 12.....	pag. 8
Comma 13.....	pag. 10
Comma 14.....	pag. 11
Prospetto riepilogativo degli oneri.....	pag. 13

PREMESSA

La relazione illustrativa allegata al disegno di legge ricorda che, attraverso l'articolo 3, commi 77 e 78, della legge n. 662 del 1996, ed il successivo regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998, è stato introdotto un nuovo modello organizzativo della gestione delle scommesse sulle corse di cavalli. Il provvedimento in esame, in considerazione della crisi di liquidità finanziaria dell'UNIRE, si propone di intervenire nella citata materia mediante una serie di agevolazioni, consistenti essenzialmente:

- nell'individuazione di un nuovo termine (6 maggio 2003) entro il quale i concessionari nei confronti dei quali sono stati adottati provvedimenti di decadenza (per non avere aderito alle condizioni economiche ridefinite, sulla base dell'articolo 8 del decreto-legge n. 452 del 2001, con il decreto interdirigenziale del 6 giugno 2002) possono sanare la propria posizione, al fine di proseguire la loro attività;
- in un parziale "condono" dei minimi garantiti non versati dai concessionari per gli anni dal 2000 al 2002;
- nella riduzione dell'aliquota dell'imposta unica che riguarda i concessionari, al fine di aumentarne gli introiti.

Dati relativi ai concessionari

		Percentuale rispetto al totale
Totale concessionari	851	100,0%
Concessionari in regola	42	4,9%
Adesioni DL 452/01	340	40,0%
Provvedimenti di decadenza	469	55,1%
Nuove adesioni in base all'ipotesi della RT	305	35,8%
Totale adesioni in base all'ipotesi della RT	645	75,8%

Articolo 1

*(Disposizioni in materia di UNIRE e di concessionari
del servizio di raccolta delle scommesse ippiche)*

Comma 1

Il comma 1 autorizza la Cassa depositi e prestiti a concedere all'UNIRE un mutuo decennale dell'importo di 150 mln di euro, con oneri parzialmente a carico del bilancio dello Stato, nel limite massimo di 3,5 mln di euro annui; la RT chiarisce che si tratta di una quota costante che, nel complesso del decennio di durata, corrisponde al totale degli interessi maturati.

Non ci sono osservazioni in merito, trattandosi di un tetto di spesa.

Commi 2-6

Con il comma 2 vengono introdotte disposizioni che riguardano i concessionari del servizio di raccolta delle scommesse ippiche: viene infatti consentito, a quanti non hanno aderito alle condizioni economiche ridefinite dal decreto interdirigenziale emanato ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 452 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 16 del 2002, di aderirvi entro il 6 maggio, versando un importo corrispondente al 10 per cento del debito maturato, per capitale e interessi, a titolo di minimo garantito, aumentato di 1.000 euro.

Il comma 3 consente una rateizzazione - in otto rate annuali di pari importo, la prima delle quali è dovuta entro il 30 giugno 2004 - con riferimento sia a quanti avevano aderito alle condizioni precedenti, sia a coloro che aderiranno a quelle previste dal provvedimento in esame, del

residuo debito maturato a titolo di minimo garantito, ridotto del 33,3 per cento.

Il comma 4 conferma, con riferimento a quanto non espressamente modificato dall'articolo in esame, le disposizioni dell'articolo 8 del citato decreto-legge n. 452 del 2001; in base al comma 5, i provvedimenti che determinano la cessazione del rapporto concessorio vengono sospesi fino alla data del 6 maggio 2003 e i termini per la loro impugnazione decorrono, ovvero riprendono, a decorrere dal giorno successivo.

Il comma 6 stabilisce, a partire dal 1° gennaio 2003 e per ciascun anno di durata delle concessioni, la misura del corrispettivo minimo comunque dovuto dai concessionari: si tratta di un importo pari ai prelievi dovuti all'amministrazione concedente sulle scommesse effettivamente accettate nell'anno precedente, incrementato, per ciascun anno, dell'aumento percentuale che ha avuto luogo su base regionale.

La RT sostiene che la riapertura dei termini per l'adesione determinerà presumibilmente, anche sulla base dell'esperienza pregressa, l'adesione alle condizioni riformulate da parte di un numero di concessionari pari al 65 per cento di quelli in condizione di decadenza (tale entità corrisponde, secondo i dati forniti dalla RT, a circa il 36 per cento del numero totale dei concessionari): complessivamente, considerando anche i concessionari che hanno già aderito alle condizioni riformulate, aderirebbe circa il 75 per cento di concessionari rispetto al totale della categoria. Sulla base di tale ipotesi, la raccolta complessiva potrebbe ammontare a 1.762 mln di euro, i quali determinerebbero un importo pari a 213 mln, in termini di prelievi netti, con una differenza positiva, rispetto agli introiti a legislazione vigente per l'anno 2003, di 70

mln di euro. Inoltre, l'abbattimento del 33,3 per cento della quota del 90 per cento dei minimi garantiti spettanti all'UNIRE per gli anni 2000-2001 comporta una riduzione del credito relativo a favore dell'UNIRE stessa per circa 67 mln di euro; la RT specifica che tale importo non è da considerarsi come una perdita di introiti, dal momento che i crediti in parola sono riferiti essenzialmente a quei concessionari che, in assenza delle agevolazioni di cui al presente provvedimento, avrebbero cessato l'attività e in relazione ai quali il recupero dei crediti sarebbe tale da determinare una percentuale di realizzazione prevedibilmente molto bassa. La RT conclude quindi che la sistemazione dei rapporti pregressi non determina effetti finanziari negativi per il bilancio dell'ente beneficiario né per quello dello Stato; sulla base dell'ipotesi formulata, infatti, si verificherebbe, per l'UNIRE, un effetto positivo pari a 70 mln di euro, a fronte di una perdita, collegata al "condono", di poco superiore a 67 mln di euro.

Effetti sugli introiti UNIRE in base all'ipotesi
contenuta nella RT
(mln di euro)

A	Prelievo realizzabile a l. v.	143
B	Nuovo prelievo ipotizzato	213
C = A - B	Differenza	70
D	Riduzione crediti UNIRE (33,3% del 90 % di 225)	67,4
E = C - D	Differenza	2,6

Al riguardo, appare opportuno che il Governo chiarisca sulla base di quali dati - derivanti, come viene affermato, dall'esperienza pregressa - sia stata formulata l'ipotesi di un'adesione alle condizioni riformulate da parte del 65 per cento di quanti non avevano aderito precedentemente (in modo da determinare un tasso di adesione corrispondente al 75 per cento del totale), poiché è sulla base di tale dato che viene calcolato un effetto positivo in termini di introiti per l'UNIRE pari a 70 mln di euro per l'anno 2003¹.

Inoltre, con riferimento alle disposizioni di cui al comma 6, si ritiene necessario un chiarimento in relazione alla rideterminazione, a partire dal 1° gennaio 2003, della misura del corrispettivo minimo dovuto dai concessionari ed ai conseguenti effetti in termini di gettito, che non sono presi in considerazione dalla RT. Ciò anche in relazione all'attuale disciplina di tali regolazioni, contenuta nel decreto interdirigenziale 6 giugno 2002, che prevede diversi criteri di calcolo.

Comma 7

Le disposizioni contenute nel comma 7 sostituiscono il secondo periodo del comma 16 dell'articolo 22 della legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003) e prevedono che, a far data dal 1° gennaio 2003, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole e forestali, venga ridotta l'aliquota dell'imposta unica relativa alle scommesse ippiche e sportive. L'entità della

¹ Si segnala che il punto di equilibrio, tale da determinare un effetto positivo di circa 67 mln di euro, equivalente alla perdita di gettito collegata al condono, corrisponde ad una percentuale di nuove adesioni da parte dei concessionari, rispetto a quanti sarebbero decaduti, pari al 62 per cento (corrispondente al 74 per cento del totale); se la percentuale di adesione fosse minore, dunque, l'effetto finanziario non sarebbe neutrale.

citata riduzione deve essere tale da determinare un aumento medio percentuale del corrispettivo spettante ai concessionari per il servizio di raccolta delle scommesse, pari a:

- 4,58 punti, relativamente alle scommesse sportive al totalizzatore nazionale;
- 2,6 punti, con riferimento alle scommesse sportive a quota fissa;
- 4,82 punti relativamente alle scommesse ippiche al totalizzatore nazionale;
- 5,26 punti relativamente alle scommesse ippiche a quota fissa.

Viene inoltre ridotta al 22,5 per cento (rispetto all'attuale 25 per cento) l'imposta unica relativa alla scommessa "Tris" ed alle scommesse ad essa assimilabili.

La RT asserisce che le maggiorazioni dei corrispettivi dei concessionari conseguenti a tale misura sono pari ad almeno 4 punti percentuali, che corrispondono ad una perdita di gettito per l'erario pari a 48,6 mln di euro (vedi prospetto riepilogativo), sulla base di una raccolta complessiva pari a 2.350 mln di euro, in ragione d'anno.

In proposito, sarebbe opportuno disporre di dati più circostanziati; risulta in particolare necessario un chiarimento in relazione all'importo di 2.350 mln di euro, indicato nella parte della RT riferita al comma 2 come raccolta totale delle scommesse ippiche per il 2003 e, nella parte che riguarda il comma in esame, come totale delle scommesse sia ippiche che sportive.

La RT afferma che una quota pari a 39,7 mln di euro risulta già coperta nel bilancio a legislazione vigente, mediante la riduzione di appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata, effettuata attraverso

la seconda Nota di variazioni e recepita dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 31 dicembre 2002, "Ripartizione in capitoli delle unità previsionali di base relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2003", con riferimento alla disposizione della legge finanziaria per il 2003 - inserita dal Senato della Repubblica in seconda lettura - che il comma 7 in esame sostituisce. Al riguardo, si rinvia alle considerazioni esposte sul successivo comma 14, relativo alla clausola di copertura. In merito ai profili di quantificazione, si ricorda che la RT associata all'emendamento che introduceva nella legge finanziaria la citata disposizione che viene ora modificata (la quale demandava al Ministro dell'economia e delle finanze la possibilità di abbattere fino a un punto l'aliquota dell'imposta unica) quantificava la perdita di gettito per l'erario in 39,7 mln di euro su base annua, utilizzando un importo di 3.971 mln di euro come previsione per l'anno 2003 della raccolta complessiva per le scommesse ippiche e sportive; non veniva peraltro fornito alcun dato quantitativo che consentisse di valutare la congruità della quantificazione della perdita di gettito stessa.

Con riferimento alle agevolazioni introdotte dal comma in esame, si sottolinea che non risulta verificabile l'entità della perdita di gettito stimata dalla RT, né a livello di singola tipologia di scommessa, né complessivamente; sarebbe dunque opportuno disporre di informazioni più dettagliate in merito alla costruzione della stima effettuata dal Governo.

Commi 8 - 11

Il comma 8 prevede la partecipazione dell'UNIRE nelle commissioni competenti in materia di giochi e scommesse riferiti alle corse dei cavalli, nonché nei procedimenti riguardanti il medesimo argomento; il comma 9 è finalizzato all'inserimento di un rappresentante del Ministero delle politiche agricole e forestali e del Presidente dell'UNIRE nel Comitato generale per i giochi di cui all'articolo 3 della legge n. 357 del 1988. I commi 10 e 11 trattano rispettivamente dell'attribuzione all'UNIRE della gestione di talune concessioni e della gestione dell'anagrafe equina.

In merito, si formulano le seguenti osservazioni:

- l'inserimento di un rappresentante del Ministero delle politiche agricole e forestali, nonché del Presidente dell'UNIRE nel Comitato generale per i giochi, di cui al comma 9, potrebbero comportare degli oneri, quanto meno a livello di corresponsione di gettoni di presenza;
- sia la gestione di talune concessioni, attribuita all'UNIRE dal comma 10, che l'organizzazione e la gestione, sempre da parte dell'UNIRE, dell'anagrafe equina, nell'ambito del Sistema informativo agricolo nazionale, potrebbero comportare dei costi.

Su tali punti, non considerati dalla RT, occorrerebbe un chiarimento da parte del Governo.

Comma 12

Il comma 12 dispone:

- con la lettera *a*), il differimento del termine per la presentazione alle competenti Commissioni parlamentari dell'elenco delle manifestazioni alle quali collegare le lotterie nazionali tradizionali;
- con la lettera *b*), la possibilità di istituire, attraverso un provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze, lotterie diverse da quelle tradizionali - e non collegate a fatti e rievocazioni storico-artistico-culturali - anche al fine di consentire la partecipazione ad esse mediante collegamento telefonico o telematico.

Il comma riveste particolare rilievo, nell'ambito del presente provvedimento, in quanto alla disposizione di cui alla lettera *b*) vengono associate maggiori entrate, attraverso le quali vengono coperti, in parte, gli oneri recati dal disegno di legge stesso.

L'altra fonte di copertura viene individuata, dal successivo comma 14, nell'indizione di nuove lotterie ad estrazione istantanea.

I dati che la RT esplicita al riguardo sono i seguenti:

- aumento dei biglietti venduti nel corso dell'anno 2002: 40 per cento;
- utile erariale collegato all'indizione di una lotteria ad estrazione istantanea con risultati *standard* di gradimento nei consumatori: 23 mln di euro.

In proposito, si formulano le seguenti osservazioni:

- sarebbe utile disporre di un chiarimento in merito alla natura delle lotterie in parola, sia con riferimento a quelle che diventa possibile introdurre attraverso la lettera *b*) del comma in esame, che a quelle ad estrazione istantanea citate nel comma 14;
- sarebbe opportuno conoscere a quale lotteria ci si riferisce nell'individuare l'utile erariale *standard* di 23 mln di euro;

- sarebbe interessante conoscere se esistano elementi delle lotterie che garantiscano risultati *standard* di gradimento da parte dei consumatori;
- è necessario avere maggiori informazioni sui criteri di calcolo e sulle considerazioni di fondo posti alla base della valutazione contenuta nella RT, che allo stato richiederebbero una specificazione da parte del Governo, soprattutto in considerazione del fatto che potrebbe ragionevolmente verificarsi un rendimento decrescente nel gradimento e quindi nella quantità di gettito - che, si ripete, funge da copertura - potenzialmente associabile ad una singola lotteria, in relazione al superamento di una certa soglia nel numero di alternative offerte agli utenti. In altre parole, è verosimilmente importante tenere conto di un possibile effetto di sostituzione legato alla tendenza al trasferimento da una certa tipologia di lotterie ad altre. Occorre poi sottolineare che l'onere da coprire, cui si provvede con le maggiori entrate in questione, riveste carattere permanente (anche in riferimento al comma 1), per cui il maggior gettito associato alle nuove lotterie deve assicurare un andamento costante nel tempo. Dal punto di vista delle coperture quindi tale complesso di questioni rappresenta il problema più importante.

Comma 13

Il comma 13 stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze individui operatori specializzati nella gestione di reti di partecipazione a distanza, per consentire all'Amministrazione di effettuare lotterie nazionali, anche con raccolta telefonica e telematica, oltre a quelle previste dall'articolo 1 della legge n. 722 del 1955.

Nella RT si afferma che in tal modo potranno avere luogo entrate aggiuntive, pur non quantificabili al momento, in relazione al verificarsi di economie di scala.

In proposito, si sottolinea che sarebbe opportuno tenere conto di eventuali costi di gestione, anche legati ai citati operatori specializzati; secondariamente, non si può escludere il determinarsi di un disincentivo legato alle modalità di partecipazione alla scommessa (telematiche e quindi più indirettamente legate all'evento sportivo); infine, si richiamano le considerazioni svolte precedentemente, con riferimento al possibile rendimento decrescente delle lotterie, in relazione all'ampliamento del loro numero.

Comma 14

Il comma 14 provvede alla copertura degli oneri relativi ai commi 1 e 7 dell'articolo in esame, pari a 12,4 mln di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2003.

In proposito, si sottolinea che nella RT viene affermato che "complessivamente, il fabbisogno è pari a euro 52,1 mln", asserendo altresì che rimane da coprire una quota pari a 12,4 mln di euro, in quanto è già stata effettuata una riduzione della previsione di bilancio per l'anno finanziario 2003 per 39,7 mln di euro. Tale asserzione non risulta coerente con la citata clausola di copertura, in base alla quale, come si è detto, l'importo di 12,4 mln annui, a decorrere dal 2003, corrisponde all'onere complessivo recato dal provvedimento in esame, e sembrerebbe prefigurare una modalità di copertura (mediante riduzione di capitoli di bilancio) vietata dalla legge di contabilità. In una parte precedente della

RT viene affermato che una quota pari a 39,7 mln di euro risulta già coperta nell'ambito della legge finanziaria per il 2003, che, come sopra ricordato, prevedeva, al secondo periodo del comma 16 dell'articolo 22, la riduzione di un punto percentuale dell'imposta unica delle scommesse ippiche e sportive. (E' stata infatti operata la riduzione di taluni capitoli dello stato di previsione dell'entrata², recepita dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 31 dicembre 2002, "Ripartizione in capitoli delle unità previsionali di base relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2003").

In merito, sarebbe quindi opportuno un chiarimento da parte del Governo, che esplicitamente quantifichi l'onere in 12,4 mln di euro (e non, come affermato nella RT, in 52,1 mln), cioè nella differenza tra la perdita di gettito associata alla nuova disposizione e quella associata alla legislazione vigente, sostituita nel presente provvedimento, sempre ovviamente nel presupposto che la disposizione della "finanziaria" 2003 non sia stata già attuata.

Per quanto riguarda gli effetti di gettito correlati all'indizione di nuove lotterie rispetto a quelle attualmente in essere e che egualmente vengono assunti come mezzo di copertura, si rimanda alle osservazioni formulate con riferimento al comma 12.

² Si tratta dei seguenti capitoli, con riferimento alla voce 05, relativa alle scommesse ippiche: 1007, "quota del 35 per cento dell'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici", "1213 quota del 25 per cento dell'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici", "1805 quota del 40 per cento dell'imposta di abilità e sui concorsi pronostici".

Prospetto riepilogativo degli oneri sulla base della RT

(mln di euro annui)

Comma 1 - Oneri interessi mutuo	3,5
Comma 7 - Riduzione aliquota imposta unica	8,9
Totale	12,4

Dettaglio della perdita di gettito ex comma 7

(mln di euro annui)

Scommesse ippiche a totalizzazione nazionale	30
Scommesse ippiche a quota fissa	0,18
Scommesse sportive a totalizzatore nazionale	0,03
Scommesse sportive a quota fissa	13,9
Scommessa Tris	4,5
Totale	48,6
Perdita di gettito già scontata nel bilancio a l.v. (*)	39,7
Oneri da coprire ex comma 7	8,9

(*) In relazione al secondo periodo del comma 16 della legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), sostituito dal comma 7 del provvedimento in esame