

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale di giustizia
Ambito direzionale Diritto pubblico
Progetti e metodologia legislativi
Bundesrain 20
3003 Berna

Procedura di consultazione inerente l'avamprogetto di Legge sui giochi in denaro (LGD)

Gentili signore,
Egregi signori,

in relazione alla procedura di consultazione organizzata dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) con comunicazione del 1. maggio 2014, prendiamo posizione esprimendovi le seguenti considerazioni e fornendovi i seguenti suggerimenti.

1. Osservazioni introduttive

Ringraziamo innanzitutto l'Autorità federale per averci concesso la possibilità di esprimerci sul progetto di nuova Legge sui giochi in denaro (LGD).

Dopo attento esame della documentazione in nostro possesso, siamo in grado di comunicarvi che condividiamo la presa di posizione della Conferenza dei direttori cantonali in materia di lotterie (CDCL), inoltrata lo scorso 4 agosto, alla quale rinviamo per gli argomenti di carattere generale.

Lo scrivente Consiglio si limita pertanto a esprimersi su singoli punti del progetto e su quegli aspetti che, per la loro particolarità, lo riguardano più da vicino. Come già affermato dalla stessa CDCL, questo progetto appare equilibrato. Difatti esso tiene conto degli interessi, in parte divergenti, delle persone e delle istituzioni coinvolte proponendo dei compromessi per un certo numero di temi delicati, come quello concernente la problematica della protezione contro il gioco patologico. Visto questo contesto, si auspica che i fondamenti del progetto in esame siano preservati e che la sintesi equilibrata raggiunta dal testo legislativo possa essere mantenuta nella sua sostanza.

2. Tutti i giochi in denaro sotto una stessa legge

Prendiamo atto che l'art. 106 Cost, approvato a larga maggioranza dal popolo svizzero e da tutti i Cantoni nel 2012, trova ora la sua concretizzazione. Questa soluzione, con la quale tutti i giochi in denaro sono riuniti e disciplinati da un unico atto legislativo, è da noi particolarmente apprezzata, poiché contribuisce ad evitare gli attuali conflitti gerarchici tra le due leggi vigenti.

3. Giochi di piccola estensione

Riteniamo necessario rivedere nel dettaglio questa regolamentazione in quanto, anche nel nostro Cantone, vi sono delle lotterie che non necessitano di autorizzazione. Siamo infatti dell'opinione che la competenza per la gestione dei giochi di piccola estensione debba essere lasciata di esclusiva pertinenza dei Cantoni, che meglio conoscono le peculiarità del proprio territorio. A riguardo evidenziamo che vari Cantoni hanno già segnalato la questione alla CDCL, ovvero che diverse disposizioni inerenti i giochi di piccola estensione (ad esempio l'obbligo imposto dal diritto federale di disporre di un'autorizzazione per le tombole) causeranno inevitabilmente dei problemi di competenza e di esecuzione. La Confederazione non dovrebbe quindi regolamentare questi tipi di gioco per i quali diversi Cantoni non richiedono, come detto, alcun tipo di autorizzazione o la esigono a partire da un certo ammontare totale del valore dei biglietti emessi.

4. Tornei di giochi in denaro

Riteniamo che la diffusione di questi tornei, oltre una cerchia ben definita, potrebbe sfociare in una forma di concorrenza sleale verso le case da gioco concessionarie, le quali si vedrebbero sottratta una certa porzione di potenziali clienti dai propri tavoli da poker. Inoltre questa categoria sarebbe difficilmente controllabile dalle autorità, non essendo sottoposta alle normative sul gioco patologico e sul riciclaggio di denaro sporco. Chiediamo pertanto di regolamentare in maniera puntuale questo genere di giochi in modo tale da limitarne la diffusione a singoli eventi, per non ampliare l'offerta di un'ulteriore categoria di giochi in denaro.

5. Protezione contro il gioco patologico e Commissione consultiva per la prevenzione del gioco problematico

Rileviamo che il Cantone Ticino, essendo una realtà "particolare" e membro, a differenza dei Cantoni romandi, della Società Swisslos, non ha per il momento aderito a uno di questi enti, confermando in ogni modo la propria disponibilità a collaborare con gli organismi già attivi o che saranno attivati sul piano intercantonale, come d'altronde già fatto in alcune occasioni con il Groupement romand d'études des addictions (GREA).

Relativamente all'istituzione della Commissione consultiva per la prevenzione del gioco problematico, lo scrivente Consiglio considera che, sia per i compiti attribuiti a questa commissione sia per la sua complessa struttura amministrativa (ben 12 membri), essa comporta un'inutile complicazione e può portare all'insorgere di conflitti con le autorità di esecuzione.

La lotta contro la dipendenza da gioco compete ai Cantoni che l'hanno già concretizzata facendo capo a propri attori, gruppi di esperti e specialisti. Le autorità d'esecuzione gestiscono pure una rete di relazioni a livello nazionale e internazionale. Di conseguenza, con la creazione di questa nuova Commissione verrebbe a crearsi un doppio con quanto già presente. Codesto Consiglio, come d'altronde gli altri esecutivi membri della CDCL, non ritiene pertanto opportuna la creazione di questo gremio sul piano federale e non è disposto a finanziarne l'attività come previsto dal testo di legge.

A questo riguardo è utile ricordare che il Canton Ticino è stato uno tra i primi Cantoni del "comprensorio Swisslos" a istituire, nel mese di ottobre 2007, il Fondo gioco patologico, destinato al sostegno di attività, progetti o iniziative nell'ambito della prevenzione e della lotta contro la dipendenza dal gioco. La gestione del Fondo è disciplinata dal Regolamento del Fondo gioco patologico del 16 aprile 2008 (RL 11.1.3.2.1), tra l'altro tradotto in tedesco e distribuito come esempio ai Cantoni svizzeri tedeschi. Per l'esame e la valutazione delle richieste di contributo, ma anche per l'organizzazione di attività o progetti cantonali e intercantionali e per definire le strategie d'intervento nel settore, il servizio cantonale competente si avvale di una Commissione consultiva da noi nominata.

Grazie alle risorse del Fondo gioco patologico, abbiamo stipulato già da diversi anni un accordo di collaborazione con il Gruppo Azzardo Ticino-Prevenzione (GAT-P) per la gestione di una rete di prevenzione del gioco d'azzardo patologico, con particolare riferimento alla prevenzione, al riconoscimento precoce dei problemi di gioco eccessivo e alla consulenza.

6. Imposizione fiscale dei redditi conseguiti con i giochi in denaro

Riteniamo che, dal profilo della sistematica fiscale, l'esenzione dalle imposte sul reddito derivante dalle vincite alle lotterie e manifestazioni analoghe rappresenti un passo nella direzione sbagliata. Il principio dell'imposizione generale dei redditi netti dovrebbe, infatti, essere applicato a tutti i proventi generati dai giochi, compresi quelli derivanti da guadagni di giochi d'azzardo conseguiti nelle case da gioco ai sensi della relativa legge federale. Ciò permetterebbe di raggiungere la parità di trattamento fiscale e, in particolare, di rispettare i principi dell'uniformità dell'imposizione e della tassazione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost). Nonostante queste considerazioni di fondo e viste le motivazioni addotte nel rapporto esplicativo sull'avamprogetto della LGD, siamo favorevoli all'introduzione dell'esenzione delle vincite alle lotterie e manifestazioni analoghe, fatta eccezione però per tutti quei proventi conseguiti da giocatori professionisti, in modo particolare nell'ambito dei tornei di giochi in denaro.

Per questo motivo proponiamo una modifica del testo delle nuove basi legali relative alla Legge federale sull'imposta federale diretta del 14 dicembre 1990 (LIFD) e alla Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni del 14 dicembre 1990 (LAID) proposte nell'avamprogetto di LGD (vedi art. 24 lett. i LIFD e 7 cpv. 4 lett. I LAID), nel senso di introdurre un'eccezione all'esenzione per tutti i proventi derivanti da vincite ai giochi in denaro conseguiti nell'ambito di un'attività esercitata a titolo professionale. Redditi di questa natura dovrebbero poter continuare ad essere assimilati a redditi imponibili derivanti dall'attività lucrativa indipendente ed assoggettati alle imposte dirette ai sensi degli art. 18 LIFD e 7 cpv. 1 LAID. In alternativa, si propone l'inserimento di uno specifico capitolo/paragrafo nel messaggio legislativo che specifichi in modo chiaro che lo spirito della modifica di legge, mirata all'esenzione dei proventi derivanti da vincite ai giochi in denaro, non contempla i redditi conseguiti da giocatori professionisti, ossia da coloro che giocano "*per mestiere*" e che conseguono la totalità, o gran parte dei propri redditi, grazie a tali attività. L'esenzione spetterebbe pertanto unicamente ai casi di proventi conseguiti da giocatori occasionali.

7. Destinazione dell'utile netto dei giochi di grande estensione

Nutriamo, come d'altronde già ben evidenziato dalla CDCL, serie perplessità sull'interpretazione delle disposizioni previste dal progetto di legge (art. 126-129) circa la destinazione dei proventi netti dei giochi di grande estensione. Si tratta, in effetti, di evitare ingerenze della Confederazione nella libertà di azione dei Cantoni, principio garantito dalla Costituzione (art. 3 in relazione con art. 46 cpv. 3 e art. 47 Cost). Invitiamo conseguentemente l'Autorità federale a rivedere questo capitolo al fine di garantire ai Cantoni la necessaria autonomia in materia.

8. Tassazione dei giochi online

Secondo la nuova legge, trattasi tra l'altro di una importante novità che condividiamo con convinzione, i giochi da casinò potranno essere proposti anche online. Abbiamo rilevato come, per questo genere di giochi, l'aliquota prevista nel progetto di legge dovrebbe situarsi tra il 20% e l'80% del prodotto lordo dei giochi realizzato con tali giochi (art. 121 cpv. 2 lett. b). Prendiamo inoltre atto che le agevolazioni fiscali previsti all'art. 122 cpv. 1 e 2, non saranno applicabili ai giochi da casinò online (art. 122 cpv. 4).

Al riguardo osserviamo quanto segue.

Negli ultimi anni le case da gioco, in particolare quelle attive nel nostro Cantone, hanno visto progressivamente ridursi sia il numero di giocatori che l'ammontare complessivo delle giocate, con una marcata riduzione sia della cifra d'affari che degli utili. Le ragioni sono molteplici, tra queste si segnalano sicuramente la debolezza dell'euro e la crisi economica in Italia - Paese da cui proveniva una fetta importante dei giocatori - e il vero e proprio boom dei giochi d'azzardo online, vietati in Svizzera ma ai quali i giocatori svizzeri prendono parte giocando sui piattaforme estere.

Il gioco d'azzardo online è un settore in grande espansione e, stando ad alcune previsioni, in futuro dovrebbe essere il mercato più interessante e redditizio, nel quale le case da gioco svizzere cercheranno di lanciarsi immediatamente, non appena l'ordinamento giuridico consentirà loro di farlo. La speranza è quella che venga confermata l'impostazione secondo cui la possibilità di offrire giochi online rimanga riservata unicamente alle case da gioco attualmente autorizzate, escludendo la possibilità che in questo nuovo mercato possano entrare nuovi operatori (che potrebbero mettere in seria difficoltà le case da gioco attualmente attive, erodendo ulteriormente la cifra d'affari).

Secondo il nostro parere, i costi per l'organizzazione e la gestione dei giochi da casinò online dovrebbero essere inferiori e non certo più elevati rispetto a quelli dei giochi offerti nelle case da gioco. Al capitolo 1.2.5 del rapporto esplicativo (pag. 28), si afferma invece che stando a determinati studi (non menzionati e/o citati) i costi legati all'offerta di giochi online "saranno probabilmente più elevati di quelli tradizionali". Presumiamo che la voce di spesa maggiore per i casinò che decideranno di lanciarsi in questo settore dovrebbe essere quella relativa ai programmi informatici (e relative licenze).

In relazione a questa "vaga" affermazione, non è sfuggito allo scrivente Consiglio, come, in relazione alla forchetta di imposizione indicata nel progetto di legge, sia previsto un dimezzamento dell'aliquota della tassa dal 40% (attualmente in vigore per le case da gioco tradizionali) al 20% (per i giochi online). Se il dimezzamento dell'aliquota fosse confermato, Cantone e Comuni potrebbero vedersi sfuggire importanti introiti fiscali sulla scorta di una distinzione poco comprensibile, in particolare in un ambito soggetto ad una concorrenza limitata.

Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono manifestiamo la nostra opposizione all'introduzione di un'aliquota differenziata tra giochi tradizionali e giochi online.

Cogliamo l'occasione non solo per sostenere il mantenimento della possibilità per le case da gioco titolari di una licenza B di ottenere sgravi fiscali condizionati all'elargizione di contributi di pubblica utilità, ma anche per chiedere che tale facoltà possa essere estesa ai giochi online.

In tutti i casi i giochi online devono rimanere monopolio delle case da gioco attualmente al beneficio di una concessione con conseguente preclusione dell'entrata sul mercato di nuovi operatori.

9. Considerazioni su singoli articoli della LGD

Ad art. 1 cpv. 2, lett. d)

La versione in lingua italiana, a differenza di quella in lingua tedesca, non è sufficientemente esaustiva. Si propone quindi, per una migliore comprensione, di completarla nel modo seguente, togliendo "nel caso di" e inserendo "per chi mette":

"d. ai giochi a premi e ai concorsi destinati a promuovere le vendite ai quali è possibile partecipare gratuitamente alle stesse condizioni previste **per chi mette una posta pecuniaria o conclude un negozio giuridico**;"

A sostegno di quanto testé affermato, si rileva che questo concetto è espresso in una forma più estesa e comprensibile all'art. 3 lett. a).

Ad art. 32 cpv. 2

Riteniamo che la formulazione proposta non sia del tutto comprensibile, in particolare non è chiaro se il "terzo" deve essere una persona o un ente che, per la sua forma giuridica o per i suoi statuti, deve perseguire scopi di utilità pubblica oppure se può essere una società in forma commerciale che, su incarico di un'associazione benefica, organizza il gioco. Invitiamo pertanto il legislatore, nella formulazione del disposto, a precisare che "il terzo", dedotte le spese effettive e proporzionate da lui sostenute, deve riversare l'utile netto all'organizzazione promotrice del gioco, che dovrà obbligatoriamente destinarli a scopi di utilità pubblica.

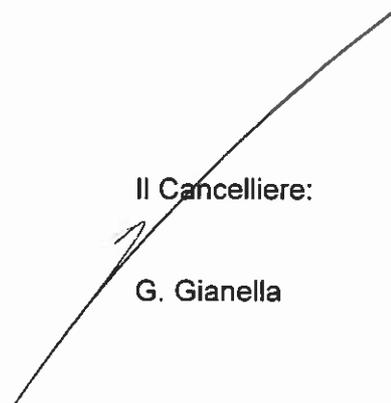
Sperando che le nostre osservazioni possano essere tenute in debita considerazione vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


M. Bertoli

Il Cancelliere:


G. Gianella

Copia per conoscenza a:

- Direzione del Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Direzione del Dipartimento dell'educazione della cultura e dello sport (decs-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Divisione delle contribuzioni (dfe-dc@ti.ch);
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (joerg.debernardi@ti.ch, nicolo.parente@ti.ch, renata.gottardi@ti.ch, sara.guerra@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.