

XIV LEGISLATURA

INDAGINI CONOSCITIVE  
RACCOLTA DI ATTI E DOCUMENTI

---

VOLUME PRIMO

---

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

(Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva

SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

ATTI PARLAMENTARI



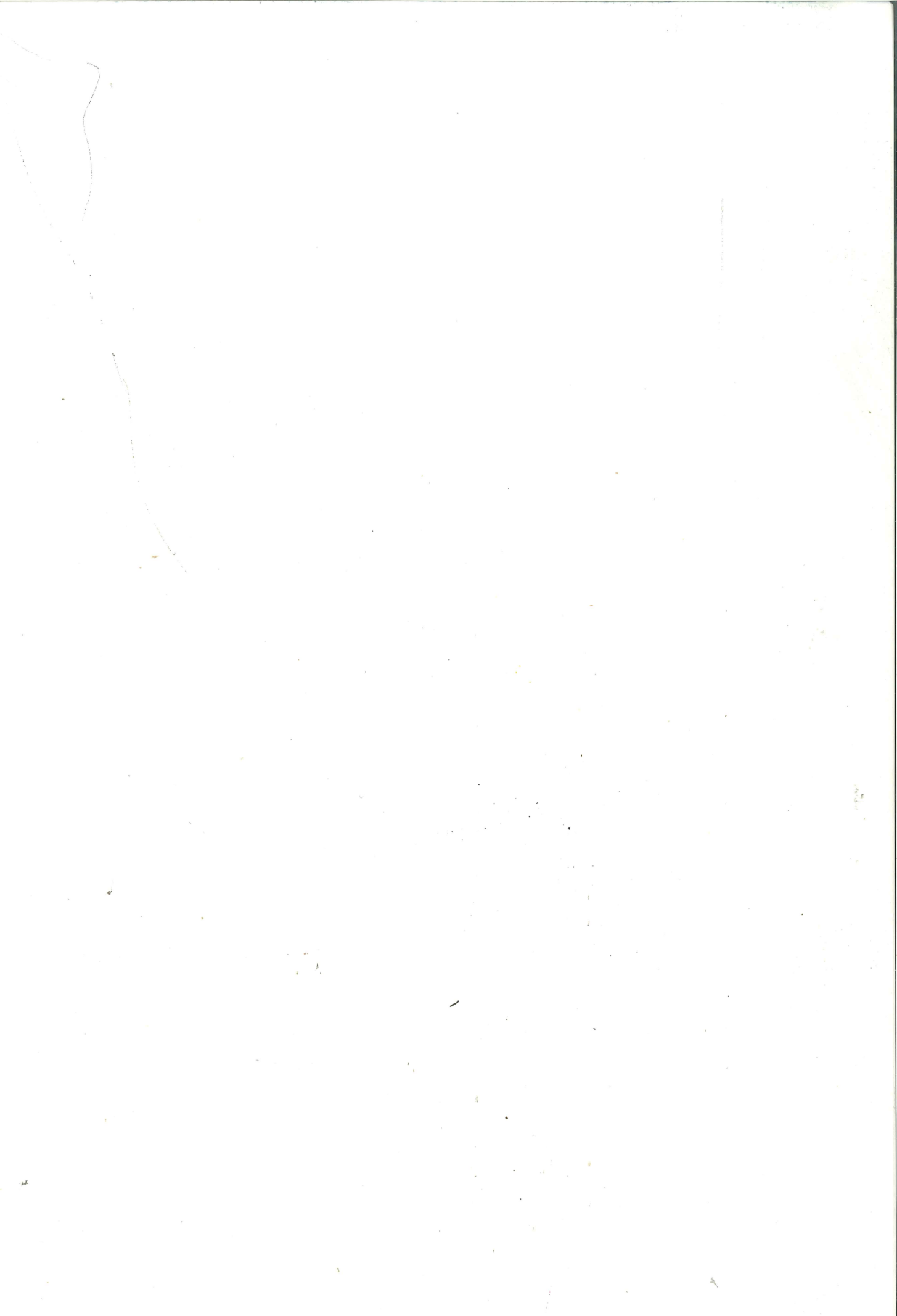
---

SENATO  
DELLA  
REPUBBLICA

---



ROMA 2003



XIV LEGISLATURA

INDAGINI CONOSCITIVE  
RACCOLTA DI ATTI E DOCUMENTI

---

VOLUME PRIMO

---

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA  
(Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva

SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

ATTI PARLAMENTARI

ROMA 2003

*La presente pubblicazione è stata curata dall'Ufficio di segreteria della 6ª Commissione permanente.*

*Gli aspetti editoriali sono stati curati dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato.*

*La presente pubblicazione raccoglie gli atti dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica sul settore dei giochi e delle scommesse ed è articolata in tre volumi: il primo contiene il documento conclusivo, il resoconto sommario della seduta in cui è stata proposta e deliberata la procedura informativa, i resoconti stenografici delle audizioni e della seduta finale in cui è stato illustrato e votato il documento conclusivo; il secondo volume è costituito dalle memorie e dalla documentazione integrativa consegnata dai soggetti auditi; il terzo volume raccoglie la documentazione acquisita nel corso dei sopralluoghi all'estero, in particolare i documenti in lingua originale sulla riforma del settore dei giochi in Francia ed in Gran Bretagna.*



## INDICE GENERALE

### VOLUME PRIMO

Premessa . . . . .	Pag.	9
1. Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva . . . . .	»	11
2. Resoconto sommario della seduta di approvazione del programma dell'indagine conoscitiva:		
<i>Seduta del 22 gennaio 2002</i> . . . . .	»	57
3. Resoconti stenografici delle sedute della Commissione:		
<i>Seduta antimeridiana del 13 febbraio 2002</i> (Audizione del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato) . . . . .	»	65
<i>Seduta pomeridiana del 13 febbraio 2002</i> (Audizione dell'Unione nazionale incremento razze equine-UNIRE) . . . . .	»	89
<i>Seduta del 14 febbraio 2002</i> (Audizione della Guardia di finanza) . . . . .	»	107
<i>Seduta del 20 febbraio 2002</i> (Audizione del Sindacato italiano concessionari scommesse - SICS; del Sindacato totoricevitori sportivi - STS; del Sindacato nazionale agenzie ippiche - SNAI e della Unione totoricevitori italiani sportivi - UTIS) . . . . .	»	123
<i>Seduta del 21 febbraio 2002</i> (Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate) . . . . .	»	147
<i>Seduta del 26 febbraio 2002</i> (Audizione del Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport - SAGI Sport) . . . . .	»	165
<i>Seduta del 28 febbraio 2002</i> (Audizione della Società italiana autori e editori - SIAE e della società SNAI Spa) . . . . .	»	179
<i>Seduta del 3 aprile 2002</i> (Audizione dell'Associazione concessionari Bingo - ASCOB) . . . . .	»	205
<i>Seduta del 9 aprile 2002</i> (Audizione del Comitato centri trasmissione scommesse telematiche-SILCEA) . . . . .	»	223
<i>Seduta del 10 aprile 2002</i> (Audizione della Lottomatica Spa e della SISAL Spa) . . . . .	»	237
<i>Seduta del 16 aprile 2002</i> (Audizione del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI) . . . . .	»	263

<i>Seduta del 18 aprile 2002</i> (Audizione della Agis-Sezione apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative – AGIS-SAPAR; dell’Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi-Agis – ANESV-AGIS e della Federazione italiana pubblici esercizi – FIPE) . . . . .	Pag.	279
<i>Seduta del 7 maggio 2002</i> (Audizione della Federazione italiana tabaccai – FIT) . . . . .	»	301
<i>Seduta dell’8 maggio 2002</i> (Audizione dell’Associazione costruttori macchine intrattenimento – ACMI e dell’Assotrattenimento) . . . . .	»	321
<i>Seduta del 15 maggio 2002</i> (Audizione della Consulta nazionale antiusura). . . . .	»	341
<i>Seduta del 13 novembre 2002</i> (Audizione del direttore generale dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato) . . . . .	»	357
<i>Seduta del 26 febbraio 2003</i> (Audizione del sottosegretario di Stato per l’economia e le finanze Contento) . . . . .	»	383
<i>Seduta del 4 marzo 2003</i> (Seguito dell’audizione del sottosegretario di Stato per l’economia e le finanze Contento) . . . . .	»	407
<i>Seduta del 18 marzo 2003</i> (Audizione del sottosegretario di Stato per l’economia e le finanze Contento e del direttore generale dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato) . . . . .	»	427
<i>Seduta del 26 marzo 2003</i> (Esame del documento conclusivo). . . . .	»	447

## VOLUME SECONDO

### 1. ALLEGATI – Documenti consegnati alla Commissione dai soggetti auditi:

– <i>Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato</i>		
– <i>13 febbraio 2002</i> . . . . .	Pag.	9
– <i>13 novembre 2002</i> . . . . .	»	125
– <i>18 marzo 2003</i> . . . . .	»	233
– <i>Unione nazionale incremento razze equine</i> . . . . .	»	237
– <i>Guardia di Finanza</i> . . . . .	»	243
– <i>Sindacato italiano concessionari scommesse</i> . . . . .	»	267
– <i>Sindacato totoricevitori sportivi</i> . . . . .	»	275



- Sindacato nazionale agenzie ippiche . . . . .	Pag.	285
- Unione torricevitori italiani sportivi . . . . .	»	295
- Agenzia delle entrate . . . . .	»	307
- Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport . . . . .	»	335
- Società italiana autori e editori . . . . .	»	341
- SNAI Spa . . . . .	»	387
- Associazione concessionari Bingo (Ascob) . . . . .	»	521
- Comitato centri trasmissione scommesse telematiche- Silcea . . . . .	»	627
- Lottomatica Spa . . . . .	»	657
- Sisal Spa . . . . .	»	711
- CONI . . . . .	»	743
- Agis-Sezione apparecchi per pubbliche attrazioni ri- creative . . . . .	»	801
- Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi-Agis . . . . .	»	821
- Federazione italiana tabaccai . . . . .	»	823
- Associazione costruttori macchine intrattenimento . . . . .	»	851
- Assotrattenimento . . . . .	»	865
- Consulta Nazionale Antiusura . . . . .	»	877
- Sottosegretario per l'economia e le finanze . . . . .	»	1023

### VOLUME TERZO

Introduzione . . . . .	Pag.	7
------------------------	------	---

#### 1. ALLEGATI - Documentazione acquisita nel corso dei so- pralluoghi all'estero:

##### **Madrid**

- Incontri svolti . . . . .	»	11
- Nota di sintesi degli incontri . . . . .	»	13
- Documentazione relativa alla <i>Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)</i> . . . . .	«	17

##### **Parigi**

- Incontri svolti . . . . .	»	53
- Nota di sintesi degli incontri . . . . .	»	55

- Rapporto di informazione presentato dal senatore François Trucy al termine della missione di inchiesta della Commissione finanze del Senato sul settore dei giochi «*Les jeux de hasard et d'argent en France*» . . . . . Pag. 61
- Documentazione relativa alla struttura del Ministero dell'interno competente per il settore dei giochi «*Courses et jeux*» . . . . . » 399

**Londra**

- Incontri svolti . . . . . » 421
- Nota di sintesi degli incontri . . . . . » 423
- Documenti sulla riforma del settore dei giochi:
  - *Gambling review report* presentato al Parlamento dal Segretario di Stato per Cultura, Media e Sport nel luglio 2001 . . . . . » 429
  - *A safe bet for success – modernising Britain's gambling laws*, presentato al Parlamento dal Segretario di Stato per Cultura, media e Sport nel marzo 2002 » 689
  - *The Government's proposals for Gambling: Nothing to lose. Government Response to the Seventh Report from the Culture, Media and Sport Select Committee Session 2001-2002*, presentato al Parlamento dal Segretario di Stato per Cultura, Media e Sport nell'ottobre 2002 . . . . . » 779

## PREMESSA

*Nel febbraio 2002 la Commissione Finanze e tesoro ha avviato l'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse. Il ciclo di audizioni ed i sopralluoghi effettuati in Spagna, in Francia e in Gran Bretagna si sono conclusi dopo un anno, al termine di un percorso conoscitivo lungo e approfondito, esteso a tutti i soggetti istituzionali, agli operatori pubblici e privati, ai sindacati di categoria del comparto ed ai soggetti a vario titolo presenti nel settore o interessati alle problematiche connesse.*

*L'indagine trae origine dalla constatazione di una forte flessione degli introiti erariali del comparto dei giochi e soprattutto dal proposito di fornire all'Esecutivo supporti conoscitivi e indirizzi nella riorganizzazione strutturale dell'intero settore prevista dall'articolo 12 della legge n. 383 del 2001 recante «Primi interventi in favore dell'economia».*

*Il contributo fornito dai soggetti auditi ha reso possibile l'analisi degli aspetti costitutivi e dei profili problematici inerenti ad ogni specifica categoria di giochi e di scommesse. Si è quindi compiuta una ricognizione critica a tutto tondo del comparto, guardando al gioco non solo come attività economica, ma più ampiamente come fenomeno sociale.*

*I sopralluoghi all'estero hanno permesso di maturare, attraverso una riflessione in termini comparati, indirizzi e proposte circa la regolamentazione di alcuni settori specifici, in particolare il Bingo ed i videogiochi.*

*Nel documento conclusivo è confluita l'analisi delle molteplici questioni emerse nel corso dell'indagine e si è registrata una significativa unanime convergenza di tutte le forze politiche sugli indirizzi che la Commissione pone all'Esecutivo in merito alla riorganizzazione dell'intero settore dei giochi. Gli obiettivi proposti dai commissari convergono sull'opportunità di continuare nell'opera di razionalizzazione gestionale affidata ad un unico centro decisionale pubblico, al fine di raggiungere la massimizzazione del gettito e l'efficienza organizzativa. Unanime orientamento è stato espresso soprattutto riguardo la necessità di confermare e rafforzare le funzioni regolatrici e moralizzatrici dello Stato, tutelando l'intero settore dai fenomeni distorsivi generati da un'incontrollata propensione al gioco da parte dei cittadini. L'intervento pubblico nel comparto dei giochi deve, infatti, ispirarsi alla salvaguardia di valori etici, essendo preordinato a fini di interesse generale e non solo ad obiettivi di gettito. La Commissione ha inoltre affermato con forza che il fine dell'intervento dello Stato nel comparto consiste anche nel recuperare, attraverso il gioco legale, risorse aggiuntive finalizzate a specifici interventi di carattere sociale, culturale e solidaristico; infine, la repressione del gioco d'azzardo*

*e di tutte le attività illegali, che lucrano in questo settore sottraendo peraltro gettito, mira essenzialmente a tutelare le fasce più deboli della popolazione, più esposte ai fenomeni di ludopatia ed alle mire delle organizzazioni malavitose.*

*È significativo sottolineare che nel corso dell'indagine conoscitiva si è verificata un'importante opera di coordinamento con l'Esecutivo, il quale, anticipatamente rispetto all'approvazione dello stesso documento conclusivo dell'indagine, ha accolto molti degli orientamenti della Commissione, in occasione della nuova regolamentazione del comparto dei videogiochi e del settore delle scommesse ippiche e sportive, disposta, rispettivamente, con la legge finanziaria per il 2003, con il decreto-legge 21 marzo 2003, n. 45 e con la conversione del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143. Tale convergenza di intenti conferma come le prerogative del Parlamento in ordine alle funzioni conoscitive rappresentino un irrinunciabile supporto all'attività del Governo, creando un circuito di raccordo che non può che migliorare l'azione dei pubblici poteri.*

Sen. Riccardo PEDRIZZI  
(Presidente della Commissione  
Finanze e tesoro)

1. DOCUMENTO CONCLUSIVO  
DELL'INDAGINE CONOSCITIVA



# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIV LEGISLATURA

---

Doc. XVII  
n. 10

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

*nella seduta del 26 marzo 2003*

*Relatore PEDRIZZI*

### A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 22 gennaio 2002; svolta nelle sedute del 12, 13 (antimeridiana e pomeridiana), 14, 20, 21, 26 e 28 febbraio 2002; del 3, 9, 10, 16 e 18 aprile 2002; del 7, 8 e 15 maggio 2002; del 13 novembre 2002; del 26 febbraio 2003; del 4 e 18 marzo 2003 e conclusa nella seduta del 26 marzo 2003*

### SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

*(articolo 48, comma 6, del Regolamento)*

---

**Comunicato alla Presidenza il 31 marzo 2003**

---

## INDICE

1. Introduzione .....	Pag.	15
2. Il mercato del gioco .....	»	22
3. Concorsi pronostici .....	»	23
4. Rete unica e rete commerciale .....	»	25
5. Scommesse sportive e ippiche .....	»	31
6. Prelievo, aggio e minimi garantiti .....	»	32
7. Scommesse <i>on line</i> .....	»	37
8. Macchine da intrattenimento .....	»	41
9. Bingo .....	»	49
10. Lotterie nazionali e istantanee .....	»	52
11. Gioco clandestino .....	»	52
Conclusioni .....	»	53



## *1. Introduzione*

### **Lo Stato regolatore**

L'organizzazione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici da parte dello Stato ha la finalità di raccogliere risorse finanziarie aggiuntive rispetto alle entrate tributarie ed extratributarie. La Commissione ha avviato l'indagine conoscitiva per conoscere le cause che hanno determinato la forte flessione degli introiti erariali negli ultimi anni e per valutare le proposte di modifica organizzativa e gestionale del settore finalizzate al recupero del gettito dell'intero comparto.

La Commissione, tuttavia, ritiene prioritaria una riflessione sui limiti e sulla latitudine da assegnare all'intervento pubblico nel comparto dei giochi, nella consapevolezza che le esigenze di bilancio devono trovare un rigoroso limite nella conferma dei compiti di tutela dell'ordine pubblico e della salute dei cittadini, che potrebbero essere messi in pericolo da una diffusione incontrollata, indiscriminata e senza regole di tipologie di giochi e di scommesse, nonché dalla diffusione di fenomeni illegali e clandestini.

Non sfuggono d'altronde alla Commissione le implicazioni di ordine etico-morale che intersecano l'attività pubblica nel settore del gioco; risulterebbe, infatti, non privo di rischi un atteggiamento di aperto e convinto sostegno al gioco, che potrebbe trasformare l'azione pubblica in un diretto favoreggiamento di comportamenti socialmente sanzionati dalla morale corrente.

In altri termini, la Commissione ritiene essenziale ribadire, in premessa, il pieno fondamento giuridico ed etico-politico dell'intervento regolatore dello Stato, la cui estensione anche in termini di vigilanza, non può trovare limiti in un malinteso iperliberismo economico, pur conoscendo bene il rilevante apporto all'economia nazionale e alla finanza pubblica, in particolare, dell'intero comparto dei giochi, latamente inteso.

D'altro canto, tale impostazione di fondo trova corrispondenza nella legislazione regolativa vigente nei maggiori Stati europei, anche in quelli per i quali sono in corso vaste operazioni di riforma.

In particolare il Regno Unito, nel quale è in corso di revisione l'intera disciplina dei giochi pubblici, pur impostando l'azione di riforma su un livello di competenza dello Stato ad un grado inferiore rispetto al modello italiano, non mette comunque in discussione la funzione statale di regolazione e controllo dell'organizzazione dei giochi e delle scommesse, pur essendo l'unico Paese che consente ai privati di gestire l'attività di

raccolta scommesse e gestione di giochi di sorte come una qualsiasi attività commerciale. Infatti, la riforma inglese ridefinisce le priorità della legge sul gioco in un mondo caratterizzato da una nuova percezione sociale delle attività di gioco e dalle nuove tecnologie, ma punta direttamente alla difesa del settore dal crimine, alla tutela del giocatore e a quella dei minori e dei ludopati: in tal modo concentra di nuovo l'attenzione del legislatore su beni pubblici per eccellenza.

L'esempio inglese serve da cartina di tornasole, laddove il sistema francese e spagnolo, analogamente al nostro, pongono in primo piano la facoltà dello Stato di riservare a sè l'organizzazione di giochi, di concorsi pronostici e di scommesse e nello stesso tempo di vietare, se non previa autorizzazione, le attività considerate d'azzardo.

Nei Paesi nei quali la Commissione ha compiuto i sopralluoghi (Spagna, Francia e Regno Unito) è stato rilevato, infatti, che permangono in primo piano l'esigenza della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, nonché una maggiore attenzione agli aspetti fiscali in generale. Un'eventuale specificità dell'ordinamento italiano consiste nel fatto che il divieto generalizzato del gioco d'azzardo trova limitate deroghe per l'apertura di quattro case da gioco, mentre nei citati Paesi sono autorizzate numerose case da gioco.

La regolamentazione dello Stato trova, poi, fondamento anche nella necessità di individuare la migliore allocazione delle risorse rivenienti dai giochi: perchè è solo lo Stato che può decidere verso quale settore e quali iniziative indirizzare le somme introitate da un gioco o da un concorso pronostici. A tale proposito la Commissione ritiene essenziale e necessario raccordare direttamente la sfera latamente pubblica dell'organizzazione dei giochi con la esigenza di convogliare le risorse verso scopi sociali ed etici determinati o finalità socialmente condivise.

Senza dover ricordare che i concorsi pronostici italiani più popolari come il Totocalcio, il Totip e l'Enalotto hanno avuto origine proprio dalla esigenza di finanziare specifiche iniziative (tra l'altro sotto l'impulso di soggetti privati), la Commissione ritiene che il forte legame tra il gioco, il concorso e la scommessa e la destinazione delle risorse - predeterminata e conoscibile da parte del fruitore e del giocatore - rappresenti un elemento significativo nella prospettiva di un eventuale incremento dell'offerta.

Tra l'altro, l'esempio dell'Organizzazione nazionale spagnola per i ciechi, denominata O.N.C.E, che sostiene tutta l'attività a favore dei disabili attraverso la gestione e l'organizzazione della lotteria nazionale, può costituire un valido punto di riferimento per abbinare un principio ed una finalità di solidarietà ad una attività ludica e di divertimento. I giochi, in ultima analisi, possono contribuire, indirettamente, alle esigenze della collettività, attraverso il prelievo fiscale, ed in modo diretto e palese al sostegno di iniziative di utilità sociale e solidaristica.

Solo per dare attuazione a tali obiettivi i giochi acquistano valore e dignità e si motiva ulteriormente la logica del sistema di monopolio.

Infine, la Commissione si è resa conto che in assenza di un'ampia offerta di gioco lecito e regolamentato, il pubblico si orienta automaticamente verso l'offerta illecita. Anche per questo risulta pienamente confermata la legittimità della riserva pubblica del settore.

Per quanto concerne la legislazione nazionale italiana, il decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, riserva espressamente allo Stato l'organizzazione dei giochi di abilità e di concorsi pronostici per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro. Lo stesso decreto riservava poi al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e all'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE) l'organizzazione dei giochi e i concorsi pronostici se connessi a manifestazioni sportive organizzate o svolte sotto il loro controllo. Tale assetto è peraltro mutato con il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, di cui si parla in seguito.

Va sottolineato come la Corte di giustizia europea, da ultimo con la sentenza n. C-67/98 del 21 ottobre 1999, abbia riconosciuto che la riserva italiana a determinati enti del diritto di esercitare scommesse sugli eventi sportivi, trovando giustificazione nell'obiettivo di politica sociale tendente a limitare gli effetti nocivi di tali attività, è compatibile con il Trattato della Comunità europea.

Anche la Corte di Cassazione, da ultimo con la sentenza n. 1680 del 28 aprile 2000, ha precisato che la normativa nazionale in parola non si pone in contrasto con il principio della libera circolazione dei servizi nell'ambito dell'Unione europea, atteso che gli articoli 45 e 46 del Trattato che istituisce la Comunità europea, richiamati dall'articolo 55 dello stesso, ammettono «...restrizioni a tale principio dettate dall'esercizio di pubblici poteri o da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica e della stessa buona fede dei consumatori...».

Tale impostazione appare altresì coerente con la sollecitazione a non criminalizzare indistintamente qualsiasi attività di gioco e di sorte, dal momento che non esistono giochi di per sè cattivi e giochi di per sè buoni, ma giochi le cui modalità e forme inducono a comportamenti pericolosi e patologici o che attirano interessi e appetiti criminali.

La Commissione prima di ogni altra osservazione intende sottolineare la necessità prioritaria di condurre un'azione di contrasto aperta, costante e senza quartiere a qualsiasi forma di gioco clandestino, illegale o fuori legge, eliminando altresì le ampie zone grigie del gioco legale, che pure esistono, per tutelare gli interessi dei cittadini e per rafforzare gli interessi dell'erario.

Nel corso dell'indagine sono state fatte più volte dai diversi soggetti auditi stime sul volume complessivo del 'fatturato' del gioco clandestino e illegale. Da ultimo il direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ha affermato che il settore «vale dai 15 ai 20 miliardi di euro», confermando quanto sostenuto dal suo predecessore, ascoltato dalla Commissione in precedenza. Pur tenendo conto della forte oscil-

lazione che presentano tali stime, si può ragionevolmente ritenere che il mercato del gioco illegale sia equivalente a quello legale.

Per tutte queste ragioni la Commissione valuta positivamente la scelta del Governo di assegnare l'esercizio delle funzioni statali e di concentrare le competenze in materia di giochi di abilità, concorsi pronostici e scommesse nell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, così come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 2002, n. 33.

Si tratta peraltro solo di un primo passo verso l'azione di riordino complessivo previsto dall'articolo 12 della legge 18 ottobre 2001, n. 383. Tale azione è stata portata a compimento con il citato decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138: l'articolo 4 di tale decreto-legge, infatti, prevede l'unificazione delle competenze in materia di giochi, per cui all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è affidato lo svolgimento di tutte le funzioni in materia di organizzazione ed esercizio dei giochi, scommesse e concorsi pronostici. In tale contesto, pur valutando positivamente l'assegnazione in concessione alla stessa Amministrazione di tutte le funzioni relative all'organizzazione dei giochi, dei concorsi pronostici e delle scommesse connessi con manifestazioni sportive, precedentemente gestite dal CONI, la Commissione ritiene che tale passaggio vada verificato anche alla luce delle professionalità e competenze che dovranno maturare all'interno del nuovo ente responsabile. D'altronde, appare opportuno riflettere sulla cause che hanno determinato la crisi del CONI, in connessione con la più ampia crisi dello sport italiano.

Si è pertanto concluso, con un processo inverso rispetto alla legislazione previgente, il percorso di riserva ad enti diversi dallo Stato come il Coni e l'Unire, prevista dal citato decreto legislativo n. 496 del 1948, con la riassegnazione ai Monopoli di ogni competenza in materia di giochi.

In tal modo l'Italia si allinea sostanzialmente agli assetti istituzionali dei Paesi più avanzati. Si apre al momento però una discussione sulle risorse assegnate all'Amministrazione dei Monopoli per far fronte alle nuove funzioni ad esso devolute, atteso che su tale organismo incombono sia competenze e aspetti di carattere imprenditoriale, che aspetti di carattere pubblicistico di tutela degli interessi coinvolti nel settore: si tratta di un processo che può consentire ottimi risultati solo con una struttura del personale calibrata, sia pure in maniera molto precisa, sulle nuove funzioni.

D'altro canto, un primo passo in tal senso è stato compiuto con la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289) laddove si assegna ai Monopoli una quota pari a dieci milioni di euro delle maggiori entrate derivanti dalla nuova disciplina degli apparecchi di intrattenimento proprio per coprire le maggiori spese connesse all'espletamento dei compiti ad essi affidati in materia di apparecchi da intrattenimento.

La razionalizzazione delle funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi, e l'attribuzione alla sfera pubblica del potere di disciplinare tutti gli aspetti organizzativi e gestionali del settore non è stato messo in discussione da

nessuno dei soggetti auditi. È stato in genere apprezzato l'orientamento al riordino, ma nessun ha posto l'accento su quale struttura giuridica in particolare assegnare all'ente responsabile.

Del resto, come già accennato, tale modello organizzativo trova corrispondenza nelle strutture che la Commissione ha avuto modo di verificare in paesi come la Spagna e la Francia. La «Comisión nacional del Juego» (LAE), ovvero la «Française des Jeux» sono organismi che controllano e gestiscono i giochi pubblici (scommesse e pronostici sportivi, lotterie, estrazioni, Lotto). Anzi si può sostenere che rispetto alla Francia, ad esempio, nella quale alcuni tipi di scommesse sono organizzate da enti specifici (PMU - Pari mutuel urbain), l'accentramento delle competenze nella Amministrazione dei Monopoli concerne la quasi totalità degli eventi di gioco.

Non sfugge, invece, alla Commissione la strategicità della decisione in merito alla creazione o meno dell'Agenzia dei giochi o di un organismo analogo. Occorre chiarire, d'intesa con il Governo, se la natura giuridica dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli sia o meno rispondente alle finalità di efficiente gestione e organizzazione del mercato dei giochi unitamente alle funzioni di vigilanza e controllo sull'applicazione della disciplina di settore. Poiché in tutti i casi si prevede l'affidamento in concessione dell'organizzazione e gestione, sia a enti pubblici e, a cascata, a enti privati, appare opportuno chiarire se occorra o meno trasformare l'Amministrazione dei Monopoli in Agenzia, o se invece si ritiene adeguato tale organismo. La Commissione in ogni caso ritiene essenziale una ristrutturazione del settore realizzata sostanzialmente intorno ad un soggetto unico, pubblico, interlocutore per conto dello Stato di tutta la materia dei giochi (quindi, non solo gestore, ma soprattutto con funzioni di indirizzo e di controllo su tutta la materia) nei confronti di tutti i soggetti operanti nel settore. Per ottenere tale risultato occorre dotare la struttura di una piena autonomia operativa e gestionale, in grado di raggiungere gli obiettivi definiti dai responsabili politici e in linea con gli indirizzi da essi stessi assegnati. In linea generale, la stretta dipendenza dell'Amministrazione da un responsabile politico dovrebbe favorire il raggiungimento di obiettivi di gettito e di razionalizzazione del mercato e dell'offerta.

L'unificazione della gestione è richiesta anche dalla necessità di superare le situazioni di confusione e di sovrapposizione che caratterizzano l'intero settore, e che, in via esemplificativa possono ricondursi a:

- a) diversa tipologia del contratto che lega il ricevitore di un certo tipo di gioco (Lotto, scommesse sportive e concorsi pronostici)
- b) diverso ente gestore o concessionario;
- c) diverse competenze a gestire e organizzare la rete territoriale dei raccoglitori.

La creazione di un unico centro di responsabilità infatti dovrebbe e potrebbe consentire di decidere e valutare unitariamente la distribuzione di tutti i raccoglitori, di tutti i giochi e valutare l'opportunità di estendere o ridurre la rete. Come verrà specificato più oltre, nel corso dell'indagine

è emerso come punto di criticità la estrema differenziazione, tra i diversi tipi di giochi, sia del prelievo tributario vero e proprio, sia della resa all'erario, sia dell'aggio corrisposto al gestore, sia di forme contrattuali di affidamento in gestione, sia del periodo di validità delle concessioni.

Appare pertanto opportuno ribadire che nel nuovo contesto l'Amministrazione autonoma dei Monopoli, dovrebbe svolgere, in materia di giochi, le seguenti funzioni:

- assicurare il supporto istituzionale, la conoscenza dei dati di base e la loro elaborazione per le decisioni di indirizzo politico;

- analizzare il settore dei giochi e individuare le misure per contrastare le attività illegali ed assicurare lo sviluppo del settore, anche attraverso la razionalizzazione dei sistemi informatici e della rete dei punti di vendita dei giochi;

- analizzare il ciclo di vita dei giochi e proporre ed attuare le misure necessarie per l'ottimizzazione dell'offerta al pubblico dei giochi;

- assicurare l'organizzazione e l'esercizio di ciascun gioco anche affidando, in tutto o in parte, la relativa gestione ad uno o più operatori; elaborare il sistema delle regole cui debbono attenersi gli operatori sulla base dei principi di trasparenza, semplicità ed economicità;

- vigilare sul regolare svolgimento dei giochi tutelando i giocatori;

- controllare la regolarità degli adempimenti degli operatori nei confronti dell'erario;

- vigilare, in particolare, sul rispetto delle norme che tutelano sia i minori che i giocatori più deboli, in modo da garantire un'effettiva protezione dei soggetti più esposti al rischio del gioco compulsivo.

Da tutto ciò non può non discendere una funzione complessiva di razionalizzazione e semplificazione che deve aggredire gli elementi di spequazione e di differenziazione non condivisibili.

In sostanza la Commissione approva la creazione di un unico centro di responsabilità cui affidare il compito di ideare, sviluppare e gestire i giochi, anche attraverso l'affidamento ai privati della gestione diretta degli stessi, garantendo allo Stato la massimizzazione delle entrate, realizzando al contempo uno strumento di controllo degli effetti sociali ed economici della politica pubblica di settore; ma sollecita altresì il Governo a procedere ad una semplificazione complessiva del sistema impositivo e di quello degli aggi.

Nel corso dell'indagine sono state, invece, avanzate alcune ipotesi, limitate al settore della gestione delle scommesse sportive e ippiche, di superamento del principio concessorio - il che comporta «la rinuncia dello Stato all'esercizio in proprio delle scommesse e il mantenimento del potere di vigilanza e controllo» - prevedendo l'autorizzazione alla raccolta di giochi e di scommesse agli operatori che ne abbiano i requisiti, senza alcun coinvolgimento nella gestione o nell'organizzazione delle stesse, ad esclusione del controllo del totalizzatore unico nazionale.

A parere della Commissione sono da respingere sia le ipotesi di liberalizzazione completa delle scommesse, sia le ipotesi di regolamentazione affievolita di tale comparto, attraverso cioè lo strumento autorizzatorio.

L'analisi della riforma che il Regno Unito si accinge a realizzare ha consentito di focalizzare i punti deboli di un indirizzo di completa liberalizzazione, il cui fulcro consiste nell'affidamento ai soggetti operanti nel mercato della facoltà di dettare codici di autoregolamentazione per raggiungere gli obiettivi di tutela degli interessi pubblici. In tale contesto, infatti, la tutela dei più deboli e dei giocatori in generale non è più affidata ad un intervento normativo, ma la legge si limita ad indicare un obiettivo generico di tutela del giocatore e di controllo degli effetti sociali. Ne discende inoltre un sistema meno rigido di definizione delle regole anche per il mercato in generale.

Più vicino agli obiettivi della Commissione, invece, appare l'ordinamento francese, che assegna e riserva allo Stato comunque la facoltà di regolamentare il settore, partendo da un divieto generale di attività del gioco d'azzardo.

Va detto, tra l'altro, che tra gli stessi concessionari, come ad esempio la società Lottomatica, sono emerse posizioni di contrarietà ad ipotesi di liberalizzazione del mercato, giudicando preferibile l'assetto concessorio.

Correlativamente, è stata espressa una valutazione di gradimento dell'ipotesi di concentrare in una struttura unitaria le funzioni statali ed è stato sollevato il problema di ricondurre ad un unico centro decisionale e di coordinamento la definizione delle strategie commerciali e di organizzazione: ad esempio, la scelta del prezzo delle giocate minime, la scelta dei tipi di giochi da introdurre, la comparazione degli effetti derivanti dal lancio di nuovi prodotti, la localizzazione territoriale delle agenzie; insomma, tutto ciò che richiede una visione organica del mercato ed una conduzione strategica, dovrebbe essere ricondotto ad un unico centro decisionale.

La Commissione, come detto, registra tali sollecitazioni, le fa proprie nella convinzione che il riassetto non può non comportare tale esito, ma invita al contempo il Governo a valutare le specificità e la peculiarità dell'UNIRE.

Infatti, i rappresentanti di tale organismo hanno sostenuto l'opportunità di una competenza e una responsabilità decentrata nel settore delle scommesse ippiche. Citando ad esempio il decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2002, n. 16, laddove si prevede un aumento della giocata minima della corsa Tris, i rappresentanti dell'UNIRE hanno affermato che l'aumento del prezzo della giocata minima della corsa Tris ha evidenziato una scarsa conoscenza delle dinamiche proprie del mercato delle scommesse ippiche. In generale, i rappresentanti di tale organismo hanno sollecitato una riassetto delle competenze gestionali e organizzative nel settore delle scommesse ippiche, in modo da raccordare alla filiera del cavallo uno degli strumenti principali per il sostegno finanziario di tale comparto.

A tale riguardo non possono disconoscersi le peculiarità del settore ippico, poichè esso è solo l'aspetto più evidente di una filiera produttiva che interessa migliaia di operatori e che presenta interconnessioni e relazioni di grande rilievo con il mondo agricolo, zootecnico, industriale che debbono essere considerate.

D'altro canto, nei Paesi con più antiche tradizioni, come la Francia e l'Inghilterra, l'attenzione al mondo ippico ha assunto il significato di un pieno sostegno – anche grazie alla valorizzazione delle scommesse e dei concorsi pronostici del settore – al mondo dell'equitazione, degli allevamenti e dell'intera filiera.

Infine, la Commissione ha unanimemente escluso dall'ambito dell'indagine la questione della regolamentazione delle case da gioco e la eventuale istituzione di nuovi casinò, rinviando l'approfondimento delle tematiche connesse ad altra sede.

## 2. Il mercato del gioco

Nel 2002 la raccolta complessiva del settore del gioco si è attestata (fino al 31 ottobre) a circa 12,6 miliardi di Euro, con circa il 70 per cento di tale mercato rappresentato dal Lotto e dal Superenalotto: si tratta di circa l'1 per cento del PIL nazionale. Solo i due citati giochi hanno consentito all'erario di incassare, nei primi 9 mesi dell'anno, 3.182 milioni di Euro, considerando anche 1.303 milioni di Euro contabilizzati per effetto della cartolarizzazione dei proventi del Lotto e del Superenalotto (Fonte: trimestrale di cassa del settembre 2002).

Per avere un parametro comparativo si consideri che, con dati riferiti al 2000, il mercato italiano dei giochi è il secondo mercato al mondo, dopo quello degli Stati Uniti. I dati dei proventi mondiali totali parlano di un 9 per cento riferito al mercato italiano: gli italiani hanno speso per i giochi e le scommesse più di ogni altro paese europeo, con circa 271 euro pro-capite all'anno. Appare condivisa da tutti i componenti della Commissione l'opinione che i tentativi di incrementare l'offerta dei giochi, senza un'attenta valutazione complessiva di tutti i fattori che caratterizzano il mercato, non determinano automaticamente l'aumento delle entrate erariali; al contrario, come sostenuto ed esemplificato da numerosi auditi, i nuovi giochi spesso «cannibalizzano» i vecchi. Anche per questo un centro di responsabilità unitaria dovrebbe garantire una visione organica e globale di tutte le problematiche. Infatti, ogni gioco ha una sua funzione, assolve un proprio scopo, genera proventi che si determinano secondo precise condizioni imprenditoriali e di mercato.

L'aspetto nel quale si evidenzia in maniera particolare tale esigenza è certamente il *marketing* e il sostegno promozionale dei nuovi giochi: per tale motivo è inevitabile un accurato dosaggio nel lancio dei nuovi prodotti.

Anche la valutazione degli effetti sull'andamento del mercato del prelievo fiscale costituisce un motivo preminente per considerare necessa-



ria l'attribuzione di tutte le competenze ad un unico centro di responsabilità.

La Commissione prende atto del fatto che il mercato complessivo dei giochi nel 1990 valeva circa 10.000 miliardi di lire, nel 1999 la crescita ha consentito di toccare i 34.000 miliardi: negli ultimi anni si è assistito, invece, ad una flessione che ha portato il fatturato complessivo a 28.000 miliardi nel 2001. Tale andamento decrescente sembra in parte confermato, se raffrontato con il dato parziale del 2002, nel quale, come detto, la raccolta complessiva si attesta (al 31 ottobre 2002) a 12,6 miliardi di euro.

Il calo complessivo del fatturato non si è però registrato indistintamente per tutti i settori: per alcuni, come ad esempio le scommesse sportive, si è avuto un incremento, mentre invece il vero e proprio tracollo si è registrato nel settore delle lotterie nazionali o dei concorsi pronostici legati ad eventi sportivi.

La nuova struttura unitaria perciò dovrebbe essere gestita con criteri di efficienza ed economicità per massimizzare gli introiti erariali, soprattutto eliminando i vincoli e i limiti nella gestione di cui ha sofferto nel passato l'Amministrazione dei Monopoli, ad esempio nel settore della pubblicità e del *marketing*. Per tali motivi, l'indirizzo fondamentale da dare alla nuova struttura dovrebbe essere quello di gestire autonomamente l'intero settore, ma con l'obiettivo di preservare l'interesse pubblico erariale. Nel mercato tuttavia attualmente opera non solo lo Stato, ma anche i gestori dei singoli giochi e i ricevitori, capillarmente diffusi su tutto il territorio nazionale. Una buona sinergia tra tali operatori è la chiave di volta per creare un'offerta al pubblico di qualità e sempre più innovativa.

### **3. Concorsi pronostici**

Nel primo decennio postbellico, al secolare gioco del Lotto, si affiancavano per la prima volta altri tipi di giochi, definiti concorsi pronostici: nel 1946 venne lanciato il Totocalcio, nel 1948 il Totip, nel 1957 l'Enalotto. Gli introiti derivanti da questi nuovi giochi dovevano essere impiegati per specifiche finalità sociali: la ricostruzione degli stadi, l'incremento delle razze equine, il sostegno dell'Ente nazionale assistenza lavoratori (ENAL). Attualmente questo settore soffre maggiormente la concorrenza di altri tipi di giochi e i cui montepremi sembrano attirare sempre meno i giocatori: la crisi quasi inarrestabile di tali giochi ha creato enormi difficoltà finanziarie ai due enti gestori di riferimento (CONI e UNIRE) le cui entrate si sono ridotte proprio a causa del decremento delle giocate. La strada intrapresa è stata quella di superare il regime di riserva previsto dal decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, riservando all'allora Ministero delle finanze le competenze in materia di organizzazione delle scommesse e dei giochi correlati ad eventi sportivi ed ippici gestiti dal CONI o dall'UNIRE; attualmente, infatti, ogni competenza è di pertinenza dei Monopoli.

Negli ultimi sei anni, dal 1997 ad oggi, il CONI ha registrato il 63 per cento in meno di introiti. Gli introiti del CONI sono prevalentemente (per il 98 per cento) dovuti al finanziamento attraverso il concorso pronostici. Il volume complessivo dei concorsi pronostici gestiti dal CONI a partire dal 1997 è entrato in una crisi sempre più profonda, provocando una grave flessione delle entrate derivanti da tale comparto.

Attualmente i concorsi pronostici sono il Totocalcio, il Totogol, il Totosei e il Totobingol. A parere del dottor Petrucci, presidente del CONI, le cause della flessione del comparto sono da rinvenire in fattori esterni alle manifestazioni sportive, e in particolare nelle modifiche profonde dell'offerta dei giochi. Proprio per consentire al CONI di poter agire sullo stesso piano dei competitori privati era stata prevista la creazione della società Cinque Cerchi S.p.A., con l'obiettivo di mettere sul mercato il 49 per cento del capitale, per far gestire così direttamente il comparto del concorso pronostici. È stata avviata, cioè, la privatizzazione della gestione dei concorsi pronostici, con effetti sulle casse del CONI, ma con conseguenze da verificare circa il recupero di efficienza di tali settori. Peraltro tale indirizzo appare ormai superato dalle disposizioni recate dall'articolo 4 della legge 8 agosto 2002, n. 178, di conversione del decreto-legge n. 138 del 2002, che prevede che l'Amministrazione autonoma dei Monopoli svolga tutte le competenze in materia di organizzazione e di esercizio dei giochi, scommesse e concorsi pronostici, trasformando *ex-lege* i Monopoli in concessionario del CONI. In attuazione di tale norma, i provvedimenti attuativi hanno previsto un periodo transitorio, fino al giugno 2003, nel quale il CONI continuerà le gestione dei concorsi nell'attuale assetto; nel periodo a regime, invece, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli avrà la gestione operativa e diretta di tutte le attività relative all'esercizio, all'organizzazione e alla politica dell'offerta in materia di concorsi pronostici e scommesse ex CONI. In termini generali il passaggio di competenze avviene sulla base di un accordo volto a garantire all'ente sportivo di ricevere dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli quanto previsto dalla legge in materia di prelievi sui giochi, scommesse e concorsi pronostici.

La Commissione auspica che tali modifiche ordinamentali siano effettivamente funzionali al recupero di efficienza e produttività nel settore dei concorsi pronostici sportivi per attuare il rilancio di tale settore, anche perchè esso risulta ancora vitale per il sostegno dello sport italiano.

È altrettanto urgente e necessario rinnovare la formula del concorso Totip. La Commissione ha registrato un indirizzo pressochè univoco da parte dell'UNIRE, della Sisal S.p.a. (concessionario) e dello stesso direttore generale dell'Agenzia delle entrate, a modernizzare e rivedere tale gioco. Le caratteristiche del gioco soffrono sia per la vetustà oggettiva della formula di gioco, sia per il ristretto numero dei giocatori, in maggioranza appassionati di ippica. Il rinnovo della formula di gioco può d'altra parte contare su un «marchio» conosciuto da decenni. La Commissione sollecita l'Amministrazione autonoma dei Monopoli a valutare le proposte di rilancio formalizzate a suo tempo sia dall'UNIRE che dalla Sisal, con-

venendo peraltro con quanto dichiarato nel corso dell'audizione dal direttore generale dei Monopoli, secondo il quale per giochi come il Totip «o si giunge ad una rivitalizzazione in tempi brevi o si dovrà procedere alla loro sostituzione».

Anche l'introduzione di concorsi pronostici analoghi riferiti ad altri eventi sportivi, come la Formula 1 non ha dato riscontri positivi in termini di volumi di raccolta. Nel caso di tali nuovi giochi il punto di maggiore debolezza è sembrato proprio il mancato raccordo con giochi esistenti e la mancanza di un'attenta valutazione del rapporto tra costi del nuovo gioco (in particolare la complessità tecnica della formula di gioco) e le entrate stimate.

La Commissione valuta positivamente i progetti illustrati dal direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli in tema di concorsi pronostici e scommesse sportive già assegnati al CONI e la cui organizzazione è stata poi affidata agli stessi Monopoli. In particolare appaiono interessanti le ipotesi di riordino del sistema dopo il periodo transitorio, nel corso del quale il nuovo sistema organizzativo di gestione dei concorsi pronostici sportivi potrà caratterizzarsi con una rete di vendita di circa 40.000 punti, raddoppiando gli attuali 18.000 totoricevitori, con un sistema di raccolta delle giocate *on-line real-time* e la possibilità di estendere l'orario al pubblico per giocare fino a pochi minuti prima dell'inizio delle partite. Il nuovo sistema di gestione unitamente ad un rinnovamento dei giochi e all'adozione di opportuni investimenti in *marketing* e pubblicità dovrebbe avere un consistente ritorno in termini di introiti per l'erario e per il CONI. Infatti l'Amministrazione autonoma dei Monopoli si è impegnata, nel periodo transitorio, ad assicurare che al CONI vengano destinati per l'esercizio almeno 210 milioni di euro, che il CONI a sua volta destinerà a finalità istituzionali di sostegno e di promozione delle attività sportive.

#### **4. Rete unica e rete commerciale**

La Commissione ha più volte esaminato la questione della sovrapposizione delle reti di commercializzazione di differenti giochi e, conseguentemente, delle reti informatiche sulle quali è ormai costruita la gestione effettiva della raccolta delle poste delle scommesse, delle giocate e dei giochi in generale. È apparso utile pertanto sottoporre ai soggetti interessati la valutazione di un processo progressivo di unificazione della rete di distribuzione, in analogia con quanto avviene per altri servizi in rete erogati ai cittadini. In altre parole è sembrato auspicabile un processo di unificazione in grado di abbattere i costi e di eliminare le sovrapposizioni e le duplicazioni. La problematica si pone poichè in Italia in una stessa ricevitoria, quindi in un unico punto vendita, possono essere installati i terminali di differenti gestori, con il rischio implicito di una preferenza per i tipi di giochi che possono risultare più remunerativi per il ricevitore (anche per questo gli aggi vanno uniformati), oppure essere meglio collegati *on-line*: in ultima analisi la vendita può essere influenzata da elementi esterni al prodotto venduto. In altri Paesi, come ad esempio la Francia

o la Spagna, l'unicità dell'ente gestore comporta automaticamente l'unicità della rete.

Il dottor Cutrupi, direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato *pro-tempore*, nella audizione che ha dato l'avvio all'indagine conoscitiva, affrontando il tema dell'organizzazione delle reti, ha evidenziato le inefficienze legate alla loro duplicazione. Ogni concessionario dispone di una propria rete che duplica sostanzialmente la rete di un altro concessionario. I costi di questa operazione sono a carico dello Stato come nel caso, ad esempio, della determinazione dell'onere concessorio di Lottomatica per la quale, contrariamente ad altre concessioni, è prevista la devoluzione della rete allo Stato. Pertanto, l'unificazione delle reti in questo settore garantirebbe risparmi molto rilevanti. Sarebbe auspicabile la creazione di un unico grande gestore – la forma si potrà definire anche successivamente – attraverso il quale tutti avrebbero la possibilità di utilizzare la rete come *carrier*, così come avviene oggi per le reti telefoniche. In questo modo si potrebbe evitare anche di trasformare agenzie o tabaccai in concentratori di terminali. Bisognerebbe inoltre sfruttare la polivalenza di funzioni dei terminali – oltre al gioco del Lotto, ad esempio, il terminale potrebbe stampare certificati elettorali, effettuare pagamenti di multe, di imposte, del canone RAI ed altro – assicurandone numero e dislocazione urbanistica più adeguati, in modo che ogni centro abitato possa disporre di un collegamento di rete pubblica con il terminale centrale, pur conservando una sua polifunzionalità. La Commissione ha valutato molto interessanti questi orientamenti, in parte confermati dalla «Nota preliminare» al bilancio dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato annessa alla Tabella dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per il 2003, nel quale si afferma che «tra i settori di intervento risultano prioritari quelli relativi alla razionalizzazione delle diverse reti telematiche sulle quali transitano attualmente i vari giochi e alle attività attraverso le quali può essere dato il necessario impulso per il raggiungimento di tale obiettivo». Anche l'attuale direttore dei Monopoli, dottor Tino, ha confermato nell'audizione tenutasi a conclusione dell'indagine che il mercato dei giochi «presenta elementi di concentrazione tra operatori principali e sovrapposizioni di reti informatiche e di reti di vendita al dettaglio (ricevitorie) che richiedono ponderate riflessioni ed azioni per una più razionale ed efficace configurazione».

La Commissione condivide pertanto l'analisi compiuta dai Monopoli, anche se ha dovuto prendere atto che tale prospettiva non ha incontrato il favore dei soggetti interessati. Proprio per questo sembra opportuno a tale proposito riportare le osservazioni svolte da alcuni soggetti auditi.

Da parte dei rappresentanti dell'UNIRE è stato sostenuto che è necessario riflettere attentamente se sia possibile che proprietario della rete e titolare della concessione siano la stessa persona giuridica, lo stesso ente, o se non si debba invece arrivare ad una separazione della rete rispetto alla concessione, giungendo addirittura ad una rete gestita direttamente dallo Stato, dall'UNIRE o dall'Agenzia dei giochi. La rete unica,

essi sostengono, diventerebbe veramente in sostanza, un elemento di monopolio che romperebbe i meccanismi del libero mercato.

Da parte della Federazione dei tabaccai è stato posto l'accento sulla necessità di salvaguardare la specificità della rete di raccolta delle giocate sul Lotto, anche in riferimento alle peculiarità della rete informatica allestita dalla Lottomatica e del rapporto tra il ricevitore tabaccaio e la società concessionaria. La Federazione ha bocciato la proposta di costruire una rete informatica unica e valida per ogni punto di raccolta di qualsiasi tipo di giocata e afferente a qualsiasi tipo di concessionario.

Per quanto riguarda la rete informatica unica, i rappresentanti della società Lottomatica ritengono che i grandi operatori si trovano sostanzialmente ad operare su reti diverse salvo una parziale sovrapposizione che riguarda Lottomatica e Sisal. Lottomatica si sviluppa sui tabaccai mentre la Sisal prevalentemente sui bar, per cui vi è una sovrapposizione su 7-8.000 punti vendita. Vanno poi aggiunte le agenzie che gestiscono le scommesse sportive ed ippiche, che rappresentano altri punti di raccolta del gioco. Si tratta di soggetti che operano su reti diverse ed è logico che sia così, dal momento che non vi sarebbe nessun vantaggio a tenerle unite. A loro parere, infatti, tenere separato il ruolo del gestore della rete da quello del gestore del gioco appare molto rischioso. Sulla base dell'esperienza maturata, Lottomatica - vincolata dalla concessione del Ministero a tutta una serie di controlli analitici, non solo quelli effettuati dall'amministrazione ma anche quelli successivi della Ragioneria dello Stato e della Corte dei conti - sostiene che la suddivisione delle responsabilità tra chi gestisce le reti e chi gestisce le informazioni che transitano sulla rete del gioco renderebbe tutto più difficile; ne consegue che il mantenimento dell'unicità tra gestore della rete e proprietario della stessa rimane un vantaggio anche per l'Amministrazione.

Anche a giudizio dei rappresentanti della Sisal Spa, non è condivisibile l'ipotesi di separare la proprietà dalla gestione delle reti telematiche. Si tratta soprattutto di giochi che hanno, nei punti di vendita, terminali che svolgono la funzione non solo di convalidatrice elettromeccanica, ma di elaborazione e sviluppo di progetti. Su tali terminali sono state sviluppate diverse attività quale, ad esempio, quella che in americano è chiamata *quick pick*, ossia la giocata rapida, che permette di giocare senza scheda perchè è il terminale a scegliere casualmente le colonne da convalidare. Appare quindi importante controllare in modo abbinato i giochi e la rete. Le proposte avanzate dall'Unione totoricevitori italiani sportivi (UTIS) vertono invece sulla realizzazione di un terminale unico, di scommesse sportive a totalizzatore nelle ricevitorie e di quote delle scommesse sportive a quota fissa, chiaramente legate e collegate come punto remoto alle agenzie concessionarie.

La Commissione valuta con interesse le ipotesi di accorpamento della rete avanzate dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli, soprattutto da un punto di vista squisitamente tecnico, nella prospettiva di abbattere il differenziale di aggio sulle giocate previsto per le differenti giocate. Non vanno però sottaciuti i rischi insiti in un sistema unico che presuppone

rebbe l'affidamento di tutti i giochi ad un unico gestore, con effetti negativi sul mercato. L'obiettivo dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli è di valutare ogni possibile razionalizzazione delle reti distributive e dei connessi sistemi informativi, per far sì che tutte le ricevitorie abbiano una omogenea dotazione informatica e ogni ricevitoria possa commercializzare più giochi, formando in più altri servizi ai cittadini attraverso la rete dei giochi. Tale rete dovrebbe essere disponibile per ogni futuro gioco introdotto, superando, quindi, anche le barriere all'ingresso per i nuovi competitori lamentata dall'Antitrust, pur nella consapevole attenzione agli interessi legittimi delle società detentrici delle reti distributive. In conclusione appare difficile superare l'attuale condizione di differenziazione tra reti distributive esistente per i differenti tipi di giochi, ma la unificazione in un unico centro di responsabilità in capo all'Amministrazione autonoma dei Monopoli o altro organismo dovrebbe favorire quanto meno una razionalizzazione della distribuzione territoriale dei raccoglitori.

Un discorso a parte, ma sempre inquadrato in un'ottica di omogeneizzazione della disciplina generale, concerne i rapporti tra i due grandi gestori operanti sul mercato, la società Sisal e la Lottomatica, che gestiscono la maggioranza dei giochi. Le due grandi reti di punti vendita sul territorio, a cui fanno capo la maggioranza di volumi di vendita e dei connessi proventi erariali, rappresentano certamente una reale risorsa di accesso alla distribuzione ed al largo pubblico per quasi tutte le forme di gioco. Tali reti, tra cui va ricordata anche la presenza di una rete televisiva privata per la promozione dei giochi nelle ricevitorie (Sisal Tv), sono frutto di investimenti imprenditoriali sviluppati negli anni e rappresentano un patrimonio importante per il Paese.

Occorre però evitare che possano configurarsi come abusi di posizione dominante, considerando, in particolare, che la società Lottomatica, anche in virtù dei pubblici poteri alla stessa trasferiti, ha goduto e gode di condizioni di estremo favore. Inoltre, il rinnovo della concessione fino al 2011 e la disponibilità di una rete di 35.000 terminali, consentono la formazione di rilevanti flussi di cassa a lungo termine, che potrebbero essere utilizzati ad esempio, per politiche di *dumping* sul prezzo di nuovi servizi richiesti dallo Stato, impedendo così un reale esercizio competitivo fra gli operatori del settore. Tale osservazione concerne anche i rapporti concessori tra l'amministrazione e i due soggetti: appare opportuno valutare la esigenza di omogeneizzare le scadenze delle diverse concessioni, soprattutto sui grandi giochi. Attualmente la concessione per il Lotto è novennale, mentre quella per la gestione del Superenalotto è biennale: poichè si tratta di settori che richiedono piani industriali e di investimento che coprono molti esercizi, appare opportuno estendere il periodo di concessione del Superenalotto, fatte salve le esigenze tecniche dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di compiere eventuali verifiche periodiche sull'andamento del gioco, omogeneizzando le diverse scadenze e dando ai due gestori eguali condizioni di gestione.

Una diversa serie di problematiche riguardano poi la definizione della estensione della rete commerciale in quanto tale. Attualmente la distribuzione dei giochi avviene attraverso i seguenti canali:

18.000 punti vendita per Superenalotto, Totip+, Formula 101, il cui gestore è Sisal<sup>1</sup>;

20.000 punti vendita (si tratta di bar e tabacchi) per Totocalcio, Totogol, Totosei, Totobingol (il cui gestore era il CONI, ora i Monopoli);

31.000 punti vendita del Lotto e Formula 101, il cui gestore è Lottomatica<sup>2</sup>;

tabaccherie e ricevitorie del Lotto per la distribuzione dei biglietti delle lotterie nazionali e istantanee;

1.400 agenzie di scommesse di cui 830 ippiche e 900 sportive il cui gestore è SOGEI per conto dei Monopoli.

A parte quest'ultimo settore, si tratta di un sistema basato su tre reti: una distribuisce il gioco del Lotto, la seconda il Superenalotto, e la terza i giochi CONI. Le reti Lotto e Superenalotto sono completamente informatizzate.

Per quanto concerne la struttura della rete, i rappresentanti del Sindacato italiano concessionari scommesse (SICS), sulla base dei dati relativi all'andamento del mercato delle scommesse ippiche e sportive negli ultimi anni, hanno rilevato come, nonostante la crescita importante delle reti, si sia verificato un relativo incremento del volume di gioco proporzionalmente basso rispetto al numero dei concessionari. Nel 1999 con 329 concessionari operanti, il volume delle scommesse ippiche e sportive è stato di circa 4.000 miliardi. Nel 2000, con l'aggiudicazione di 1.000 concessioni sportive e 671 nuove concessioni ippiche, da cui è derivata l'apertura sul territorio di oltre 950 nuovi esercizi, i volumi sono stati di soli 5.200 miliardi, saliti a 6.100 miliardi nel 2001. In sostanza la rete si è quasi quadruplicata e il gioco (sport-ippica) è cresciuto dopo due anni di attività solo del 50 per cento.

Per quanto riguarda la rete dei concessionari e il volume di gioco, i dati forniti dal Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport mostrano che il mercato delle scommesse ippiche nel 1999, prima dell'emanazione dei bandi di gara, ha raccolto 3.700 miliardi di lire attraverso circa 300 agenzie, con una media di raccolta per agenzia di circa 10 miliardi di lire. Con l'aggiudicazione delle nuove concessioni la rete si è triplicata, ma all'accresciuto numero di agenzie non è corrisposto un pari incremento del fatturato: a fronte dei 3.700 miliardi di lire raccolti dalle 300 agenzie aperte prima del 1999, le 900 agenzie aperte nel 2001 hanno raccolto circa 4.000 miliardi di lire; conseguentemente si è abbassata la media della raccolta per agenzia che dai 10 miliardi di lire del 1999 è passata ai circa 4 miliardi di lire del 2001.

<sup>1</sup> La Formula 101 è gestita insieme a Lottomatica.

<sup>2</sup> La Formula 101 è gestita insieme a Sisal.

Nel corso dell'audizione dei rappresentanti di Lottomatica, di particolare interesse è apparsa la sottolineatura che il settore del Lotto è organizzato e gestito dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli: «i punti e i tempi del gioco del Lotto non sono individuati con criteri privatistici, bensì con criteri di pubblico interesse e non di tipo economico; l'Amministrazione stabilisce l'estensione della rete di raccolta e l'individuazione delle nuove tabaccherie-ricevitorie a ciascuna delle quali attribuisce la concessione per la raccolta del gioco». Lottomatica prevede di incrementare a 35.000 i punti vendita con collegamento *on line* dei singoli ricevitori.

In generale la Commissione ha registrato la sollecitazione a emanare altri bandi per l'assegnazione di nuove licenze e concessioni. Al contempo è emersa da più parti, e con qualche fondamento, la preoccupazione per il combinarsi di due fattori che hanno ridotto i margini di guadagno dei ricevitori: da un lato è stato incrementato il numero dei punti vendita, dall'altro il mercato ha subito una brusca contrazione, soprattutto nei concorsi pronostici. Ragion per cui si sollecita una più attenta valutazione e analisi dei costi benefici rispetto ad ipotesi di un ulteriore ampliamento della rete. Tale osservazione costituisce il criterio per valutare anche la recente pronuncia dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito alla riserva ai licenziatari di rivendita di generi di monopolio della licenza per accettare le giocate al Lotto. Tale parere, infatti, nel sottolineare la preferenza per un criterio oggettivo e non soggettivo nella definizione dei requisiti di legge per ottenere tale licenza, sembra poi fare riferimento, in via propositiva, a elementi soggettivi quali la maturata competenza in materia di giochi e scommesse. A parere della Commissione, pur prendendo atto delle indicazioni dell'Autorità, le dimensioni dell'attuale rete di distribuzione del gioco del Lotto appaiono adeguate a garantire la omogeneità dell'offerta.

Inoltre la Commissione ritiene essenziale investire risorse e tecnologie per far sì che ogni punto vendita non sia un mero soggetto passivo che raccoglie semplicemente le giocate, ma sia anche soggetto promotore e sostenitore del prodotto. Per questo risultato bisogna calibrare la rete anche sulle esigenze di fatturato del singolo gestore, con una copertura territoriale equilibrata, ma anche capillare. A tale proposito la Commissione valuta positivamente le novità introdotte dall'articolo 22 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, commi 8, 9, 10 e 11, in particolare per quanto riguarda la facoltà di trasferire le concessioni relative all'esercizio della raccolta delle scommesse ippiche e sportive, consentire la raccolta di tali scommesse, a determinate condizioni, anche a soggetti che raccolgono scommesse diverse, di ampliare l'offerta dei prodotti dei singoli concessionari (alimenti, bevande, oggettistica, eccetera), al fine di rendere più agevole e attraente la pratica della scommessa.



## 5. *Scommesse sportive e ippiche*

Per quanto riguarda le scommesse, va considerato complessivamente l'esito della riforma introdotta nel 1998, con la previsione dell'attribuzione all'allora Ministero delle finanze della facoltà di assegnare al CONI la gestione delle scommesse sportive, sul modello delle scommesse ippiche affidate all'UNIRE e di sottrarre allo stesso UNIRE la responsabilità e la competenza a gestire le scommesse ippiche. Come detto, tale impianto è stato poi superato dal citato decreto-legge n. 138 del 2002.

L'UNIRE ritiene essenziale che venga ad esso nuovamente attribuito il controllo della gestione delle scommesse ippiche, fermo restando che per il coordinamento è necessaria una strategia generale che deve spettare ad un tavolo unitario per tutti i giochi. La riassegnazione delle competenze che l'UNIRE aveva fino al 1999 potrebbe consentire maggior controllo ed un più rapido intervento, ottimizzando la possibilità di reperire le risorse necessarie per finanziare un comparto che dà occupazione ad oltre 50.000 addetti. È stata proposta, inoltre, l'introduzione di nuove tipologie di scommesse, come la Quartè, già presente prima dell'avvento del totalizzatore nazionale del Ministero delle finanze e non più operativa dopo il passaggio di competenze, il Quintè, che riscuote successo in Francia, o ancora la scommessa multipla con riferimento alle quote del totalizzatore. La Commissione ha registrato altresì nel corso del sopralluogo compiuto in Francia che il collegamento stretto tra giochi e concorsi ippici e filiera produttiva collegata all'equitazione e all'allevamento dei cavalli rappresenta comunque un obiettivo da raggiungere.

Come già affermato in precedenza, le scommesse e i concorsi pronostici su eventi ippici rappresentano, oltre che una fonte di reddito per il settore gioco, uno dei canali più importanti di finanziamento della filiera produttiva. Per tali ragioni la Commissione invita il Governo a valutare l'opportunità di preservare, anche sotto il profilo organizzativo dei giochi, la specificità del settore.

L'andamento della raccolta delle scommesse, sostanzialmente stabile nel tempo, non corrisponde certamente alle attese ed alle stime iniziali. Nonostante la tendenza possa sembrare positiva, con un miglioramento nel periodo 2000-2001, in realtà il dato non è soddisfacente rispetto a previsioni che – stimando ci potesse essere un incremento complessivo delle raccolte, tra scommesse ippiche e scommesse sportive gestite dal CONI, di circa 9.000 miliardi – avevano portato a mettere a gara 1.000 concessioni (di queste, 329 erano già state attribuite sotto la gestione dell'UNIRE, mentre 671 dovevano essere attribuite dal nuovo gestore Agenzia delle entrate; in realtà ne sono state complessivamente attribuite ai concessionari 854 perchè alcune gare sono andate deserte).

Nonostante la rete capillare di concessionari della raccolta delle scommesse sportive e l'introduzione di tipi di scommesse a quota fissa particolarmente innovativi per il mercato dei giochi italiano, le previsioni di entrata dello Stato, del CONI e le stesse previsioni commerciali dei singoli gestori sono state ampiamente smentite dall'andamento del mercato.

Lottomatica e UNIRE concordano nel proporre una revisione della scommessa Tris considerata obsoleta: le proposte vertono sulla «concessione della scommessa Tris e l'emanazione del regolamento delle scommesse assimilabili, presupposto indispensabile per l'introduzione di nuove tipologie di scommesse».

Le scommesse ippiche rappresentano un mercato che in Italia ha realizzato nel 2001 circa 4.000 miliardi di lire di raccolta (da parte di circa 900 agenzie); il CONI ha realizzato per le scommesse sportive – che si riferiscono a tutti gli eventi rientranti nel cosiddetto palinsesto CONI, ossia quelli che quest'ultimo decide di offrire attraverso la propria rete costruita con i bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni delle scommesse nei vari punti – circa 1.900 miliardi di lire attraverso circa 900 agenzie.

Occorre tenere presente che, come detto in precedenza, le agenzie operanti sono circa 1.400, poichè in alcuni casi la stessa agenzia ha ottenuto più di una concessione.

#### **6. Prelievo, aggio e minimi garantiti**

La Commissione sollecita una revisione delle percentuali di prelievo e di aggio attribuito al ricevitore con l'obiettivo prioritario di eliminare le differenziazioni dannose e sperequate e di mantenere le diverse opzioni per calibrare al meglio il prelievo erariale e la remunerazione a seconda della diversità dell'attività di raccolta. Tale sollecitazione, del resto, trova giustificazione anche dalla osservazione che lo squilibrio fiscale, con la conseguente riduzione delle percentuali di vincita, rende più appetibile il ricorso al gioco clandestino, che riesce ad offrire quote, premi e vincite più remunerative rispetto alla posta dei giochi legali.

In via preliminare appare opportuno affrontare la questione della diversa remunerazione tra i gestori per differenti tipologie di gioco. Come detto, i grandi gestori offrono un servizio di grande affidabilità e professionalità, come confermato anche dalla decisione di «cartolarizzare» i proventi attesi dai due grandi giochi, Lotto e Superenalotto.

La Commissione registra, però, una situazione di disparità tra i vari *providers*, per quanto riguarda i termini e le condizioni della concessione. In relazione all'aggio di competenza del gestore, si registra da un lato la percentuale del 5,69 per cento più IVA del movimento del gioco raccolto sul Lotto, e dall'altro il 4,11 per cento (non soggetto a IVA) per il Superenalotto. La Commissione esprime una valutazione negativa della sostanziale sproporzione della remunerazione tra i vari gestori, pur dovendo considerare che, nel tempo, le diverse condizioni di concessione hanno influito sulle decisioni di investimento e sui volumi degli investimenti nella rete stessa. In sostanza l'analisi della diversa remunerazione, anche a fronte delle differenti condizioni strutturali, motiva la sollecitazione a valutare le modifiche di tale condizione.

In relazione all'aggio corrisposto al singolo ricevitore, rappresenta un passo significativo aver fissato, come compenso dovuto dal giocatore al ricevitore per la partecipazione ai concorsi pronostici Totocalcio, Totogol, Totosei, Totobingol, e Totip, un aggio unico nella misura dell'8 per cento del costo al pubblico della colonna giocata. Un discorso diverso merita la definizione dell'aggio corrisposto al singolo ricevitore della corsa Tris, gioco per il quale attualmente l'aggio è del 4,5 per cento. Tale misura è il frutto dell'applicazione del meccanismo di assegnazione delle concessioni a massimo ribasso dell'aggio stesso. La differenza rispetto agli altri concorsi pronostici può ingenerare fenomeni di preferenza occulta tra i giochi da parte del ricevitore. Opportunamente la remunerazione del concessionario per la raccolta di scommesse sportive è articolato su fasce percentuali (37 per cento, 34,20 per cento e 30,40 per cento) dell'incasso lordo decrescente al crescere degli incassi.

Il criterio base che la Commissione propone di adottare, dopo un'attenta verifica delle specificità dei singoli giochi, è quello di prevedere aggio e prelievo uguale per giochi con caratteristiche analoghe.

Occorre specificare, in via preliminare, che la disciplina fiscale vera e propria concerne esclusivamente le scommesse e i concorsi pronostici, sottoposti all'imposta unica di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504.

Di seguito si riporta una tabella relativa alle aliquote fiscali vigenti per alcuni giochi e per le scommesse.

#### DISCIPLINA TRIBUTARIA DI ALCUNI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

GIOCHI	ALIQUOTA FISCALE
Concorsi pronostici .....	29%
Scommesse .....	20,20%
Scommessa Tris e assimilabili . . . .	25% <sup>3</sup>
Bingo .....	20%

<sup>3</sup> Imposta unica scommesse. Il decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169, recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, stabiliva l'aliquota dell'imposta unica sulle scommesse in generale nella misura del 5 per cento, del 7 per cento per la scommessa Trio e del 10 per cento per la scommessa Tris (elevata al 13 per cento per il periodo dal gennaio 1997 al dicembre 1999). La base imponibile dell'imposta era costituita dall'importo pagato dallo scommettitore per ogni singola scommessa, senza alcuna detrazione.

In base al decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, concernente il riordino dell'imposta unica sui giochi e le scommesse, è cambiata la modalità di calcolo di tale imposta, fissata nella misura del 20,20 per cento delle quote di prelievo di ogni singola tipologia di scommessa, ad eccezione della scommessa Tris e assimilabili la cui aliquota è stata fissata dal medesimo decreto al 32 per cento della quota di prelievo fino al dicembre 1999 ed al 25 per cento a partire dal 2000.

Per comparare la totalità dei giochi in relazione a quanto incassa effettivamente l'erario, non occorre quindi far riferimento ad un'aliquota definita, ma è possibile compiere un'analisi a consuntivo.

Si espone, a titolo esemplificativo, la tabella di fonte Sisal per l'anno 2001.

GIOCHI	RESA PERCENTUALE IN TERMINI DI GETTITO PER L'ERARIO RISPETTO ALLA RACCOLTA DEI GIOCHI <sup>4</sup>
Lotto .....	24%
Superenalotto .....	54,1%
Lotterie tradizionali .....	29,8%
Lotterie istantanee .....	43,1%
Totocalcio, Totogol, totosei, totobingol	31,2%
Totip .....	29,5%
Scommesse ippiche .....	6%
Scommesse sportive .....	6%
Formula 101 .....	43,5%
Tris .....	10%
Bingo .....	20%

Fonte: *Sisal S.p.a.*

In merito al prelievo in generale, e cioè la resa di ogni gioco in termini di gettito per l'erario, è stato da più parti evidenziata la notevole difformità esistente tra le diverse tipologie di giochi. In Italia nel 2001 alcuni giochi, come il Superenalotto, hanno reso il 54 per cento, a fronte di altri prelievi che si aggirano intorno al 10 per cento.

Da parte di alcuni è stato sostenuto, e la Commissione condivide tale affermazione, che la flessione delle entrate erariali è dovuta anche alla differente quota di prelievo tra i giochi (il 30 per cento circa sui concorsi a pronostici e il 6 per cento sulle scommesse); la differenza tra i due valori, fa sì che diventi molto difficile (per il CONI prima e per i Monopoli oggi) riuscire, attraverso le sole scommesse, a compensare quanto perde negli altri settori.

A tale proposito il Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport ha insistito sulla gravosità del prelievo scommesse: «La tassazione cui è sottoposto il fatturato del singolo concessionario in Italia è di circa il 16 per cento (ogni agenzia versa il 6 per cento di imposta unica sull'unità scommessa e circa il 10 per cento all'ente concedente). Un siffatto prelievo tributario e paratributario pone assolutamente fuori mercato le scom-

<sup>4</sup> La comparazione delle percentuali non dà conto naturalmente delle differenze di tipologie dei giochi e il diverso peso dell'ammontare dei premi distribuiti a seconda si tratti di un gioco a totalizzatore o a quota fissa.

messe ippiche e sportive, se confrontato con la disciplina straniera. L'andamento positivo delle scommesse ippiche e sportive rischia di essere vanificato da condizioni di mercato assolutamente inaccettabili e dal sistema dei minimi garantiti che si è rivelato un *handicap* assolutamente gravoso, sia per quanto riguarda i concessionari, sia per l'affermazione di un mercato «realistico».

A giudizio dei rappresentanti del Sindacato italiano concessionari scommesse il primo e più urgente degli interventi non può evidentemente che coinvolgere l'entità del prelievo tributario. È evidente che, se si vogliono perlomeno contrastare gli ingenti flussi di scommesse giocate con *bookmaker* stranieri, occorrerà equiparare le aliquote di tassazione e di prelievo italiane a quelle praticate dai concorrenti comunitari.

La Commissione osserva che anche in Francia il dibattito sulla riforma del sistema è incentrato sulla riduzione del prelievo tributario. Pur tuttavia, tale questione non può prescindere da un'ottica transnazionale: nel corso di tutti gli incontri svolti a Madrid, a Parigi e a Londra, infatti, è emersa la consapevolezza che su settori di giochi particolari, come le scommesse sportive e ippiche, l'orizzonte sempre più prossimo è quello di un mercato globale, nel quale la competitività dei vari soggetti dovrà misurarsi necessariamente in un contesto equilibrato e omogeneo di prelievo.

Per tali motivi la Commissione valuta positivamente le novità introdotte dalla legge finanziaria 2003 nella quale, oltre alla facoltà di vendere alimenti e bevande e oggettistica da parte dei concessionari di scommesse ippiche e sportive, si assegna al Ministro dell'economia la facoltà di ridurre l'aliquota e l'imposta unica sulle scommesse.

In merito alla questione dei minimi garantiti, è noto che l'aggiudicazione delle concessioni ed il rinnovo di concessioni esistenti per le scommesse ippiche e sportive è stato operato sulla base di un criterio che assicurasse allo Stato il versamento, da parte del concessionario, di una somma pari a quella (cosiddetta quota di prelievo) spettante all'UNIRE ed al CONI a prescindere dall'effettivo volume delle raccolte introitate dai concessionari nell'esercizio annuale, garantita da fideiussione per il 40 per cento dell'importo dovuto. Tale clausola fu ritenuta congrua sulla base di una stima del possibile sviluppo delle scommesse. Un obbligo che l'andamento del mercato non ha poi permesso di onorare, in quanto si è verificato dal 2000 un notevole scostamento tra il volume di raccolta globale stimato delle scommesse e quello effettivamente realizzato.

Fino ai primi mesi del 2002 il debito dei concessionari nei confronti delle amministrazioni concedenti ammonta a circa 550 milioni di euro, dei quali circa 420 a titolo di conguagli sui minimi garantiti, 60 a titolo di imposta unica e 70 di prelievi arretrati.

Con il decreto interdirigenziale del 2002 previsto dall'articolo 8 del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2002, n. 16, è stato stabilito il diritto di recesso del concessionario, che consente di restituire la concessione senza dare avvio all'escussione della fideiussione. Per quanto riguarda, poi, i minimi garan-

titi, quelli dovuti per gli anni 2000 e 2001 dovranno essere pagati, ma con eventuale ripartizione del debito nell'arco temporale residuo delle concessioni.

Inoltre, è stata prevista una riduzione equitativa della misura vigente del minimo garantito nonché un incremento di tale misura ridefinita, fino a scadenza della concessione, direttamente proporzionato all'effettiva variazione dei volumi di raccolta delle scommesse.

Nel corso delle audizioni il Sindacato italiano concessionari scommesse ha sottolineato come la situazione debitoria legata ai minimi garantiti determini dei rischi non solo per l'intero settore delle scommesse, ma anche per il CONI e l'UNIRE, nonché per l'erario. Per evitare un tracollo del comparto e la definitiva perdita di rilevanti quote di mercato a favore dei *bookmaker* stranieri, oltre alla riduzione dei minimi garantiti per gli anni 2000 e 2001, che tenga realmente conto di quanto avvenuto dall'avvio dell'attività e della reale situazione del mercato, appare necessario introdurre una serie di cambiamenti strutturali di carattere legislativo, regolamentare ed organizzativo, che consentano al mercato legale di recuperare efficienza e competitività. Tra queste misure gli operatori del settore ritengono prioritaria una riduzione delle quote di prelievo erariale, anche in vista dell'omogeneizzazione con la tassazione vigente all'estero, accompagnata da operazioni che consentano ai concessionari in perdita di recedere senza alcun onere a titolo di minimo garantito e altre misure volte a ridurre il debito verso il CONI o l'UNIRE.

Anche il CONI ritiene opportuna la definizione di misure incentivanti per i concessionari, attraverso una riduzione dei corrispettivi destinati al CONI e dell'imposta unica.

La risoluzione della questione dei minimi garantiti è stata prospettata quindi non solo nei termini di una sanatoria delle posizioni debitorie pregresse, ma anche come revisione complessiva del sistema di prelievo fiscale e dei parametri delle concessioni. In una visione più generale, la questione implica inoltre le problematiche inerenti al sistema di finanziamento degli enti (CONI e UNIRE) ed al rapporto tra i raccoglitori e gli enti. La Commissione ha apprezzato, come detto, la decisione di rinnovare completamente il rapporto tra Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e il CONI, il cui finanziamento dovrebbe essere garantito dal nuovo regime.

Nel corso dell'indagine però alcuni commissari hanno tenuto a sottolineare che la scelta di partecipare ai bandi di gara era rimessa totalmente a valutazioni di rischio imprenditoriale che non possono poi essere invocate per sollecitare un sostegno statale *ex-post*, pur rilevando che l'obiettivo preminente di assicurare un flusso di risorse certe e definite per consentire ai due enti di settore di svolgere i propri compiti istituzionali non giustificava le stime sulle quali era fondato il bando di gara, anche alla luce degli scostamenti prodotti.

In tale materia è intervenuto in un primo momento il citato decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452, che ha previsto una rideterminazione delle somme spettanti a titolo di minimo garantito, tenendo conto della

media dei prelievi maturati nei periodi pregressi, consentendo altresì una dilazione dei pagamenti. Da ultimo, occorre registrare positivamente che la materia è stata oggetto di una ulteriore modifica con la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003): il comma 16 dell'articolo 22 dà la facoltà al Ministro dell'economia (di concerto con il Ministro per le politiche agricole) di modificare la disciplina vigente per ridefinire il rapporto tra la determinazione del corrispettivo spettante al concessionario della raccolta delle scommesse e le misure della quota di prelievo residualmente destinata all'UNIRE e al CONI. Si tratta di strumenti normativi che indicano chiaramente la strada per superare le difficoltà incontrate nei rispettivi comparti, sportivo ed ippico.

La Commissione ritiene doveroso altresì registrare il parere delle organizzazioni di categoria dei ricevitori inglesi e francesi che hanno chiaramente sostenuto che il sistema italiano è fondato su un errore di sistema, non essendo possibile vincolare la redditività di un'intrapresa economica a parametri di costo rigidi e predefiniti.

Infine, va tenuto conto che la citata legge n. 289 del 2002, al comma 16 dell'articolo 22, ha previsto anche la facoltà del Ministro dell'economia e delle finanze di ridurre di un punto percentuale l'aliquota fiscale dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sui giochi, per le scommesse diverse dalla scommessa Tris e assimilabili. Tale misura, combinata con la disposizione precedentemente commentata in materia di minimi garantiti, testimonia di un'attenzione del Governo alle tematiche in oggetto, che la Commissione ritiene di poter apprezzare.

Si fa presente che il decreto legge 24 dicembre 2002, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio del 2003, n. 27, all'articolo 8, ha puntualizzato che le funzioni statali esercitate dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato concernenti le entrate in materia di giochi di abilità, concorsi pronostici e scommesse si intendono riferite alle entrate non tributarie; tuttavia dal 1° aprile 2003 sono attribuite alla stessa Amministrazione autonoma dei Monopoli anche le funzioni riferite all'amministrazione, la riscossione e il contenzioso concernenti le entrate tributarie relative alla medesima materia dei giochi, fino a quella data svolte dalla Agenzia delle entrate.

## **7. Scommesse on line**

Dalle audizioni svolte e dai sopralluoghi compiuti all'estero emerge una situazione di grande dinamismo e cambiamento che coinvolge tutto il settore dei giochi a partire da due fenomeni che potranno, nel medio termine, modificare radicalmente la struttura e le caratteristiche del mercato: si tratta della internazionalizzazione dei giochi – cioè del fenomeno relativo alla possibilità di acquistare in un Paese giochi prodotti in un altro Stato – e la diffusione di nuove tecnologie che consentono l'apertura di «sale gioco virtuali». I responsabili dei settori incontrati nel corso dei so-

pralluoghi all'estero e lo stesso direttore della Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ritengono unanimemente che si tratti di dinamiche pressochè incontrastabili e che quindi, al di là delle specifiche normative nazionali, occorrerà analizzare tale realtà con un'ottica quanto meno estesa all'Unione europea.

Nel corso dell'anno 2000 è stata riscontrata la presenza di una consistente attività di raccolta abusiva di scommesse da parte di operatori rappresentanti di allibratori esteri, legittimamente operanti nello Stato di appartenenza, che accettano le giocate in Italia e le trasmettono telematicamente alle società estere provvedendo al pagamento delle vincite.

La raccolta non autorizzata delle scommesse via *internet* si espande grazie alla facilità con la quale l'accordo tra lo scommettitore e il *book-maker* si perfeziona - a distanza - attraverso l'uso della tecnologia informatica. L'utilizzo della rete informatica consente di aggirare le norme autorizzatorie e regolamentari vigenti in Italia poichè il gestore si colloca giuridicamente in un Paese nel quale l'attività è lecita e con il sistema del *franchising* raccoglie le scommesse senza alcuna autorizzazione nazionale. Come segnalato durante l'audizione della Guardia di Finanza, non è possibile contrastare con efficacia l'accesso diretto da parte del singolo scommettitore al sito *internet* straniero, stante le modalità di collegamento e la pratica impossibilità di intervenire in flagranza. Diverso è il caso di allibratori stranieri che si servono di una rete di raccolta delle scommesse con agenzie fisicamente ubicate sul territorio nazionale. In tal caso può essere contestata la violazione della disciplina autorizzatoria.

Le misure contenute nella legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001), hanno sancito l'illegittimità dell'attività di accettazione e raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero, senza la licenza, la concessione o l'autorizzazione. Si è verificato quindi, innanzitutto, il mancato versamento dell'imposta unica e delle quote di prelievo da destinare al CONI o all'UNIRE, ma soprattutto tale attività si configura come concorrenza sleale ai danni dei concessionari ufficiali, in quanto i Centri trasmissione dati (CTD) non sopportano i costi di gestione e gli adempimenti amministrativi degli operatori autorizzati.

Va però tenuto presente che le attività telematiche, come in altri settori economici e sociali, rappresentano occasioni di sviluppo e di incremento dell'occupazione, ragione per cui una posizione semplicemente interdittiva non solo non produrrebbe gli effetti sperati, non essendo possibile intercettare e reprimere, ma impedirebbe anche l'espansione del mercato senza salvaguardare effettivamente l'attività degli operatori autorizzati. Occorre quindi ritagliare uno spazio di intervento che, differenziando l'attività tra autorizzati e CTD, consenta a entrambi i settori di operare nel rispetto della legge, recuperando quote di imponibile e di entrata erariale. Una soluzione potrebbe scaturire da un esame delle attività di raccolta delle scommesse proprie dei CTD.

All'interno del settore delle scommesse si distinguono le scommesse a totalizzatore unico e quelle a quota fissa. Il comparto delle scommesse a



quota fissa, sempre esistito per le corse dei cavalli e introdotto dal 1998 per altri avvenimenti sportivi, rappresenta (o meglio rappresentava) per il CONI e per il Ministero dell'economia una fonte di entrata notevole, in costante ascesa, in grado di contrastare il correlativo decremento degli introiti dei concorsi pronostici. Solo in tale comparto si determina la concorrenza delle scommesse *on line*.

Si ricorda che il CONI fu a suo tempo autorizzato a far svolgere le scommesse via telefono, senza però registrare un grande successo. La proposta dei Centri trasmissione dati che la Commissione potrebbe prendere in considerazione è quella relativa alla autorizzazione alla raccolta di scommessa a quota fissa per eventi organizzati in Italia, dall'Ente gestore (CONI o altro soggetto) senza alcun collegamento con allibratori stranieri. Si equipara così l'attività del ricevitore della scommessa diretta a colui che esercita tale attività con strumenti telematici, con la previsione di un prelievo sui redditi prodotti, ovvero con un aggio inferiore rispetto all'esercente, per compensare costui degli oneri del maggiore investimento. Il CONI o un altro Ente organizzatore avrebbe la responsabilità di fissare le quote e di accollarsi il rischio di impresa della gestione delle scommesse a quota fissa, mentre i singoli CTD, potrebbero svolgere attività solo per conto del CONI o dell'ente organizzatore. Sarebbe comunque vietata la raccolta delle scommesse organizzate da organismi stranieri, non autorizzati ovvero senza concessione in Italia; le scommesse a totalizzatore invece sarebbero riservate ai ricevitori diretti.

La Commissione condivide l'impianto problematico proposto dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato che ha inquadrato il fenomeno nel contesto della internazionalizzazione del mercato dei giochi e della diffusione di nuove tecnologie, lasciando altresì impregiudicata qualsiasi soluzione definitiva.

La Guardia di Finanza, al fine di superare il mancato introito, ha suggerito di prevedere una modifica normativa alla disciplina impositiva, in modo da ricollegare il presupposto di applicazione dell'imposta unica sui giochi e sui concorsi pronostici all'esercizio della raccolta, prescindendo dalla qualificazione soggettiva dell'operatore. Ciò consentirebbe di sottoporre comunque al pagamento del tributo i proventi di attività svolte senza licenza e non autorizzate.

Per quanto riguarda il profilo fiscale, i CDT hanno proposto di utilizzare strumenti di pagamento elettronici (carte prepagate e carte di credito) per effettuare le scommesse: ciò agevolerebbe sia il controllo dei movimenti finanziari legati al gioco, sia il calcolo dell'imponibile.

Le ipotesi di interventi legislativi in tale settore scontano un fattore che è emerso con forza anche nel corso dei sopralluoghi all'estero. Internet crea un fenomeno di spiazzamento rispetto al concetto di territorialità del diritto, poichè esso abbatte le barriere e i confini ed è un fenomeno transnazionale. Inoltre, la rete consente di svolgere attività e di fruire di servizi - offerti appunto da organismi localizzati fuori dal territorio nazionale - attraverso comportamenti non lesivi di diritti altrui adottati tra le mura domestiche e quindi in teoria preclusi a qualsiasi forma di divieto

pubblico. Da un lato, il soggetto che propone la scommessa *on line* si trova al di fuori del territorio dello Stato e quindi è estraneo allo «spazio giuridico» della legge nazionale; dall'altro lato, al singolo utilizzatore o giocatore *on line*, che compie un'operazione attraverso strumenti e in condizioni non attingibili sostanzialmente dai pubblici poteri, non può essere impedito l'uso degli strumenti informatici, a pena di violare o limitare la libertà del singolo.

Tra le soluzioni praticabili, vi sarebbe quella di sottoporre a controllo la domanda delle scommesse *on line* e non l'offerta, imponendo l'uso di carte di credito o altri strumenti di pagamento rintracciabili sul territorio nazionale e consentire quindi l'individuazione di imponibile. In alternativa, appare opportuno approfondire la possibilità che in Italia, analogamente a quanto accade in Francia, lo stesso detentore del monopolio disponga l'apertura di un sito *internet* «istituzionale», con accesso consentito solo a coloro che possono provare di detenere un conto corrente bancario sul territorio nazionale. In tal modo il nostro Paese sarebbe in grado di concorrere apertamente e ad armi pari con i soggetti stranieri. Una analoga iniziativa è allo studio anche da parte della società inglese «Camelot» concessionaria per la vendita dei biglietti della lotteria nazionale.

Occorre peraltro registrare la contrarietà della Federazione italiana dei tabaccai a legalizzare le scommesse *on line*: una legalizzazione delle scommesse estere e nazionali a mezzo *internet* o telefono, comporterebbe una forte perdita per l'erario in quanto i *bookmaker* operanti da altri Stati potrebbero utilizzare a loro vantaggio il differenziale fiscale. Proprio per contemperare le esigenze dei diversi operatori, la proposta di attivare un sito *internet* istituzionale appare, a parere della Commissione, l'ipotesi maggiormente meritevole di approfondimento.

La Commissione quindi condivide la disciplina attuale che vieta la raccolta di scommesse attraverso centri informatici con *bookmaker* stranieri, ma si dichiara convinta che tale impianto, se non aggiornato, rischia non solo di venir superato dai fenomeni di internazionalizzazione e di diffusione delle tecnologie a cui si è fatto cenno in precedenza, ma anche di veder sottratte sempre più quote di mercato attraverso l'utilizzo individuale di *internet*.

In conclusione, la Commissione auspica un intervento legislativo che sia inserito nel più ampio contesto della regolamentazione delle attività commerciali in rete, e che abbia quale obiettivo fondamentale la tutela dei minori e delle persone più deboli. In secondo luogo, tale disciplina dovrebbe preservare la libera iniziativa dei singoli, promuovendo un'azione concertata a livello comunitario: lo scenario futuro potrebbe essere infatti una disciplina comune allo spazio dell'Unione, anche con la previsione di devolvere una parte dei proventi tributari alla stessa Unione. Il Governo, pertanto, viene sollecitato, così come già stanno facendo gli esecutivi di Spagna, Francia ed Inghilterra a portare tale tema a livello comunitario.

## 8. *Macchine da intrattenimento*

Il comparto dei giochi da intrattenimento concerne un settore produttivo e commerciale completamente diverso da quelli finora trattati, caratterizzato dall'assenza di riserva pubblica nella gestione, e da un regime giuridico di tipo autorizzatorio. I produttori di macchine, i noleggiatori e i singoli gestori (esercizi pubblici, bar, circoli privati, eccetera) sono i protagonisti di un mercato in espansione, costituito da un tipo di intrattenimento che presenta una tipologia vastissima e che si rivolge ad un pubblico in larga misura indifferenziato, ma prevalentemente di persone giovani. L'attenzione della Commissione è stata concentrata sulla verifica della validità delle norme sia sotto il profilo di tutela dell'ordine pubblico, sia sotto il profilo tributario, riscontrando in generale la pressante esigenza di una ridefinizione normativa che ha preso corpo man mano che si è andata svolgendo l'indagine e che si è concretizzata nella nuova disciplina recata dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289. In particolare, è sembrato necessario ridefinire i confini tra macchine da intrattenimento vero e proprio, nelle quali l'aspetto ludico risulta prevalente, da quelle che consentono una vincita, più o meno consistente, in denaro.

Per quanto riguarda i giochi elettronici e i *videopoker*, in particolare, l'audizione della Guardia di Finanza ha evidenziato il proliferare dell'installazione, all'interno di pubblici esercizi e di circoli ricreativi, di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco d'azzardo, in violazione dei divieti sanciti dall'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e dagli articoli da 718 a 722 del codice penale, norme che tuttavia prevedono pene non eccessive, trattandosi di reati contravvenzionali.

Il fenomeno del gioco d'azzardo mediante congegni elettronici presenta aspetti di assoluta rilevanza sociale, in relazione all'interesse dello Stato ad esercitare un'azione di vigilanza e moralizzazione in un settore molto delicato, contraddistinto dall'elemento dell'azzardo e da rilevanti flussi monetari, ove confluiscono parte dei risparmi della collettività. La Commissione valuta con preoccupazione la denuncia della Guardia di Finanza, anche in relazione al fatto che la forte espansione del fenomeno nell'ultimo decennio interessa le fasce di popolazione più giovane ovvero meno attrezzate culturalmente a respingere ed evitare i danni sociali ed economici del gioco.

Per quanto concerne i profili fiscali inerenti al settore delle macchine da intrattenimento, si fa presente che i videogiochi sono soggetti alla disciplina normale in materia di imposizione diretta. L'installazione dei videogiochi richiede, in aggiunta agli adempimenti di natura generale connessi all'apertura della partita IVA e all'iscrizione nel registro delle imprese, l'espletamento delle seguenti ulteriori formalità: il rilascio della licenza di pubblica sicurezza da parte del comune nel cui territorio è ubicato l'esercizio, previo nulla osta dell'Amministrazione finanziaria, e la dichiarazione di inizio attività al competente ufficio della Società italiana degli autori ed editori (SIAE).

In merito all'imposta sul valore aggiunto e a quella sugli intrattenimenti (ex imposta sugli spettacoli), appare opportuno ripercorrere le tappe della disciplina fiscale dal 2000 fino alla legge finanziaria per il 2003. Fino al 31 dicembre 2000, infatti, le due imposte venivano applicate su un imponibile medio forfetario, stabilito con apposito decreto ministeriale (da ultimo fissato in lire 3.025.000 per ogni apparecchio dal decreto ministeriale 28 dicembre 1999, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 306 del 31 dicembre 1999). Successivamente, essendo stata prevista dal 1° giugno 2001 l'introduzione di un regime che avrebbe comportato l'omologazione, con le schede a deconto, di tutti e tre i tipi d'imposta (ossia imposte dirette, imposta sugli intrattenimenti e IVA) sui compensi effettivamente percepiti, si era stabilito un periodo transitorio. Così, per i primi cinque mesi del 2001, su questi apparecchi si sarebbe dovuto continuare ad applicare il regime forfetario per l'imposta sugli intrattenimenti e l'IVA, prevedendosi un imponibile medio pari a 1.400.000 lire (ammontare determinato in proporzione, per i cinque mesi, rispetto ai 3.025.000 lire dell'anno precedente).

L'entrata a regime del nuovo sistema delle schede a deconto era subordinato all'emanazione di due regolamenti di attuazione. Il primo, di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, teso a disciplinare le caratteristiche e le modalità di utilizzo delle schede a deconto, non ancora adottato; l'altro, da emanarsi di concerto tra i Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno e delle attività produttive, per definire il modello e le modalità di utilizzo di un dispositivo in grado di garantire l'immodificabilità delle caratteristiche e delle modalità di funzionamento degli apparecchi e la distribuzione dei premi. In base alle esperienze operative la Guardia di Finanza ha rilevato che venivano alterati i rapporti tra somme giocate e vincite, con uno sbilancio a favore della macchina, oppure che era possibile, avendo un congegno in apparenza riprodotto un intrattenimento consentito, cambiare il gioco con l'azione di un *relais* e farlo diventare *videopoker*. Tutto questo, ovviamente, per eludere i controlli, azionando il *relais* non appena avvistate. La Commissione sottolinea quindi che la mancata adozione ed emanazione dei previsti decreti ha determinato una situazione paradossale sotto il profilo fiscale, poichè «a legislazione vigente», e cioè fino al 31 dicembre 2002, gli utilizzatori delle macchine non hanno versato alcuna imposta allo Stato. Non potendosi infatti applicare un'imposta senza previsione normativa, i controlli della Guardia di Finanza si limitano a rilevare la situazione, sempre in presenza di giochi elettronici regolari, e a segnalare il tutto alle competenti articolazioni dell'Agenzia delle entrate e della SIAE.

Così stando le cose, la Commissione ha rilevato che il settore illegale degli apparecchi da divertimento, cresciuto e diffusosi senza alcun reale contrasto, è diventato un canale di arricchimento per la malavita organizzata, anche a scopo di riciclaggio di denaro, ha stravolto le regole di concorrenza dell'intero mercato (come denunciato da tutti i soggetti auditi),

ha creato grande preoccupazione per gli effetti sociali, come denunciato dalla Consulta Antiusura.

Rispetto all'allarme sociale suscitato dalla diffusione di fenomeni di vera e propria dipendenza dal gioco e di gioco compulsivo con i *videopoker*, la tentazione di adottare soluzioni drastiche sembra a portata di mano e anche l'unica in grado di dare l'impressione di arrestare immediatamente il fenomeno. Occorre avere invece la consapevolezza che nello specifico settore un'interdizione pura e semplice avrebbe effetti indesiderati sia diretti, come la penalizzazione di un comparto economico importante, che indiretti, come la crescita ancora più incontrollata del gioco illegale. Appare necessario quindi rendere i giochi elettronici e gli apparecchi da divertimento innocui dal punto di vista della diffusione della ludopatia, consentendone la diffusione in nome della possibilità di favorire il gioco in forme sane e lecite. Del resto, un indirizzo di tal genere avrebbe anche il conforto di un gettito erariale, di fatto, aggiuntivo rispetto al bilancio dello Stato per i motivi suesposti. Tale posizione è sembrata ad alcuni debole sul piano della giustificazione di una misura non completamente negatoria. Al riguardo la Commissione intende svolgere alcune specifiche considerazioni, non senza richiamare quanto già detto in premessa sulla necessità dello Stato regolatore.

Va ribadito con estrema chiarezza e fermezza il divieto assoluto nei pubblici esercizi e nei luoghi aperti al pubblico di apparecchi di qualsiasi natura che consentono attività d'azzardo: per tali attività, se e quando il legislatore riterrà opportuno modificare la disciplina penale, occorre affrontare la più vasta e complessa questione della regolazione delle case da gioco, che volutamente resta estranea all'indagine conoscitiva.

In secondo luogo, va chiarito che l'obiettivo di recuperare risorse finanziarie non può essere inteso come surrettizia legittimazione di un'attività illecita. Proprio la piena regolamentazione di tale attività giustifica la previsione di un'obbligazione tributaria che altrimenti rischia di rimanere lettera morta. Del resto appare condivisibile l'affermazione di coloro che preferiscono correre il rischio di legittimare attività illecite via imposizione tributaria, anziché sostenere l'eticità di un sistema fiscale che si abbatte solo ed esclusivamente sulla attività lecite, penalizzando doppiamente i contribuenti onesti. D'altronde l'arretramento dello Stato impositore non fa che favorire tutti i soggetti che vivono ai margini del lecito oppure nella illegalità piena. La Commissione, quindi, fa proprio l'allarme e la denuncia della Consulta Antiusura ribadendo l'esigenza di una nuova regolamentazione del comparto, con la fissazione di regole chiare, semplici e in grado di allargare l'area della legalità.

Nel corso dell'indagine sono emerse varie ipotesi di controllo e regolamentazione del settore, che hanno avuto corrispondenza in alcune iniziative legislative proposte anche dal Governo. Tali proposte, però, fino alla legge finanziaria per il 2003, non avevano ottenuto il necessario sostegno.

Per dare conto dei lavori dell'indagine si riportano alcune delle ipotesi prospettate:

emanazione immediata della normativa secondaria in modo da identificare senza dubbio gli apparecchi d'azzardo e quelli da intrattenimento;

immediato ripristino della disciplina impositiva, anche in via transitoria, basata su una determinazione forfetaria degli imponibili in capo agli esercenti;

introduzione di un'imposta forfetaria in capo ai noleggiatori per ogni macchina;

definizione di certificazione tecnica di costruzione e immodificabilità degli apparecchi;

attribuzione alla SIAE dei compiti di controllo sul rispetto della normativa produttiva e fiscale.

Alcuni accorgimenti tecnici potrebbero consistere nella predisposizione di macchine da intrattenimento che consentano il divertimento a ciclo chiuso: con l'inserimento di monete e non di *fiches* o gettoni, la macchina restituisce, sempre e comunque una somma che rappresenta, al massimo, un multiplo definito della somma giocata, in modo tale che il giocatore abbia la certezza di pagare l'intrattenimento con la differenza tra quanto introdotto nell'apparecchio e quanto l'apparecchio, in modo determinato in anticipo e senza alcun incertezza, o alea, avrà restituito. Lo scopo principale è quello di eliminare e rendere illecito nei pubblici esercizi l'uso di apparecchi che possono restituire somme esorbitanti, attraverso l'uso di gettoni, al quale convenzionalmente si possono attribuire valori discrezionali.

Da alcuni è stata proposta una classificazione degli apparecchi da intrattenimento automatici, semiautomatici ed elettronici e l'istituzione di un ente deputato alla loro omologazione. Una tipologia di apparecchi dovrebbe essere «quella di apparecchi a vincita limitata in denaro che consentono al giocatore l'appagamento derivante dall'acquisizione di un premio che, per l'entità limitata dello stesso, non fomenterebbe nessun tipo di accanimento generato dall'illusione di vincite importanti». In tale ottica non appare condivisibile l'ipotesi di consentire anche l'uso di apparecchi che erogano premi in natura, se non nella misura in cui essi siano dati alla fine di ogni partita e siano rigiocabili nello stesso locale. Altra tipologia ancora potrebbe essere quella degli apparecchi da intrattenimento o da gioco di abilità, che consentano al consumatore, a seconda della sua abilità, di ottenere il prolungamento o le ripetizioni della partita stessa.

In merito alla disciplina fiscale, è stata prospettata l'ipotesi di un collegamento in rete di tutti gli apparecchi a vincita limitata, quale soluzione per l'esatta individuazione dell'imponibile fiscale: tale progetto, però, secondo alcuni, potrebbe presentare il rischio di creare condizioni favorevoli ad un regime oligopolista, in cui pochi grandi gruppi, soprattutto stranieri, potrebbero irrimediabilmente comprimere gli spazi operativi delle piccole aziende italiane. In alternativa, è stato proposto un sistema che fornisca

altrettanta garanzia di controllo, e cioè un modulo sigillato di contatori da applicarsi esclusivamente agli apparecchi che erogano un premio in denaro. Tale congegno, da una parte permette la verifica del regolare funzionamento dell'apparecchio, precludendo ogni manomissione dello stesso, dall'altra, consente di misurare l'effettivo incasso netto realizzato dalla macchina, su cui calcolare l'aliquota fiscale. Per gli altri tipi di macchine da intrattenimento è invece preferibile l'introduzione di un'imposta di tipo forfetario.

Altre proposte di intervento vertono sulla possibilità di consentire nei pubblici esercizi, oltre ai normali apparecchi di puro intrattenimento, ovvero che erogano un premio in natura o in gettoni rigiocabili, solo gli apparecchi a componente aleatoria che consentono di ottenere una vincita in moneta corrente e per un importo massimo di venti euro, erogata direttamente alla fine di ogni partita. La partita non dovrebbe avere un costo superiore a cinquanta centesimi di euro e, in ogni caso, dovrebbe durare un tempo non inferiore a sei secondi. Infine dovrebbe essere assicurata una percentuale di vincita non inferiore al 70 per cento del valore complessivo delle giocate.

Per quanto concerne la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza, la chiara suddivisione delle diverse tipologie di giochi e di macchine da intrattenimento consentirebbe agli organi preposti di concentrare i propri sforzi sulle macchine che realmente necessitano di un controllo e che possono essere facilmente individuati in base a delle caratteristiche di conformità. Si rende necessario responsabilizzare i costruttori attraverso una etichettatura del prodotto, il deposito del *software* e del plico contenente il progetto e le funzioni fondamentali della macchina, e soprattutto, l'esistenza di un ente esterno che si occupi esclusivamente dei controlli qualitativi sui prodotti e che sia responsabile di rigorose procedure di certificazione. Inoltre, il rilascio di autorizzazioni e licenze consentirebbe di limitare l'infiltrazione malavitosa nel settore. La Commissione è consapevole del resto che tali aspetti tecnico costruttivi e di controllo investono la competenza di altre Commissioni.

A giudizio dell'Associazione costruttori macchine da intrattenimento, le soluzioni in tema di prelievo fiscale possono essere di due tipi. La prima prevede una tassa di utilizzo a *forfait*, pagabile in due rate; è una soluzione che, oltre a allinearsi alla direttive di altri Paesi della Comunità, sarebbe immediatamente applicabile. La seconda, prevedendo il controllo quantitativo delle giocate attraverso la gettoniera elettronica, permetterebbe l'applicazione di una aliquota sul volume effettivo di gioco.

L'Agis Sapar ha insistito sulla necessità di «permettere all'apparecchio di erogare come premio un numero limitato di monete metalliche, il cui valore non potrebbe così essere deciso convenzionalmente dal barista o dal giocatore», di «eliminare qualsiasi forma di premio che possa essere utilizzato ai fini dello scambio tra barista e giocatore» e «garantire al giocatore una restituzione percentuale (minimo 70 per cento) di quanto egli immette mediamente nell'apparecchio».

In merito agli aspetti fiscali, la Agis Sapar propone «la fissazione di un imponibile forfetario annuo che permetta allo Stato di incassare, fra IVA e imposta sugli intrattenimenti, una cifra corrispondente a 1.000 euro per apparecchio». Si specifica che qualsiasi regolamentazione dell'uso degli apparecchi da divertimento non va ad incidere sulla stabilità del divieto di svolgere attività di gioco d'azzardo via *internet*.

La Commissione, anche nel corso dei sopralluoghi all'estero, ha potuto verificare che la contraffazione e la modifica surrettizia degli apparecchi da gioco è diffusa ed è certamente complessa una soluzione che affronti sia l'aspetto di ordine pubblico che quello fiscale.

Dalle analisi compiute nel corso dell'indagine, così come riportate in precedenza, la Commissione trae quindi numerosi motivi per formulare una valutazione positiva di quanto previsto dall'articolo 22 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che va nella direzione auspicata dalla Commissione, segnando un punto di chiarezza e di trasparenza che era finora mancata: si sgombra quindi il campo da interpretazioni ambigue e irrealistiche, secondo le quali il semplice intervento legislativo avrebbe potuto legittimare comportamenti illeciti e illegali.

La nuova formulazione dell'articolo 110 del testo unico, di cui al citato regio decreto n. 773 del 1931 (TULPS), specifica le caratteristiche degli apparecchi per il gioco d'azzardo e quelle dei giochi da intrattenimento o abilità, suddividendo, a sua volta, tale categoria per il fatto di erogare premi in denaro, in natura, di non erogarne ovvero di consentire di prolungare le partite. In particolare si considerano apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento o da gioco di abilità, come tali idonei per il gioco lecito, quelli che si attivano solo con l'introduzione di moneta metallica, nei quali:

gli elementi abilità o trattenimento sono preponderanti rispetto all'elemento aleatorio,

il costo della partita non supera cinquanta centesimi di euro,

la durata di ciascuna partita non è inferiore a dieci secondi e distribuiscono vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a venti volte il costo della singola partita, erogate dalla macchina subito dopo la sua conclusione ed esclusivamente in monete metalliche. In tal caso le vincite, computate dall'apparecchio e dal congegno, in modo non predeterminabile, su un ciclo complessivo di settemila partite, devono risultare non inferiori al novanta per cento delle somme giocate.

In ogni caso tali ultimi apparecchi non possono riprodurre il gioco del *poker* o, comunque, anche in parte le sue regole fondamentali.

Nella sostanza, rispetto alla situazione attuale viene ampliata la sfera di operatività dei suddetti apparecchi, con il riconoscimento della possibilità per gli stessi di erogare premi in denaro, purchè esclusivamente in monete metalliche, con il limite massimo della vincita pari a 20 volte il costo della partita. Per tale costo, il valore massimo viene stabilito in 50 centesimi di euro, ferma restando la possibilità di partite, il cui costo sia un



sottomultiplo. Si specifica infine che l'utilizzo di tali apparecchi e congegni è vietato ai minori di anni 18.

Per quanto riguarda le sanzioni, la nuova disciplina prevede che, ferme restando le sanzioni previste dal codice penale per il gioco d'azzardo, chiunque procede all'installazione o comunque consente l'uso in luoghi pubblici o aperti al pubblico o in circoli ed associazioni di qualunque specie degli apparecchi e congegni adatti per il gioco d'azzardo ovvero di apparecchi e congegni non rispondenti alle caratteristiche e prescrizioni indicate nella stessa legge è punito con l'ammenda da 4.000 a 40.000 euro. È inoltre sempre disposta la confisca degli apparecchi e congegni, che devono essere distrutti. In caso di recidiva la sanzione è raddoppiata.

Con l'ammenda da 500 a 1.000 euro è punito chiunque, gestendo apparecchi e congegni descritti in precedenza, ne consente l'uso in violazione del divieto posto dal comma 8 dell'articolo 110 del TULPS (divieto di utilizzo per i minori di anni 18).

Inoltre, nei confronti di chiunque procede alla distribuzione od installazione o comunque consente l'uso in luoghi pubblici o aperti al pubblico o in circoli ed associazioni di qualunque specie di apparecchi e congegni in assenza del nulla osta previsto dall'articolo 38 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 5.000 euro e può, inoltre, essere disposta la confisca degli apparecchi e congegni. In caso di sequestro degli apparecchi, l'autorità procedente provvede a darne comunicazione all'amministrazione finanziaria.

Infine, la nuova formulazione dell'articolo 110 del TULPS, prevede che se l'autore degli illeciti è titolare di licenza per pubblico esercizio, la licenza è sospesa per un periodo da uno a sei mesi e, in caso di recidiva ovvero di reiterazione delle violazioni ai sensi dell'articolo 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, è revocata dal sindaco competente, con ordinanza motivata e con le modalità previste dall'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

La Commissione apprezza in particolare tale previsione sanzionatoria, avendone potuto verificare la validità in termini di deterrenza anche nel corso dei sopralluoghi all'estero.

Una volta definiti gli apparecchi idonei per il gioco lecito, si prevede un regime autorizzatorio per la produzione, l'importazione e la gestione degli apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento. Le richiamate attività sono infatti soggette a regime di autorizzazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, sulla base delle regole tecniche definite d'intesa con il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza. Il regime autorizzatorio viene esplicitamente finalizzato ad una più efficiente prevenzione e ad un più efficace contrasto delle attività criminali consistenti nell'uso illegale di tali apparecchi, in attesa della operatività di una rete telematica unitaria, nonché del potenziamento del sistema dei controlli su tale settore di attività.

Per quanto concerne l'aspetto più propriamente fiscale, viene riformulato l'articolo 14-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640.

In base alla nuova formulazione del comma 1 dell'articolo 14-*bis*, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 640 del 1972, per gli apparecchi e congegni per il gioco lecito di cui al novellato articolo 110 del TULPS il pagamento delle imposte viene determinato sulla base di un imponibile medio forfetario annuo e deve essere effettuato in unica soluzione, con le modalità stabilite dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, entro il 16 di aprile di ogni anno ovvero entro il giorno 16 del mese successivo a quello di prima installazione per gli apparecchi e congegni installati dopo il 1° aprile.

Per l'anno 2002 il pagamento delle imposte è effettuato in unica soluzione, sempre con le modalità stabilite dall'articolo 17 del citato decreto legislativo n. 241 del 1997, entro il 16 marzo 2003. Il pagamento delle imposte relative all'anno 2001 e non versate, se effettuato entro il 16 gennaio 2003, non comporta l'applicazione di interessi e sanzioni.

Per quanto riguarda la misura degli imponibili forfetari, il comma 2 del medesimo articolo 14-*bis* prevede che, fino alla attivazione della rete per la gestione telematica, per gli apparecchi e congegni per il gioco lecito di cui all'articolo 110, comma 6, (quelli commentati in precedenza) del TULPS è stabilito, ai fini dell'imposta sugli intrattenimenti, un imponibile medio forfetario annuo di 10.000 euro per l'anno 2003 e per ciascuno di quelli successivi.

Il successivo comma 3 del citato articolo 14-*bis*, dispone in ordine agli apparecchi e congegni di cui all'articolo 110, comma 7, del TULPS (in sostanza gli apparecchi finora consentiti dalla legge diversificati per l'abilità che richiedono e il tipo di premi erogati), prevedendo un imponibile medio forfetario annuo, ai fini dell'imposta sugli intrattenimenti, con decorrenza 1° gennaio 2001, e per ciascuno di quelli successivi, nelle misure rispettivamente: di 1.500 euro, di 4.100 euro, di 800 euro.

Come si evince dalla semplice comparazione tra le ipotesi formulate nel corso dell'indagine e l'esito legislativo esiste una certa correlazione che qualifica in senso positivo il lavoro informativo compiuto. In particolare, in relazione alle perplessità emerse circa i rischi della creazione di una rete telematica tra gli apparecchi, la Commissione ritiene che la soluzione di assegnare direttamente ai Monopoli il compito di creare tale strumento, possa consentire di superare le perplessità avanzate.

Rappresenta infatti un significativo passo in avanti l'aver previsto la creazione di una o più reti dei Monopoli per la gestione telematica degli apparecchi per il gioco lecito, anche perchè l'ente potrà avvalersi di uno o più concessionari individuati con procedure ad evidenza pubblica. Apparirebbe quindi scongiurato il rischio, paventato da alcuni, di una unicità di operatore. Però la Commissione esprime preoccupazione che la sostanziale transitorietà del regime tributario (collegato alla creazione della rete telematica) possa riproporre per il futuro quanto già accaduto nel 2001.

La Commissione approva senz'altro la nuova disciplina, ma esprime tuttavia la convinzione che sia necessario coinvolgere pienamente la struttura territoriale della S.I.A.E. per effettuare con capillarità l'azione di controllo e di verifica dell'applicazione della nuova disciplina.

## 9. Bingo

L'introduzione del gioco del Bingo in Italia trae origine dall'obiettivo di ampliare l'offerta con la proposta di un tipo di gioco che unisse intrattenimento collettivo, iniziativa privata imprenditoriale e nuove possibilità di entrate erariali, puntando altresì sulla capacità di attrattiva di un gioco molto vicino alla tradizionale tombola. L'obiettivo dichiarato era quello di creare dei centri di socializzazione e di scambi tra soggetti sociali, in particolare le famiglie, luoghi di occasione di incontri adatti ad ogni fascia sociale. Altri Paesi, nei quali il gioco del Bingo è diffuso da più tempo, hanno puntato su un modello differente di sale, esclusivamente legato alla capacità del gestore di creare fatturato, anche attraverso l'uso di macchine da intrattenimento e *slotmachine*. Nel Regno Unito, così come in Spagna, l'ingresso ai minori è vietato ed è possibile partecipare al gioco dopo l'iscrizione alla sala Bingo, il che consente un controllo degli accessi, sia pure solo di tipo formale; in Italia l'accesso è libero, gratuito e sono specificamente previste sale per l'intrattenimento dei minori o di servizi aggiuntivi (ristorazione eccetera).

Al 30 ottobre 2002 erano state attivate 279 sale sulle 415 previste, mentre rimane ferma la possibilità di avviare le procedure per assegnare oltre 380 concessioni.

Il gioco del Bingo, pur avendo nell'antica tombola il suo progenitore, costituisce una grande novità per le sue caratteristiche e modalità di svolgimento. Il Bingo si gioca in una sala opportunamente attrezzata con sofisticati macchinari informatici, resa accogliente dalla presenza di molti servizi per la famiglia che dovrebbero renderla un centro di incontro e di socializzazione. Questo comporta per l'operatore un consistente investimento che si può quantificare in media intorno ad 1,5-2 milioni di euro e dà luogo ad una occupazione diretta che va dalle 30 alle 40 unità, con adeguati livelli retributivi mensili che sono stati stabiliti per contratto di lavoro. Si tratta di aziende di piccola-media dimensione che richiedono la presenza di *manager* e tecnici qualificati. La valutazione emersa dall'audizione dell'attuale direttore generale dei Monopoli è sostanzialmente positiva circa il gettito e il volume intermediato, avendo l'intero comparto effettuato una raccolta, nel primo anno di vita, di 650 milioni di euro. Anzi, a suo parere, le potenzialità di espansione delle sale appaiono ancora frenate da una regolamentazione del gioco troppo complessa per adeguare l'offerta dei prodotti e varianti sulle scommesse. Va tenuto presente però che la disciplina attuale consente con lo strumento regolamentare di effettuare modifiche con relativa semplicità.

La Commissione ritiene che sia necessaria una diversa regolamentazione del gioco del Bingo in Italia proprio per preservare lo scopo iniziale dichiarato e garantire la diffusione controllata di tale tipo di gioco, pena la perdita di vista di uno degli obiettivi principali. Inoltre, una diversa disciplina consentirebbe di allargare l'area della legalità attraverso un'azione combinata di produzione di regole giuste e di attività di controllo puntuali, senza la quale sarebbe improponibile ogni forma di sviluppo del Bingo, che snaturerebbe le sale e le trasformerebbe in vere e proprie case da gioco.

L'analisi compiuta all'estero, infatti, mostra come il conto economico delle sale Bingo si regga con grandissima difficoltà, se limitato alla vendita delle cartelle di gioco; inoltre gli aspetti di alienazione di patologie legate al gioco compulsivo possono presentarsi con frequenza.

La Commissione ha preso atto, infatti, che negli ultimi mesi del 2002 alcune modifiche al regolamento di gioco sono state apportate nella direzione di rendere più consistenti le vincite e quindi più attraente il gioco, in un senso che era già stato auspicato nel corso delle audizioni dai rappresentanti dei concessionari delle sale. Le difficoltà incontrate dagli operatori hanno indotto i rappresentanti della categoria a proporre, ad esempio, la possibilità di introdurre elementi trainanti per il gioco quali il *jackpot* (o premio accumulato) che permette ai giocatori in certe circostanze di vincere premi più elevati di quelli normali, la possibilità di partite multiple nazionali, regionali o locali, con sistemi di interconnessione e, infine, la possibilità di prevedere la presenza nelle sale Bingo anche di apparecchi automatici, semiautomatici ed elettronici di abilità o di intrattenimento. Altre proposte sollecitate dall'associazione dei concessionari, riguardano poi il numero delle concessioni - con l'auspicio di consolidare l'esistente prima di procedere ad altre assegnazioni -, le regole di localizzazione e la equilibrata distribuzione delle sale sul territorio, l'effettuazione di una campagna nazionale di informazione sul Bingo per superare anche i molti pregiudizi e le disinformazioni che hanno caratterizzato l'avvio del gioco in Italia; ed ancora una attività di informazione e raccordo con gli enti locali per la soluzione dei problemi all'origine dei ricordati ritardi e all'avvio dell'attività delle sale. L'associazione ritiene che forse la devoluzione agli enti locali interessati di una piccola aliquota del gettito tributario potrebbe essere un segnale positivo per una maggiore attenzione degli amministratori locali alle problematiche del settore, che non si esauriscono certamente con l'avvio delle attività delle sale.

Alle osservazioni avanzate va aggiunta poi quella concernente l'organizzazione e lo svolgimento di sorteggi e lotterie a premi da parte di circoli privati, associazioni *no profit*, enti privati con finalità sociali. In massima parte si tratta di manifestazioni non rilevanti e di modesta entità che svolgono un encomiabile ruolo sociale per l'intrattenimento di anziani e famiglie; purtuttavia, va segnalata la circostanza che qualora i premi dovessero raggiungere cifre di valore considerevole sarebbe opportuno ipotizzare forme di controllo e di vigilanza, alla stregua di quanto previsto per il Bingo.

Senza voler entrare nel merito delle singole modifiche proposte dall'Associazione concessionari Bingo (ASCOB), la Commissione ritiene opportuna una valutazione preventiva delle scelte che si stanno per compiere nel settore delle sale Bingo, - anche alla luce del previsto incremento del numero delle concessioni da affidarsi per la gestione delle sale - poichè, al di là della ovvia legittimità di provvedimenti adottati, esiste il problema di un confronto parlamentare e politico ampio sul tipo di modello di sale che occorre incrementare e diffondere. Anche sulla scorta dell'esperienza compiuta con il sopralluogo in Spagna e in Inghilterra, la Commissione giudica deludente il risultato delle sale Bingo in termini di socializzazione e di luoghi adatti alle famiglie. Permangono ombre sulla effettiva capacità di tali luoghi di divertimento di evitare fenomeni di dipendenza o di assuefazione al gioco. Inoltre, la Commissione condivide gli accenti preoccupati espressi dai rappresentanti della Consulta nazionale antiusura sia per i rischi di diffusione di fenomeni patologici, sia soprattutto per le possibili connessioni tra gioco incontrollato e infiltrazioni malavitose, e di fenomeni di usura. Essi peraltro hanno posto in discussione l'intero sistema delle sale Bingo, proprio perchè orientato sostanzialmente verso un pubblico di tipo familiare, o di pensionati ovvero di giovani, che appaiono sicuramente più deboli di fronte alle lusinghe del facile guadagno e della vincita milionaria. Pur non nascondendo la suggestione di tale argomentazione, che nasce anche da una concezione assolutamente negativa dell'attività di gioco, la Commissione ritiene che la percezione sociale del gioco abbia in gran parte perso il carattere di disvalore, se inteso come forma di saltuario intrattenimento. Non possono poi essere trascurare le capacità imprenditoriali e finanziarie messe in campo per allestire le sale, così come un'attenzione particolare agli aspetti erariali.

La Commissione non reputa opportuno modificare il livello di fonte normativa che disciplina il gioco del Bingo; tuttavia, ribadisce la esigenza che il Parlamento sia messo in condizione di poter assegnare al Ministro competente le indicazioni circa gli indirizzi da seguire. Per tali motivi, valuta positivamente le sollecitazioni a rafforzare e consolidare le imprese già attivate, senza ampliare ancora il numero di sale; condivide l'ipotesi di attribuzione ai Comuni di quote del prelievo, anche con una redistribuzione dei compensi tra i montepremi, l'erario, i concessionari e l'affidatario del controllo centralizzato (oggi Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato), rendendo altresì gli enti locali maggiormente coinvolti; condivide altresì la preoccupazione di garantire condizioni di effettiva concorrenza tra gli operatori, evitando la costituzione di posizioni di monopolio.

La Commissione sollecita però una revisione della disciplina regolamentare al fine di eliminare il rischio che i tempi di estrazione siano tanto ravvicinati da creare condizioni di gioco favorevoli al gioco compulsivo ed a fenomeni di dipendenza.

Un approfondimento maggiore concerne invece la sollecitazione a poter installare giochi di intrattenimento nelle sale. Nel ribadire il divieto a utilizzare apparecchi per il gioco d'azzardo, resta aperta la questione circa l'ipotesi di consentire l'uso di apparecchi per il gioco lecito - in ana-

logia con i pubblici esercizi e i punti di raccolta di altri giochi autorizzati - nelle sale Bingo.

### ***10. Lotterie nazionali e istantanee***

Si tratta di un settore fortemente in crisi, resa più acuta da eventi estranei al mercato vero e proprio (errori nella stampa dei biglietti). In particolare soffrono sia le lotterie tradizionali, che scontano un'inadeguata commercializzazione e sostegno pubblicitario, sia le lotterie istantanee in ragione della scarsa appetibilità dei premi erogati.

Per la distribuzione dei biglietti delle lotterie nazionali, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli si avvale di 570 magazzini vendita, che riforniscono le tabaccherie e le ricevitorie del Lotto, di quattro privati concessionari e di Autogrill S.p.A. in convenzione con la propria rete di vendita sulle autostrade.

Tale assetto distributivo nel suo complesso non dà dimostrazione di reale efficienza, con una disaffezione da parte degli operatori della rete di distribuzione e vendita, che mostrano scarso interesse alla commercializzazione del prodotto. Esistono certamente dei margini di recupero e di potenzialità, come dimostra l'inversione di tendenza nell'andamento delle vendite registrato nel 2002. Purtroppo, si è in una situazione di stallo derivante anche dall'attesa della conclusione della complessa vicenda giudiziale collegata all'assegnazione in concessione ad un operatore privato dei giochi delle lotterie nazionali e istantanee.

Ulteriori problemi attengono anche all'inefficienza nell'azione di *marketing* del prodotto così come nella limitatezza dei premi che possono essere riscossi direttamente presso i rivenditori; sotto tale punto di vista sarebbe opportuno, anche per i riflessi positivi nel contrasto al gioco clandestino, consentire l'immediato pagamento delle somme (anche di medio importo), mediante convenzioni con istituti di credito.

Per quanto riguarda le lotterie nazionali, la Commissione, sulla scorta dei pareri resi annualmente circa gli abbinamenti tra lotterie nazionali e eventi e manifestazioni, ribadisce l'invito al Governo a superare la formula degli abbinamenti plurimi, a concentrare le lotterie su singoli eventi di grande portata e notorietà, ed a legare strettamente la singola lotteria con le destinazioni dei proventi al sostegno di singole iniziative di carattere sociale e culturale.

### ***11. Gioco clandestino***

Come già accennato in precedenza, secondo le rilevazioni dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, se da un lato si stima in 40.000 miliardi di lire il fatturato annuo del gioco legale, si può valutare in una cifra doppia la stima complessiva proveniente dall'intero settore. Si presume che sia possibile recuperare una quota almeno pari a quella legale. È un'opera improba, ma alcuni segni positivi sono già riscontrabili

con riferimento al Lotto clandestino che è stato quasi completamente recuperato. La Guardia di Finanza, senza compiere estrapolazioni e stime, ha comunque confermato che il fenomeno delle violazioni nel settore del gioco abusivo e delle scommesse è sicuramente in crescita (riscontrate 143 violazioni nel 2000 e 193 nel 2001, con 86 delitti nel 2000 e 133 nel 2001, 57 contravvenzioni nel 2000 e 60 nel 2001).

Descrivendo il settore del gioco gestito da Lottomatica, emerge la notazione che i risultati di fatturato avrebbero potuto essere «di gran lunga superiori, ma la raccolta clandestina tramite *slotmachine*, *videopoker* e scommesse estere, via *internet* o attraverso i Centri trasmissione dati, sottrae ingenti risorse allo Stato e comporta una concorrenza sleale ai danni di concessionari e gestori».

Per rilevare l'entità del fenomeno del gioco clandestino, è sufficiente far riferimento alla diffusione degli apparecchi elettronici per il gioco d'azzardo, che ha prodotto un movimento stimato in 30.000 miliardi di lire che sottrae quote di mercato al gioco legale e imponibile all'erario. Si tratta di una tipologia di gioco che costituisce oggi una seria minaccia per la sopravvivenza del settore del gioco legale, che ha sofferto fino al 2002 della sostanziale assenza di regolamentazione.

In riferimento a quanto osservato nel corso del sopralluogo in Spagna e in Inghilterra, Paesi nei quali è pressochè assente il fenomeno del gioco illegale, si può sostenere che il volume del gioco clandestino è in diretta correlazione con la capacità dei pubblici poteri di offrire una gamma di prodotti quanto più differenziata e appetibile, ma anche rendendo più celere, semplice e immediata la riscossione dei premi. L'esempio del Lotto, che ha soppiantato il gioco clandestino grazie ad una diversa e più efficace modalità di pagamento dei premi è sicuramente un dato confortante. In Italia, com'è noto, le attività illegali presentano punti di forte contiguità con fenomeni di malavita, più o meno organizzata, che rendono quanto mai urgente una serie di interventi che – oltre a recuperare gettito per l'erario – eliminino alla radice qualsiasi «convenienza» a fare ricorso a raccoglitori clandestini di giocate e scommesse.

In conclusione, la Commissione ritiene che l'espansione del gioco clandestino debba essere contrastata non solo attraverso l'attività di repressione, ma anche attraverso un'azione di razionalizzazione e di programmazione delle attività del gioco legale caratterizzata dall'ampliamento e dalla diversificazione dell'offerta di gioco, dalla riduzione generalizzata del prelievo fiscale e dalla capillare estensione della rete di distribuzione, in modo da raggiungere un'adeguata copertura dell'intero territorio nazionale.

### **Conclusioni**

Il mondo dei giochi pubblici e delle scommesse in Italia è certamente ad una svolta: per la prima volta esiste una struttura, cioè l'Amministrazione autonoma dei Monopoli, nella quale sono accentrate tutte le compe-

tenze organizzative e gestionali nonché imprenditoriali del settore, secondo un indirizzo che il Parlamento ha condiviso fin dalla approvazione della legge 18 ottobre 2001, n. 383. L'attenzione sociale a tale mondo si è accresciuta e di converso è cresciuta la richiesta di una regolamentazione trasparente, semplice, efficace, per sostenere le aziende e gli operatori del settore e per debellare il fenomeno del gioco illegale. Un giocatore tutelato sotto ogni aspetto è un cittadino tutelato: l'assenza di controllo e di repressione dei fenomeni illegali e illeciti espone i giocatori alla criminalità, all'usura e allo sfruttamento. Dal punto di vista della finanza pubblica, è necessario quantomeno recuperare i livelli di gettito raggiunti nel recente passato. Infine le tecnologie creano, da un canto, nuove opportunità e, dall'altro, aprono nuovi inquietanti scenari. Ragion per cui la Commissione ritiene che occorra aumentare la tutela dei giocatori, massimizzare le entrate erariali e, al contempo, non enfatizzare nè tanto meno incentivare la propensione al gioco.

In sintesi, la Commissione formula le seguenti osservazioni:

occorre ripristinare un diretto collegamento tra la vendita dei biglietti di concorsi pronostici, scommesse e lotterie e la destinazione sociale e culturale dei proventi erariali, ovvero le quote destinate agli enti di settore come il CONI e l'UNIRE, anche con previsione di un sostegno diretto a determinate campagne sociali;

incrementare l'azione di contrasto del gioco clandestino dando piena dignità al gioco pubblico, ampliando la percezione di un chiaro disvalore sociale del gioco clandestino, i cui proventi servono solo alla malavita organizzata. Il significato strategico di tale indirizzo induce a ritenere essenziale un'opera di coinvolgimento pieno dei soggetti imprenditoriali e commerciali chiamati a cooperare con le autorità competenti e con le forze dell'ordine in modo da attuare politiche attive di emersione del gioco illegale per dare credibilità e trasparenza al settore garantendo solide prospettive di sviluppo;

inserire tra i compiti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato lo studio e l'analisi dei fenomeni sociali più allarmanti legati al gioco, anche con il coinvolgimento diretto delle associazioni di categoria degli operatori nonché degli organismi (associazioni, ONLUS, fondazioni) che si occupano delle ludopatie, dell'emarginazione sociale e della lotta all'usura;

predisporre un quadro normativo nuovo per consentire l'avvio delle nuove forme di gioco per via telematica e informatica, anche con misure concordate a livello comunitario, garantendo comunque agli operatori italiani di poter competere nei nuovi scenari;

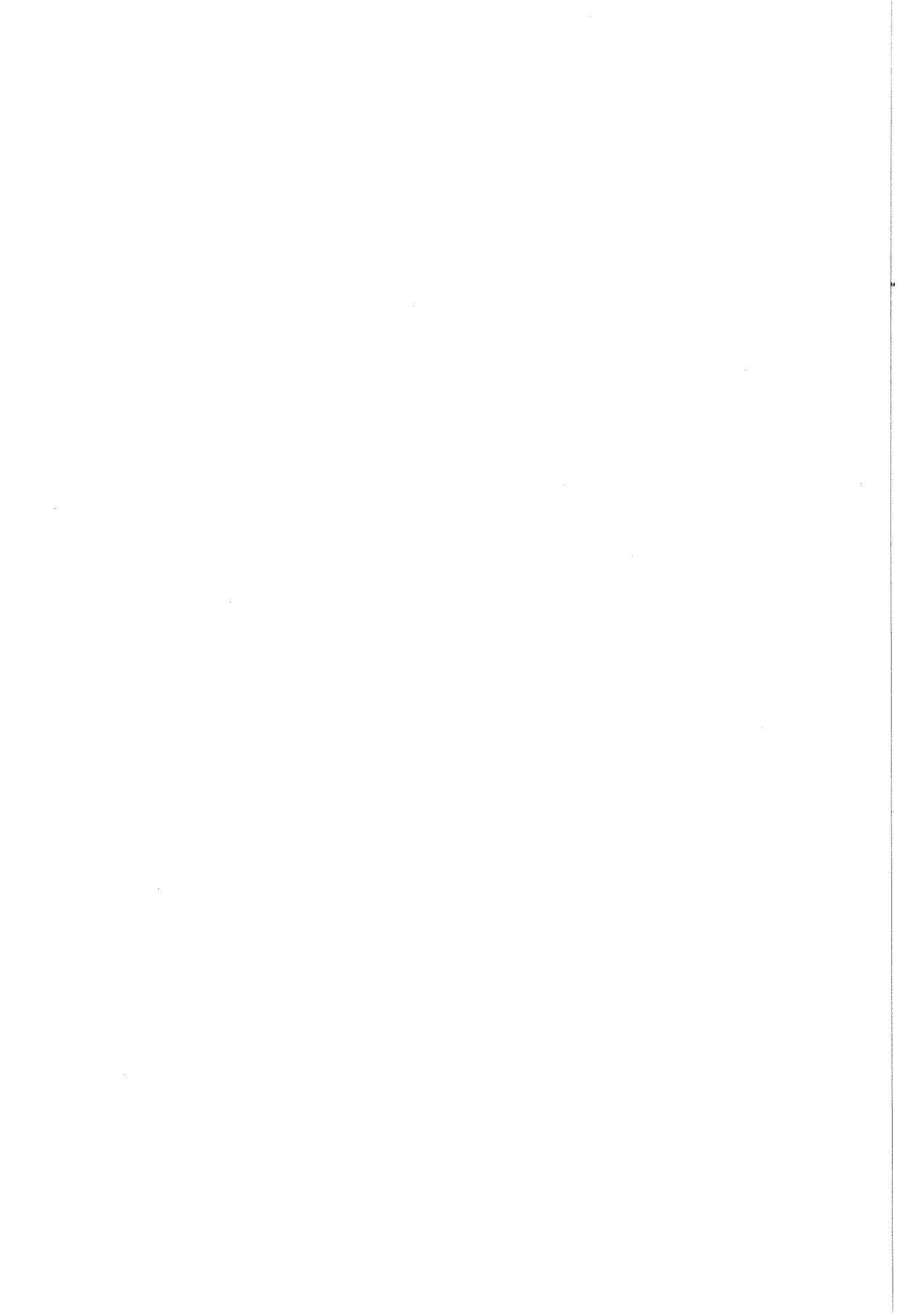
gestire unitariamente l'offerta dei giochi coprendo anche quella parte del gioco che attualmente è gestito dal mercato illegale, evitando sovrapposizioni e omogeneizzando le regole, la disparità di trattamento fiscale, di aggi e di condizioni di concessione;



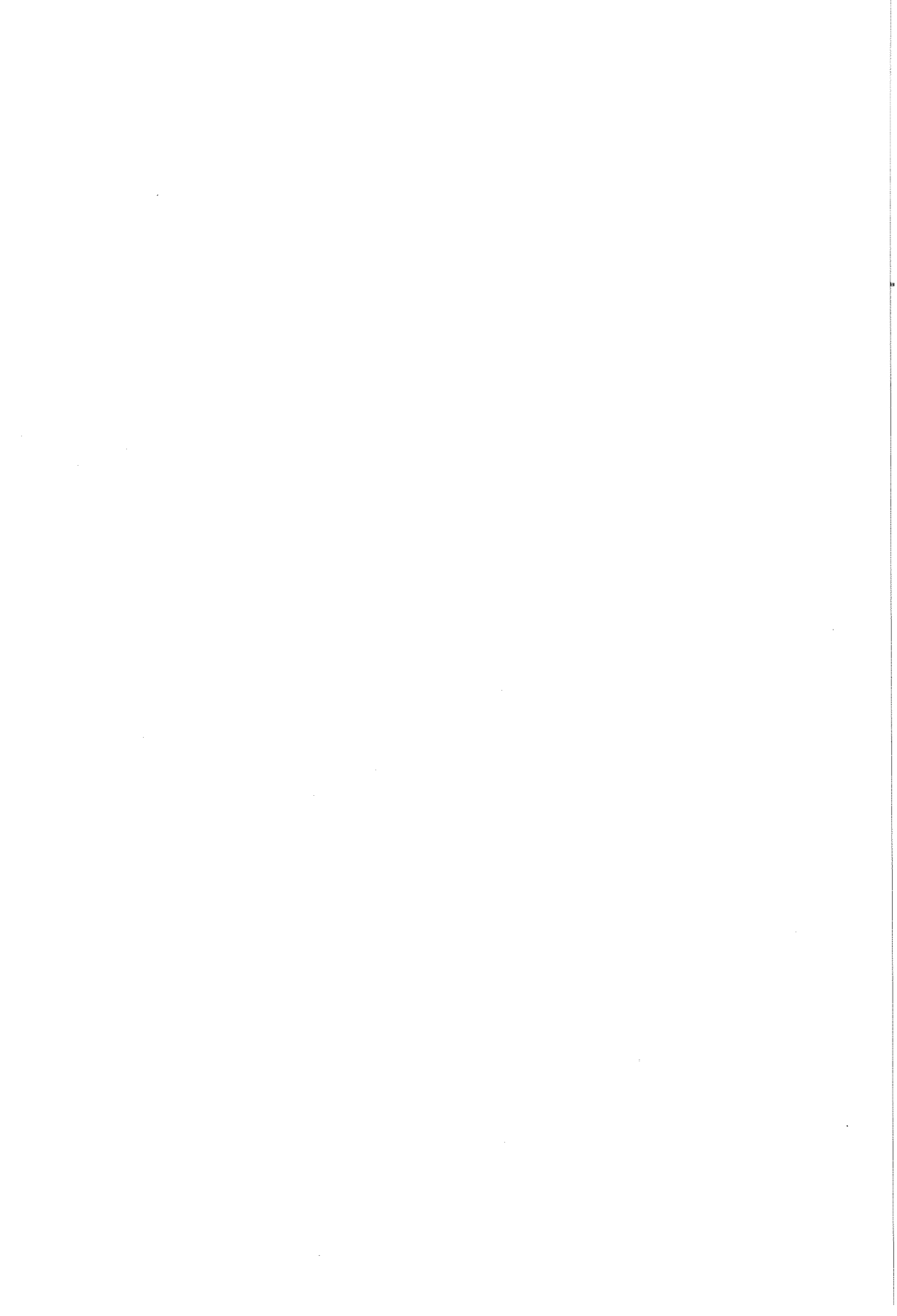
gestire l'apporto degli operatori privati in qualità di concessionari per permettere comunque condizioni di apertura a soggetti nuovi e vigilando sulla tutela della concorrenza;

all'azione di razionalizzazione organizzativa deve naturalmente accompagnarsi una decisa opera di semplificazione e riorganizzazione normativa e regolamentare: solo la redazione di un corpo di norme, sia di natura legislativa che regolamentare, attraverso l'emanazione di uno specifico testo unico, può consentire al settore di godere dei pregi della immediatezza, chiarezza, semplicità e conoscibilità delle norme che rappresentano degli obiettivi irrinunciabili per il legislatore.

Le osservazioni che precedono vanno tuttavia intese come uno sforzo della Commissione di coadiuvare l'Esecutivo nella difficile opera di sostegno e di rilancio del settore, da compiersi però non in contraddizione, ma in forza di un ancoraggio forte alla preoccupazione e alla sensibilità per i riflessi di carattere etico-morale che tale posizione comporta. Non vi è dubbio che il richiamo ai valori etici e morali in forza dei quali occorre frenare un uso smodato e iniquo del gioco ha costituito l'indirizzo fondamentale e unanime della Commissione, che ne sottolinea ancora una volta il carattere irrinunciabile nel concludere l'indagine conoscitiva.



2. RESOCONTO SOMMARIO DELLA SEDUTA  
DI APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA  
DELL'INDAGINE CONOSCITIVA



## FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)

MARTEDÌ 22 GENNAIO 2002

52<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
PEDRIZZI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento.*

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

#### **Proposta di indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse**

Il presidente PEDRIZZI, anche in riferimento alle considerazioni da ultimo espresse dal senatore Turci e dal Sottosegretario Contento, illustra la proposta di indagine conoscitiva, facendo presente, in premessa, che la legge n. 383 del 2001 dà la facoltà al Governo di emanare uno o più regolamenti di delegificazione *ex* articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, al fine di operare un riordino delle funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi e le relative risorse.

La motivazione principale che sta alla base di tale disegno riformatore è rappresentata dalla drastica riduzione del gettito fatta registrare dall'intero settore dei giochi e delle scommesse negli ultimi anni.

In effetti, nonostante il fatto che nell'ultimo decennio il settore dei giochi e delle scommesse sia stato caratterizzato, nel complesso, da una notevole crescita delle giocate e delle relative entrate, negli ultimi anni le entrate derivanti da questo comparto hanno evidenziato una flessione, che, con riferimento al 2000, si è tradotta in un minor introito per lo Stato di circa 7.000 miliardi. Per quanto concerne specificamente il settore del lotto e delle lotterie, tale flessione può ricondursi, tra l'altro, agli alti costi di gestione, alla presenza di un numero elevato di soggetti concessionari, nonché al sistema dei minimi garantiti. Anche i dati parziali concernenti il 2001 confermano tale preoccupante tendenza.

Per quanto concerne l'assetto vigente delle competenze in materia di organizzazione e gestione dei giochi, appare opportuno ricordare – prosegue il Presidente – che esse sono ripartite tra i Monopoli di Stato e l'Agenzia delle entrate del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ai Monopoli spetta la gestione del lotto e delle lotterie (sia nazionali che istantanee), del gioco del Bingo e della scommessa a totalizzatore Formula 101. Tali giochi sono quindi affidati a soggetti concessionari che nel caso del lotto e delle lotterie è costituita dalla società Lottomatica, per il Bingo da soggetti concessionari scelti con gare da espletare secondo la normativa comunitaria e in conformità a determinati criteri; per la Formula 101 vi è un coordinatore organizzativo (Lottomatica) e due soggetti concessionari costituiti dalla stessa Lottomatica e dalla Sisal.

L'Agenzia delle entrate ha invece la titolarità di tutti gli altri giochi, costituiti dai concorsi pronostici e dalle scommesse. Rientrano nel primo comparto il Superenalotto e il Totip affidati in concessione alla Sisal, e quei concorsi (Totocalcio, Totogol, Totosei, Totobingol) il cui gestore è il CONI (riservatario *ex-lege*) che si affida alla propria rete di ricevitorie. Quanto al settore delle scommesse, quelle ippiche sono gestite dall'agenzia di concerto con il Ministero delle politiche agricole, quelle sportive sono affidate al CONI mentre il «terzo settore» (motociclismo e automobilismo) viene gestito da altri soggetti.

Da tali considerazioni emerge la complessità dell'intero settore e la esigenza di un profondo riordino della normativa vigente.

Dopo aver ricordato i principi recati dall'articolo 12 della legge 383 citata in premessa per il riordino delle funzioni in materia di giochi, l'oratore fa presente che possono essere prospettate in termini di ipotesi alternative, diverse modalità di superamento dell'attuale condizione, in particolare individuando in un unico organismo l'ente cui attribuire le funzioni di gestione unitaria.

In particolare, il riordino delle funzioni in materia di giochi, secondo la norma di delegificazione citata, dovrà avvenire per eliminare le duplicazioni e le sovrapposizioni di competenza esistenti, attribuendo le funzioni ad una struttura unitaria, da individuare o in organismi esistenti ovvero da istituire.

Dalle osservazioni svolte emerge pertanto la volontà di procedere ad una riorganizzazione dell'intero settore: appare opportuno quindi acquisire tutte le informazioni e gli elementi conoscitivi per analizzare il ruolo del settore nella determinazione delle entrate non tributarie; l'organizzazione dell'intero comparto e le modalità di gestione dello stesso; l'analisi delle molteplici forme di giochi e scommesse in relazione agli obiettivi di gettito nonché l'analisi dei canali alternativi di giochi e scommesse, compresi i video poker e giochi elettronici.

In aggiunta e in specificazione di tali aspetti generali, nella materia dei giochi e scommesse si registra l'emersione, negli ultimi mesi, di diverse problematiche, che attengono al settore della raccolta delle scommesse sportive, alle problematiche relative al Bingo e all'organizzazione

di tale nuova forma di scommessa, alla questione del gettito delle lotterie nazionali, alla vicenda che ha riguardato la società Lottomatica.

Tutto ciò considerato il Presidente propone alla Commissione lo svolgimento delle seguenti audizioni: Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro delle politiche agricole e forestali, Agenzia delle entrate, Azienda autonoma dei monopoli di Stato, Guardia di finanza, Unire, Coni, Poligrafico dello Stato, Lottomatica, Sisal, Confederazione dei concessionari scommesse ippiche e sportive e la Siae.

Il senatore TURCI condivide la proposta del Presidente, proponendo di aggiungere al novero dei soggetti da audire anche le organizzazioni rappresentative dei produttori dei video poker e dei giochi elettronici.

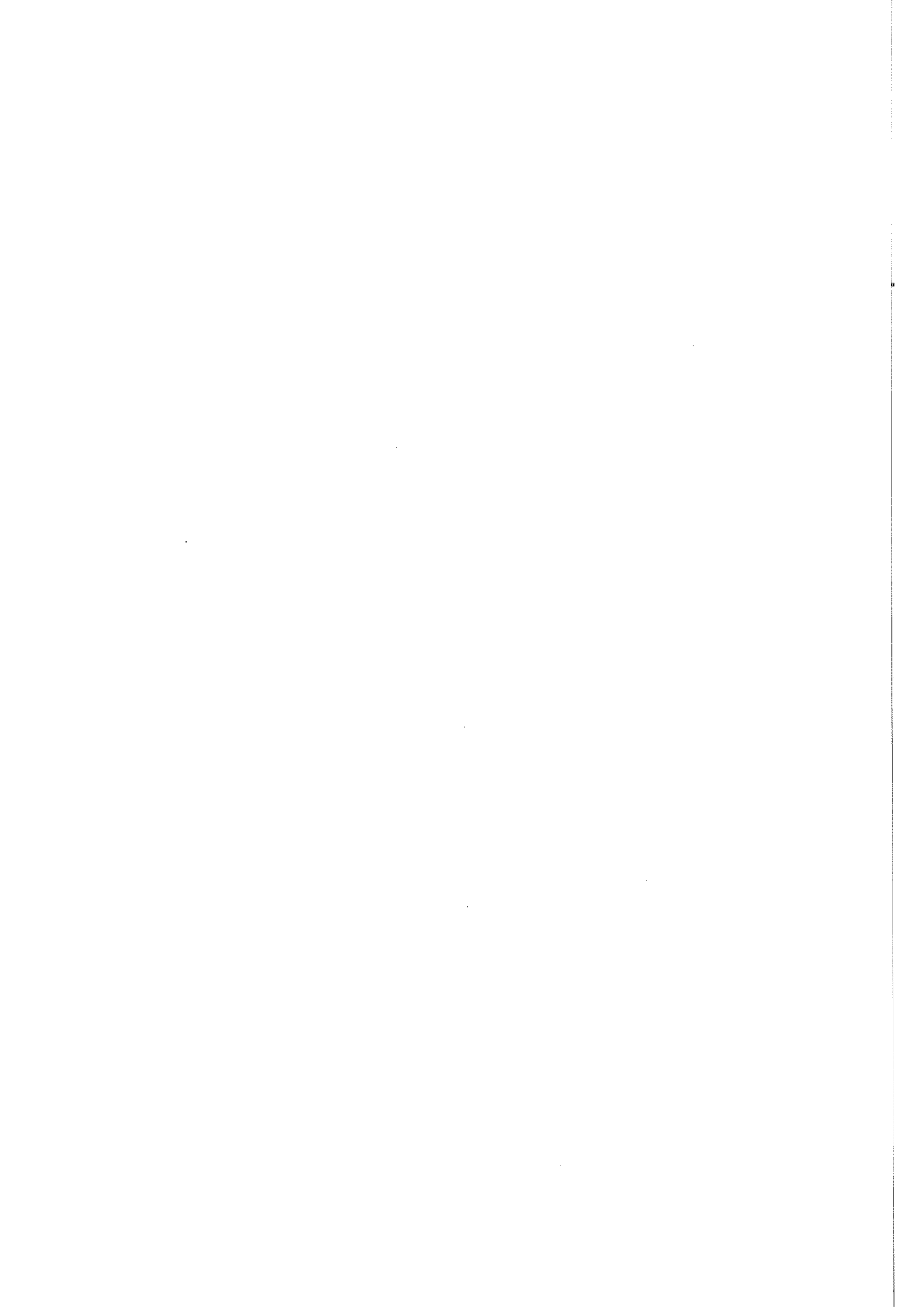
Il sottosegretario CONTENTO, dopo aver espresso particolare apprezzamento per l'iniziativa che la Commissione si appresta a varare, ritiene opportuno approfondire anche le esigenze degli esercenti che gestiscono e utilizzano i giochi elettronici.

Dopo un intervento del senatore BONAVITA, il quale sollecita l'approfondimento delle tematiche in termine di legislazione comparata, il presidente PEDRIZZI riepiloga le proposte avanzate, inserendo tra i soggetti da audire anche la Confartigianato, la Confesercenti, la Confcommercio e la Confederazione Nazionale Artigiani, condividendo anche la sollecitazione ad approfondire le tematiche in chiave comparativistica.

Verificata la presenza del numero legale per deliberare, il Presidente PEDRIZZI pone ai voti la proposta di indagine conoscitiva, che viene approvata all'unanimità, con il programma di massima indicato.

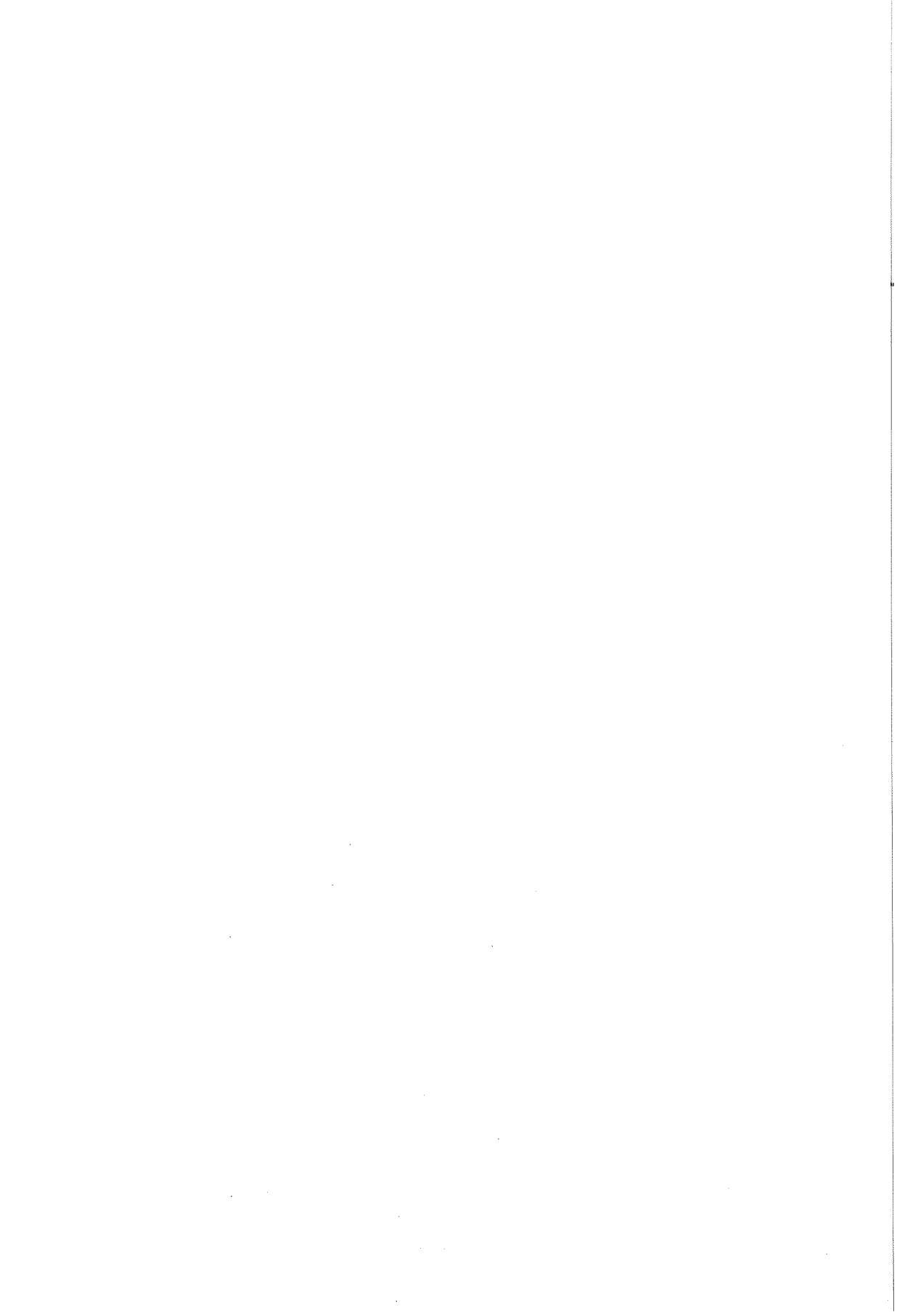
Egli avverte, infine, che inoltrerà immediatamente al Presidente del Senato la richiesta di autorizzazione allo svolgimento della indagine conoscitiva stessa.

*La seduta termina alle ore 16,20.*





3. RESOCONTI STENOGRAFICI  
DELLE SEDUTE DELLA COMMISSIONE



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

### INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 FEBBRAIO 2002

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 67, 79, 80 e <i>passim</i>	* CUTRUPI . . . . .	Pag. 68, 74, 78 e <i>passim</i>
BONAVITA (DS-U) . . . . .	74		
BRUNALE (DS-U) . . . . .	80, 81, 82		
* CASTELLANI (Mar-DL-U) . . . . .	83		
* EUFEMI (CCD-CDU:BF) . . . . .	81		
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	77, 83		
PEDRINI (Mar-DL-U) . . . . .	79, 80		

---

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU:Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territoriale lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

*Intervengono il dottor Vittorio Cutrupi, direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, accompagnato dal dottor Michele Giannarelli, addetto stampa del Ministero dell'economia e delle finanze.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,40.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio il dottor Cutrupi, direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, per la sua partecipazione odierna.

Chiedo scusa ai colleghi per l'improvvisa convocazione della Commissione, ma, purtroppo, il disagio che ha costretto ieri il dottor Cutrupi a non poter partecipare ai nostri lavori ha reso necessaria questa ulteriore convocazione. Del resto, era importante dare avvio all'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse a partire dall'audizione della Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, in modo da poter poi inquadrare correttamente, sia dal punto di vista legislativo che amministrativo, le successive audizioni degli altri soggetti che abbiamo previsto di ascoltare nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

L'audizione odierna prende spunto da alcune indicazioni previste dalla Tremonti-bis, nell'ambito dei cosiddetti provvedimenti dei 100 giorni. L'articolo 12 prevede espressamente un riordino delle funzioni statali in materia di organizzazione e gestione di giochi e scommesse e l'attribuzione delle relative competenze in capo ad un'unica amministrazione. Ciò risulta tanto più importante se consideriamo che negli ultimi anni si è evidenziata una forte flessione sia degli incassi, sia del gettito derivanti da tali attività.

Avendo constatato la complessità delle questioni che concernono la mancanza di unitarietà nell'organizzazione dei giochi, il difficile avvio negli ultimi tempi di nuovi giochi, come ad esempio il Bingo – è dei giorni scorsi la notizia che l'apertura di alcune sale giochi sta procurando molti

disagi alle comunità locali su cui insistono – la vicenda di Lottomatica, con l’Opa da parte della De Agostini e, infine, i numerosi ricorsi al TAR che hanno interessato proprio il gioco del Bingo e le frequenti notizie di stampa relative a casi eclatanti che coinvolgono il settore dei videogiochi elettronici, ci siamo decisi ad attivare quest’indagine che già dalla settimana odierna vedrà la partecipazione, oltre che dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dell’Unione nazionale italiana razze equine e della Guardia di finanza. Successivamente, sono già previste le audizioni dell’Agenzia delle entrate, di quasi tutti i concessionari per la raccolta delle scommesse, di Lottomatica, SNAI, SISAL, SIAE, del Poligrafico dello Stato e del CONI. Grazie a questa panoramica generale, che abbraccerà settori molto diversi tra loro, contiamo di poter mettere a disposizione del Governo un ampio materiale che, anche grazie all’istituzione di un’agenzia dei giochi unitaria, consenta un più facile riordino dell’intero settore.

Il varo dell’indagine ha visto particolarmente interessato il ministro Tremonti, che, presumo, attenderà le risultanze delle varie audizioni prima di provvedere all’istituzione di un’agenzia specifica per il riordino di tutti i giochi.

*CUTRUPI.* Nel ringraziare la Commissione per quest’occasione di incontro, rinnovo le mie scuse personali per la mancata partecipazione alla seduta di ieri, dovuta ad una serie di disguidi di cui assumo la responsabilità.

Nel mio intervento farò riferimento a un *dossier* di documenti, la cui laboriosa predisposizione – si può notare che la numerazione delle pagine è riportata a mano – è stata tra i motivi della mia ritardata audizione. Grazie ad esso risulta più facile seguire i passaggi che hanno caratterizzato l’evoluzione dell’Amministrazione dei Monopoli. Su alcuni giochi, gestiti ancora dall’Agenzia delle entrate, la mia informazione non potrà quindi essere esauriente e puntuale come su quelli di diretta gestione.

Com’è noto, in base a quanto previsto dalla legge n.383 del 2001, è in corso di emanazione il decreto del Presidente della Repubblica che attribuisce la competenza su tutti i giochi, concorsi pronostici e scommesse all’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato che gestirà anche quelle attività che erano state affidate – e lo saranno ancora per qualche giorno – all’Agenzia delle entrate. Anche sui giochi gestiti finora dal CONI non potrò che fornire notizie parziali che cercherò di integrare sulla base dell’evoluzione che caratterizzerà il settore. È facilmente intuibile che in questa fase di transizione i compiti di programmazione e di innovazione sono stati ridimensionati in vista della prossima cessione di competenze all’Amministrazione.

Ritengo che l’iniziativa assunta dalla Commissione nel valutare le ripercussioni economiche su un settore troppe volte trascurato sia particolarmente utile. Se da un lato si stima in 40 mila miliardi di lire il fatturato annuo del gioco legale, dall’altro studi condotti ripetutamente nel corso degli anni tendono a valutare in oltre 100 mila miliardi la cifra complessiva

siva e si presume che sia possibile recuperare una quota almeno pari a quella legale. È un'opera improba, ma alcuni segni positivi sono già riscontrabili con riferimento al Lotto clandestino che è stato quasi completamente recuperato grazie al pagamento immediato delle vincite (era uno dei motivi che facevano propendere i giocatori verso tale forma) e che grazie ad una convenzione stipulata con alcuni istituti di credito che hanno svolto una funzione di garanzia rispetto alla concessione attribuita a Lottomatica, ha tolto appetibilità al Lotto clandestino. Anzi, il ricevitore clandestino tende a riassicurarsi attraverso il Lotto nazionale, per cui svolgiamo anche questa curiosa funzione di assicuratori. Tenuto conto anche degli oneri e degli interessi posti a carico dello Stato, il settore dei giochi è di particolare complessità.

Un discorso a parte è fondamentale da fare sulle reti. Ogni concessionario dispone di una propria rete che duplica sostanzialmente la rete di un altro concessionario. I costi di questa operazione sono a carico dello Stato come nel caso, ad esempio, della determinazione dell'onere concessorio di Lottomatica per la quale, contrariamente ad altre concessioni, è prevista la devoluzione della rete allo Stato. Pertanto, l'unificazione delle reti in questo settore garantirebbe risparmi molto rilevanti. Ritengo che sarebbe fondamentale creare un unico grande gestore – la forma si potrà vedere anche successivamente – attraverso il quale tutti avrebbero la possibilità di utilizzare la rete come *carrier*, così come avviene oggi per le reti telefoniche. In questo modo si potrebbe evitare anche di trasformare agenzie o tabaccai in concentratori di terminali, in una sorta di negozio di elettrodomestici. È importante ricordare che il terminale ha la possibilità di svolgere funzioni polivalenti. Oltre al gioco del Lotto il terminale può stampare certificati elettorali, effettuare pagamenti di multe, di imposte, del canone RAI ed altro. Dobbiamo sempre più orientare il funzionamento dei terminali verso operazioni molteplici, assicurandone numero e dislocazione urbanistica più adeguati, in modo che ogni centro abitato disponga di un collegamento di rete pubblica con il terminale centrale, pur conservando una sua polifunzionalità.

Nel *dossier* cui avevo fatto cenno in premessa si parla di una ricerca affidata al CNEL, volta a tracciare un quadro aggiornato ed esauriente dal punto di vista storico e legislativo del settore, una sorta di indagine di mercato che proponga una prospettiva futura sul mondo dei giochi. Alcuni istituti privati, come l'Eurispes o Nonisma, avevano già operato un approccio al settore dei giochi, con risultati dichiarati limitati a taluni settori.

Diversi mesi fa, proponemmo al CNEL, ricevendone adesione, di farsi promotore di tale iniziativa, che sarebbe poi stata svolta, sulla base di convenzioni, da centri universitari. Il CNEL costituirà il punto di riferimento e di coordinamento tecnico-scientifico e preparerà le varie fasi di indagine, mentre lo svolgimento sarà affidato a ricercatori universitari – anche le risultanze di questa indagine conoscitiva potranno offrire un utile contributo in proposito – a quanti avranno il compito di predisporre un testo aggiornato e completo in materia di giochi. Si dovrà tener conto non solo dell'origine e dell'evoluzione, ma anche della farraginosità della nor-

mativa in materia, delle prospettive e dell'entità del mercato. Un dato importante è rappresentato dal gioco che oggi passa attraverso il canale informatico: fonti attendibili lo stimano in almeno 3.000 miliardi. Recenti episodi verificatisi in Italia stanno a dimostrare che il gioco che passa via *Internet* è gestito da realtà estere che tendono ad invadere anche il nostro mercato: è necessario affrontare questi fenomeni con cognizione di causa e richiedere che a livello europeo sia predisposta una normativa che disciplini la raccolta via *Internet*. Fino ad oggi la gestione del gioco da parte dello Stato tendeva a privilegiare il criterio della territorialità, oggi purtroppo non è più sufficiente. Se non siamo pronti a contrastare commercialmente quest'invasione, quanto meno a regolamentare un fenomeno particolarmente rilevante delle scommesse via *Internet*, anche per l'attuale prelievo fiscale molto differenziato a seconda dei giochi (questo è anche uno dei motivi di approfondimento della ricerca condotta dal CNEL e delle proposte che dovranno essere presentate all'organo legislativo), potremmo certamente subire una rilevante perdita di quote di mercato. In Italia alcuni giochi, come il Superenalotto, sono sottoposti ad un prelievo tributario del 54 per cento, a fronte di altri intorno al 10 per cento. Dal momento che all'estero il prelievo fiscale è bassissimo, basterebbe solo ridurre questo *gap* per rendere meno competitiva l'incidenza dei giochi per via informatica.

Ho predisposto un elenco dei giochi già gestiti dall'Amministrazione dei Monopoli (Lotto, lotterie tradizionali e istantanee – Gratta e vinci – Bingo e Formula 101) e di quelli che verranno trasferiti in base al prossimo decreto del Presidente della Repubblica. I dati numerici riportati nel *dossier* evidenziano con chiarezza l'entità del fenomeno.

Ricordo che l'Azienda dei Monopoli, inizialmente legata alla produzione e commercializzazione in regime di monopolio del tabacco, ha perso questa funzione, conservando solo l'attività pubblica di controllo. Successivamente vi è stata una notevole espansione dell'attività di controllo dei giochi. Queste variazioni hanno costretto l'azienda ad una rideterminazione degli organici attraverso processi di mobilità all'interno dell'amministrazione stessa. Visto che i centri di servizio gestiti dall'Agenzia delle entrate stanno chiudendo, c'è da affrontare anche il collocamento di molte unità di personale, che potrebbero essere dirottate su queste nuove attività, garantendo tra l'altro un rafforzamento della nostra rete territoriale periferica. Anche se siamo già presenti sul territorio, a livello regionale e, spesso, provinciale, è necessario che questa rete territoriale sia potenziata, non solo per garantire il controllo in tempo reale dei terminali informatici relativi alle sale in cui si gioca, ma anche quelli di tutte le altre realtà di gioco presenti sul territorio nazionale.

Non a caso, alla fine del *dossier* vi è un riferimento, per apporto collaborativo, ai videogiochi, che costituiscono un elemento distorsivo gravissimo e per il quale occorre trovare rapidamente una soluzione. Pensare che i videogiochi – il cui numero, anche se non esiste ancora un censimento definitivo, è valutato in circa 800.000 unità – vengano utilizzati



solo per giocare la consumazione è non voler prendere atto della vera entità e gravità del fenomeno.

Come si può evincere da un grafico a pagina 10, il mercato italiano dei giochi è il secondo al mondo, dopo quello degli Stati Uniti. Il nostro mercato dei giochi si distribuisce per il 53 per cento sul Lotto (ancora oggi il gioco più amato dagli italiani), poi vengono le scommesse ippiche, il Superenalotto, il Totocalcio, la Tris e gli altri. A pagina 12 viene riportata la distribuzione dell'organizzazione dei giochi: quelli ancora gestiti dall'Agenzia delle entrate, i gestori che ne hanno avuto l'affidamento, e l'ente concessionario nonché eventuali *provider* esistenti. Da notare come, a fronte dell'unicità del riferimento della funzione del gioco, sia stata indetta dal CONI una gara che consente all'ente di operare autonomamente per ciò che concerne il comparto di propria competenza, così che l'Amministrazione esercita un'attività di controllo estremamente residuale.

Passiamo, quindi, ad illustrare i singoli giochi. Le lotterie hanno avuto un andamento – come evidenziato dal grafico a pagina 15 – in cui ad una fase di calo, hanno fatto seguito prima una fase di leggera ripresa e poi una fase di ulteriore calo. Le motivazioni possono essere tantissime. Si è parlato dell'episodio di Castel Bellino che, pur risolto, non ritengo fattore determinante. La grossa flessione delle lotterie risiede invece, a mio parere, nella mancata appetibilità di un gioco che, a fronte di una posta che fino al 31 dicembre era di 5.000 lire a biglietto – ed oggi di 3 euro – garantisce vincite mediamente di due miliardi ed eccezionalmente, per la lotteria di Capodanno, di dieci miliardi. Se pensiamo che invece il Superenalotto garantisce con giocate di poco più di 1.500 lire, ogni tre giorni, vincite anche di 50 miliardi e oltre, comprendiamo come la lotteria tradizionale non sia in grado di garantire lo stesso *appeal*.

Vanno introdotti dei cambiamenti nelle modalità di gioco. Oggi spesso associamo al biglietto della tradizionale lotteria un Gratta e vinci. Vanno inoltre ricercate soluzioni diverse da quelle attuali per garantire un miglior risultato dagli investimenti in pubblicità e promozione del gioco. L'Amministrazione dei Monopoli di Stato, al pari di tutte le altre amministrazioni, è soggetta a vincoli normativi che comportano l'affidamento del 50 per cento della pubblicità alla carta stampata, il 15 per cento alle televisioni locali e alle radio nazionali e solo la parte residuale agli altri mezzi di comunicazione, compresa la TV che rappresenta oggi il mezzo di comunicazione e di promozione più produttivo. Questa limitazione, per quanto concerne la pubblicità televisiva, genera indubbiamente un problema nella promozione.

Non va poi dimenticato il problema della scelta di un'emittente televisiva nazionale cui affidare, attraverso l'espletazione di una gara, le lotterie e, in particolare, la lotteria nazionale Italia. Al momento non è stata ancora indetta la gara, ma riteniamo di farlo al più presto.

Per il 2001 abbiamo avuto dei problemi per lo spettacolo televisivo che sponsorizza la lotteria. Ogni anno questa Amministrazione, da quando la dirigo, svolge una gara che riguarda le emittenti televisive nazionali.

Una di queste reti è stata esclusa perché non presente su tutto il territorio. La gara, cui hanno partecipato, quindi, solo due concorrenti, ha visto vincere la RAI. Successivamente, durante le trasmissioni, si sono verificati ritardi nelle vendite, dal punto di vista promozionale, che mi hanno costretto a continue contestazioni. La RAI, nonostante i continui contatti e segnalazioni, di fatto non ha ottemperato agli impegni assunti, preferendo favorire lo spettacolo, caratterizzato da indici di ascolto notevolissimi, a scapito della vendita dei biglietti, che ha subito un deciso calo. Abbiamo un esauriente carteggio epistolare in proposito per cui, appena definiti i nuovi vertici RAI, speriamo di chiarire al più presto la questione. In particolare, chiediamo alla RAI un ristoro per le perdite subite. Inizialmente avevamo proposto alla RAI che, se raggiunta una certa soglia di biglietti venduti, di assumerci tutte le spese di promozione del gioco; al di sotto di tale soglia di assumere una partecipazione alle spese. La RAI, per motivi di bilancio interno, ha asserito di non poter aderire a tali richieste. Esistono però delle lettere di impegno in tal senso, che dovranno essere valutate. In ogni caso, quest'anno speriamo di avviare la gara in modo da associare la promozione e la vendita di biglietti ad uno spettacolo che, pur garantendo le prospettive della rete emittente, venga incontro alle nostre finalità.

Alle lotterie tradizionali seguono le lotterie ad estrazione istantanea che, dopo un *boom* eccezionale nel 1996 e forse a causa dell'incidente di Curno, oggi sono in crisi. Non credo che sia venuto meno in assoluto l'interesse per questa tipologia di gioco; bisogna semplicemente favorirne un rilancio attraverso premi più adeguati e ricreando un clima di maggior fiducia.

Gli episodi delle vincite anomale contestate di Curno producono ancora oggi effetti negativi; il tutto nasce da una imperfetta fornitura da parte del Poligrafico dello Stato che all'epoca aveva l'esclusiva per la stampa e, quindi, anche per la validazione dei biglietti. Il Gratta e vinci prevede una combinazione vincente che va «grattata» e, in un angolo del biglietto, un codice di identificazione (VIRN) che invece non deve essere reso pubblico. Quel codice garantisce l'esatta corrispondenza tra il biglietto e la combinazione riportata sullo stesso e costituisce una forma di controllo che consente di individuare attraverso il codice l'esattezza della combinazione così che, se l'acquirente presenta un biglietto i cui numeri non sono leggibili con chiarezza, si fa riferimento al VIRN. Grazie ad un programma si può controllare che a quella sequenza alfanumerica del codice corrisponda un biglietto specifico e quindi riscontrare la validità della vincita. Ebbene, in quell'occasione i computer dissociarono la stampa della parte vincente dal codice, così che nel territorio di Curno risultarono oltre 90 miliardi in più di vincite sul previsto. All'epoca risultarono vincenti interi blocchetti, per cui si manifestarono fenomeni di accaparramento tuttora all'esame dell'autorità giudiziaria così che, poi, i vincitori sono stati tutti contestati. La tesi che si era trattato di un errore del Poligrafico e che la buona fede del consumatore doveva essere comunque tutelata, dal momento che la combinazione vincente era stata trovata, fu (ed

è) avversata dal Poligrafico che assunse una posizione diversa non validando i biglietti e considerando nulli quelli apparentemente vincenti.

Dal momento che la Corte dei conti chiede sempre una dichiarazione di autenticità del biglietto per autorizzare il pagamento, non era possibile procedere poiché il Poligrafico continuava a sostenere la non validità del biglietto ai fini della vincita. Vi lascio immaginare lo strascico delle contestazioni derivate dall'episodio. In alcuni casi i magistrati aditi hanno confermato tale ipotesi, mentre in altri è stata invece privilegiata la tutela dell'affidamento pubblico e ciò ci ha fatto perdere molte cause. Per non parlare poi della lunga *querelle* col Poligrafico rispetto alla quale l'Avvocatura dello Stato non ha potuto assumere una posizione che favorisse l'una o l'altra parte. Tutti i tentativi di avvicinamento hanno avuto esito negativo, nonostante diversi incontri nell'ambito dei quali riscontrai solo le rigidità del presidente del Poligrafico dello Stato, fermo nella sua posizione di non considerare vincenti e dunque da pagare i biglietti in questione.

A seguito della notevole campagna di stampa, si è determinata un'enorme flessione nel *trend* di vendita alla quale hanno contribuito comunque altri fattori. Va ricordato, infatti, che attualmente in Italia non esiste un'adeguata struttura produttiva perché, dal punto di vista tecnico, non siamo in grado di realizzare dei buoni Gratta e vinci, né tantomeno ancora una tecnica paragonabile a quella americana. Il recente Gratta e vinci, ad esempio, sul Columbus Day è un prodotto appetibile, variamente colorato, in cui ogni fase di colore può essere asportata, mentre noi eravamo ancora legati ai vecchi Gratta e vinci cartonati che consentivano all'acquirente di grattare soltanto una superficie argentata o dorata.

È importante assicurare anche l'appetibilità visiva di un biglietto in modo da favorirne la vendita e, al tempo stesso, garantire un numero maggiore di premi. Il sistema su cui si basa il Gratta e vinci è simile a quello della lotteria nazionale. Vi è un equilibrio rigido conseguente al totale dei biglietti venduti, detratte le spese; si divide il netto in due quote, una per l'erario e l'altra per i premi. Nella penultima finanziaria è venuta meno l'esclusiva al Poligrafico di Stato della stampa dei biglietti delle varie lotterie, che non sono più considerati carte valori. Indubbiamente, ora, potendo scegliere tra quanti offrono garanzie ed adeguati accorgimenti dal punto di vista industriale, la qualità è indubbiamente migliorata.

Il passo successivo è migliorare e adeguare la rete di vendita nella speranza che, una volta realizzati biglietti più appetibili, si possa cominciare a realizzare volumi notevolmente superiori.

L'affidamento delle lotterie istantanee e tradizionali, unico settore ancora gestito direttamente dallo Stato attraverso l'Amministrazione dei Monopoli, è stato privatizzato mediante una gara. I risultati e la situazione relativi a tale procedura sono indicati nel *dossier*. Dal momento in cui la commissione ha escluso uno dei quattro partecipanti, si è avuta una serie di ricorsi a non finire. L'ultimo atto è un'udienza di merito del 6 febbraio di cui non conosciamo ancora le risultanze e al cui seguito non è escluso possano esservi altri ricorsi.

La conclusione della gara aveva visto prevalere il consorzio guidato da Lottomatica, ma subito dopo sono iniziate le controversie dovute sia all'esclusione del quarto concorrente, sia all'interpretazione di una clausola che richiedeva una rete dedicata, quindi di una rete utilizzabile in esclusiva che doveva essere realizzata, per cui anche tale questione ha alimentato le contestazioni.

BONAVITA (*DS-U*). La rete dedicata ha un significato ben preciso.

*CUTRUPI*. Le mie opinioni come direttore dell'azienda mi portano a valutare che bisogna tener conto del fatto che la commissione di gara era presieduta e composta da persone esterne ritenute idonee a gestire la gara. La speranza è che al termine della fase giudiziaria da parte del TAR e del Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sull'ammissibilità dell'esclusione, si possa avere un minimo di chiarezza in modo da cominciare finalmente a discutere di mercato con i concorrenti che hanno difeso il diritto di poter entrare in un mercato che sembrava loro precluso. Dichiarazioni distensive in tal senso sono state formulate un po' da tutti. Una volta che gli organi giurisdizionali competenti si saranno pronunciati in via definitiva, cercheremo di integrare le risultanze procedurali e procedere all'affidamento.

Anche il gioco del Lotto, richiamato a pagina 25 e seguenti, ha registrato grosse flessioni rispetto al passato. Il Presidente ha indicato in circa 7.000 miliardi la flessione complessiva del mondo dei giochi. Dopo il 1999, anno in cui si è raggiunta la cifra sbalorditiva di circa 20.000 miliardi, il Lotto ha subito un ridimensionamento raggiungendo il volume di 14.000 miliardi e, successivamente, questo dato si è mantenuto costante così che i risultati del 2001 sono simili – la differenza è inferiore ai venti miliardi – a quelli dell'anno precedente.

Il Lotto non è un gioco a montepremi, perché si punta contro il banco; man mano che il gioco cambia, si trasforma anche la tipologia del giocatore, che un tempo tradizionalmente si faceva influenzare nella scelta dei numeri dal mondo dei sogni o da fatti e ricorrenze. Oggi invece interessa operatori finanziari che utilizzano tecniche di puntata basate su calcoli probabilistici. Si gioca, ad esempio, sui numeri ritardatari mentre sull'ambo, ad esempio, (una perdita prevista del 20 per cento) possono essere condotte operazioni finanziarie che necessitano di accurati controlli.

Man mano che aumenta la percentuale dei giocatori tecnici, aumentano le vincite, ma contestualmente diminuisce la quota dello Stato: la percentuale erariale, fino al 2000 pari al 31 per cento (con punte del 49 per cento), nel 2001 si è abbassata al 24 per cento circa. La tabella a pagina 31 – indicativa anche dei fenomeni di questo gioco – mostra, come siamo in presenza di una fase di gioco «drogata» e come in questo periodo la percentuale erariale sia in ripresa rispetto alle vincite del 2001, con punte di raccolta fenomenali. Tutto nasce dal fatto che su un numero fortemente ritardatario sulla ruota di Genova si convogliano enormi quantità di denaro; nel momento in cui verrà estratto, non solo si avranno vincite ecce-

zionali, ma subito dopo vi sarà una diminuzione delle giocate settimanali successive.

Il gioco del Lotto presenta un andamento che va verificato costantemente. A Milano, alcuni anni fa, si è verificata una truffa che, solo per l'intervento immediato e incisivo delle autorità giudiziarie, col sequestro agli indagati dei beni posseduti, ha consentito il recupero di decine di miliardi. Truffa di una tale semplicità da essere scoperta solo per caso e che si basava sulla ripetitività: il funzionario del Ministero del tesoro che presiedeva la commissione utilizzava sempre la stessa procedura di inserimento delle palline iniziando dall'alto a sinistra o dal fondo a destra. Ora, proprio per evitare per il futuro eventuali truffe, abbiamo inserito nell'ultimo atto di convenzione con Lottomatica l'obbligo, dietro indicazioni fornite da una commissione tecnica da noi nominata, di attivare un sistema informatico che permetta per ogni estrazione di conoscere quali numeri sono stati giocati e in quali zone. Questo sistema, confrontato con un metodo matematico che scarta i valori estremi, garantisce un controllo efficace del fenomeno e, se necessario, di attivare immediatamente un'ispezione, rendendo possibile, rispetto a qualsiasi giocata, il controllo di fatti atipici rispetto alla frequenza matematica. È un sistema particolarmente interessante e che, con opportuni accorgimenti, potrebbe essere esteso anche ad altri giochi.

Il Superenalotto ha avuto - un successo notevolissimo che, con l'abolizione recente del tetto al *jackpot* nell'ultima finanziaria, potrebbe aumentare ancora in futuro. Ciò significa che prossimamente, se la legge dei grandi numeri ci conforta, vi potrebbero essere delle vincite nell'ordine di centinaia di miliardi. Questo ci permetterà anche di valutare l'impatto che possono avere i grandi premi per studiare ipotesi di frazionamento temporale della vincita già presenti in altri Paesi, come una decurtazione per il premio pagato immediatamente oppure un premio pagabile in rate. Indubbiamente, il fascino di un premio di grande rilievo è maggiore, come mostra l'affievolimento dell'interesse verso le lotterie tradizionali: perché una persona che giocando un euro può vincere oltre 100 miliardi dovrebbe comprare un biglietto della lotteria del costo di tre euro che gli promette una vincita di due, tre o al massimo dieci miliardi.

Occorre poi una specializzazione per settori di mercato. Il Gratta e vinci, ad esempio, al di là del premio maggiore, deve prevedere premi di minore entità, perché l'acquisto, nella maggior parte dei casi, può esaurirsi al bar davanti ad un caffè o dal giornalaio e non richiede premi miliardari. Va considerato piuttosto un divertimento che si esaurisce nel gioco stesso, nel verificare se si è vinto o no.

Anche il Superenalotto, al pari del Lotto, registra una diminuzione costante, in linea con la flessione complessiva del comparto dei giochi pubblici evidenziata dal Presidente.

Ho ritenuto di inserire nella mia relazione come puro elemento conoscitivo, a partire da pagina 42, un accenno all'operazione effettuata di recente dal Ministero dell'economia e delle finanze volta a cartolarizzare i proventi derivanti dal Lotto e dal Superenalotto nei prossimi tre anni.

Quest'operazione ha avuto il massimo dell'accoglienza da parte degli analisti finanziari, a dimostrazione del fatto che Lotto e Superenalotto vengono positivamente percepiti come un prodotto privo di rischi particolari.

Il Totip è gestito dalla Sisal. Come si evince dai dati di pagina 50, è un gioco scarsamente significativo per i volumi di gioco. Ha certamente bisogno di un rilancio e soffre oggi della stessa situazione di difficoltà che interessa il mondo delle scommesse ippiche, sportive e, in generale, tutti i giochi.

Dagli incontri avuti col CONI e con l'UNIRE risulta evidente una situazione critica anche perché l'espletamento della gara per l'affidamento delle agenzie delle scommesse si basava sulla migliore offerta, tecnica questa di particolare rischio se adottata in assenza di campioni statistici storici. Non si può stabilire, infatti, sulla carta la migliore offerta; oggi bisogna fare i conti con soggetti che, pur avendo offerto di più come minimo garantito, non hanno raccolto neanche metà della cifra prevista e, senza rimedi, si potrebbe determinare una situazione di paralisi. A seguito di continue sospensioni non solo i concessionari non hanno pagato i minimi garantiti agli enti, ma talvolta neanche l'imposta erariale. I nodi sono venuti al pettine ed è ormai evidente un indebitamento di oltre 600 miliardi. Il CONI e l'UNIRE sostengono di aver diritto a queste entrate, tra l'altro già inserite nei loro bilanci; dall'altra parte, si obietta che già da due anni è stato proclamato uno stato di crisi di cui bisogna tener conto. L'unica soluzione è cercare un compromesso, fare un primo passo nel tentativo di trovare una soluzione che soddisfi almeno in parte anche le esigenze della controparte. Anche se vi è ancora una situazione di grande incertezza, mi auguro che si arrivi ad una rapida soluzione e che si manifestino elementi di distensione che da un lato portino a considerare interventi sull'entità del debito, dall'altro garantiscano la possibile tutela degli interessi legittimi del CONI e dell'UNIRE. Certamente da parte di questi ultimi deve essere manifestata una disponibilità che non può limitarsi solo alla dilazione del pagamento, atteso che il mondo delle scommesse necessita di un radicale cambiamento. Al di là di considerazioni sui minimi che i concessionari devono garantire o sui problemi che attendono alle sale, è fondamentale tener conto che si tratta di un settore particolarmente delicato per il quale bisogna rapidamente trovare una via di uscita. Negli ultimi due anni sono stati fatti vari tentativi che, però, non hanno portato ad alcuna soluzione concreta.

Passo ora al Bingo, l'ultimo dei giochi gestiti dai Monopoli. Mi sorprende sempre che da questo gioco non emerga mai il dato che per primo mi ha colpito: si dà lavoro, a livello nazionale e a costo zero, a 25 mila persone. Questo discorso, tra l'altro, comprende solo l'occupazione diretta e non quella indiretta che attiene all'organizzazione sottostante: gli arredi, le cartelle, il cibo, le bevande e altro, ma tale aspetto è sottaciuto. Questa attività è ritenuta tale da permettere a chiunque di fare soldi soltanto con l'apertura di sale. Non è così. Si richiede un buon investimento di capitali e grande professionalità per evitare, come è capitato in Spagna,

di partire inizialmente con 1.200 sale che poi, a regime, si sono ridotte a poco più di 600. Le sale che avranno un approccio professionale al Bingo, saranno in grado di tenere nel giusto conto l'aspetto della «familiarizzazione» mirando ad essere frequentate da persone normali che la sera vogliono recarsi in un luogo in cui trovare varie forme di intrattenimento – sale giochi per i bambini, TV e cinema, Internet – oltre a servizi «food» non cari, e altre formule aggiuntive che contribuiscano alla crescita di tale realtà.

Non a caso le sale Bingo sono per lo più frequentate da giovani e vorrei che continuassero ad essere frequentate bene e non si trasformassero in cronicari, come è capitato ad alcune sale estere. Con questo non si vogliono escludere gli anziani, ma soltanto indicare la necessità di una commistione, un modo nuovo di essere tutti insieme. In alcuni Paesi vi sono sale gioco che invece di essere destinate alla socializzazione sono destinate solo al gioco. Questo modo di procedere rispecchia una filosofia antitetica al Bingo all'italiana.

Certamente il fenomeno può inizialmente dare luogo ad alcuni effetti negativi ai quali accennava il Presidente. Spesso capita di assistere ad ingorghi del traffico. Ci auguriamo che ciò dipenda dal fatto che in Italia esistono soltanto 90 sale. È probabile che nel momento in cui queste sale aumenteranno di numero si ridurrà il disagio connesso alla novità che costringe molti ad aspettare prima di poter entrare nel locale e giocare al Bingo, con problemi di traffico.

Per il Bingo penso che i disagi possano essere ridotti con una più incisiva partecipazione delle autorità amministrativo-comunali, poco presenti ad oggi. Vi sono interventi che tendono a frapponere ostacoli, talvolta legittimi, talvolta pretestuosi, a fronte di imprenditori che rischiano in proprio. È assurdo che questi interventi si manifestino solo dopo che sono stati investiti vari miliardi. Quest'attività di collante sul territorio da parte delle autorità locali è venuta a mancare. Vengono allegati anche dei grafici a torta per rendere più evidente la situazione a regime e la suddivisione tra le varie zone del Paese, e con l'indicazione delle modalità di distribuzione delle 93 sale aperte ad oggi sul territorio. Seguono le previsioni sugli incassi, sugli introiti economici relativi al Bingo e, a pagina 63, è stato indicato un dato disaggregato con riferimento alle previsioni relative agli effettivi incassi del 2001 – estremamente ridotti – e del 2002.

Infine, a pagina 65, sono riportati gli incassi relativi alla penale di mille euro giornalieri dovuta da chi non ha attivato la sala, in virtù dell'emendamento alla legge finanziaria, entro il 13 dicembre 2001. Tutti coloro che non avevano attivato la sala entro quella data stanno pagando per il mancato collaudo 1000 euro al giorno e, a tal titolo, abbiamo già incassato circa 2 miliardi.

**LABELLARTE (Misto-SDI).** Si tratta di un versamento o di un credito?

*CUTRUPI*. Il versamento è immediato, altrimenti non rilasciamo la concessione.

La Formula 101, altro gioco amministrato dai Monopoli ma gestito in esclusiva da Sisal e Lottomatica (quest'ultima è anche coordinatrice amministrativa - e detentrica dei diritti della Formula 1), ha dato scarsi risultati. Stiamo introducendo modifiche che, in primo luogo, non rendano tale gioco periodico; vorremmo associare le gare motociclistiche a quelle automobilistiche in modo da garantire una continuità del gioco durante tutto l'anno, con maggiore semplicità ed immediatezza. Va evidenziato con chiarezza l'ordine di arrivo, evitando all'utente una serie di calcoli che rendono il gioco poco appetibile.

Successivamente si richiama il comparto dei giochi gestiti dal CONI (Totocalcio, Totogol, Totosei e Totobingol), e i relativi indici di riferimento, dai quali si nota chiaramente una flessione alla quale, almeno si sta cercando di porre rimedio con l'affidamento a privati della gestione.

Da ultimo, ho inserito il discorso sui videogiochi (manca il capitolo Internet, che cercherò di farvi avere per tempo su basi un po' più qualificate), fenomeno delicatissimo, incontrollabile e causa determinante, a mio parere, del decremento dei giochi ufficiali di Stato. Dalle statistiche ufficiali risulta che un videogioco incassa solo 140.000 lire al mese, laddove invece è possibile giocare anche un milione e mezzo in mezz'ora, considerata la facilità con la quale questi videogiochi possono essere contrattati cambiandone la taratura.

Pertanto, è urgente un censimento dei videogiochi, in modo da non renderli più alterabili, utilizzando sistemi di controllo che permettano di conoscere quante partite sono state giocate, quanto è stato incassato e a quanto ammonta il prelievo erariale. Oggi, col sistema dei *forfait*, con realtà operative che svolgono attività distinte, questi dati sfuggono completamente. La richiesta dei gestori di Bingo è di poter installare videogiochi nelle sale per renderli controllabili, ma un articolo della concessione prevede espressamente che il Bingo non possa coesistere con altre tipologie di gioco, tranne per quanto riguarda le lotterie che risultano differenziate.

Con riferimento ad alcune richieste informative del Presidente, rispondo che per il Lotto stiamo prospettando alcune modifiche volte a garantire estrazioni automatizzate nella sede di Roma e pubblicizzate attraverso uno spettacolo televisivo di grande impatto. Quest'ipotesi potrebbe dare maggiore trasparenza alle procedure, ma potrebbe avere un impatto rispetto alla tradizione. È un aspetto che stiamo verificando perché per mantenere una tradizione non possiamo far venire meno i principi di modernità, di buon funzionamento e di incentivazione al gioco. L'estrazione potrebbe essere concentrata garantendo non solo imparzialità assoluta, ma anche più tempo a disposizione per giocare. Sono allo studio soluzioni per aumentare gli introiti erariali: si sta pensando ad un numero aggiuntivo alla cinquina, la modalità di gioco che dà il miglior rapporto erariale, ma che oggi è la tipologia di gioco meno utilizzata per il minor rapporto tra vincite e premi.



Mi soffermo su Lottomatica – stiamo aspettando di conoscere i componenti del nuovo consiglio di amministrazione – per affrontare talune verifiche. Dal momento che è già stata rinnovata la concessione in scadenza il prossimo anno, i 15.000 terminali affidati a Lottomatica – di proprietà dello Stato – devono prevedere come contropartita un canone. Su questo aspetto Lottomatica non è d'accordo, per cui necessariamente si aprirà un contenzioso. L'Opa da parte della De Agostini si è conclusa e siamo in attesa dell'approvazione del bilancio del 2001. Si dovrà poi discutere dell'implementazione della rete nonché delle modifiche e del ristoro di tutte le attività poste in essere utilizzando la rete pubblica (la vendita di biglietti per alcune società calcistiche, per i teatri, eccetera), per le quali si dovrà prevedere un rimborso all'erario. Tutte queste iniziative, che abbiamo rinviato per evitare turbative nel periodo dell'offerta pubblica di acquisto, saranno attivate dal mese prossimo.

**PRESIDENTE.** La panoramica che lei ha delineato, dottor Cutrupi, – ha evidenziato sostanzialmente le motivazioni alla base dell'attivazione di questa indagine conoscitiva, centrando oltretutto gli obiettivi che ci eravamo prefissi. Abbiamo a che fare con un settore che coinvolge interessi grandissimi: 100.000 miliardi di lire, tra giochi legali e illegali, sono qualcosa di imponente. Il Parlamento non poteva certo rimanere inerte.

Lei ha toccato tutti i punti salienti: le reti e la necessità di una loro unificazione, proprio per evitare che il costo ricada indirettamente sulla collettività; l'omogeneizzazione delle aliquote, dei proventi (lei ricordava aliquote variabili, a seconda dei giochi, tra il 10 e il 50 per cento); la riorganizzazione di tutto il settore attraverso proposte che verranno da società interpellate *ad hoc*; la grave situazione alimentata dai giochi elettronici e i connessi problemi di ordine pubblico; le problematiche relative alle lotterie nazionali, con la grossa flessione che si è registrata e – come lei ha rilevato – anche il *deficit* di capacità promozionali; il problema dei concessionari e del minimo garantito all'UNIRE e al CONI. Di fatto è questa la panoramica generale che ci aspettavamo dai Monopoli, alla base della nostra esigenza di far precedere quest'audizione a tutte le altre. Senza una panoramica generale, sia dal punto di vista organizzativo che legislativo, sarebbe stato più difficile inquadrare correttamente gli interventi degli altri soggetti che la Commissione ha previsto di ascoltare.

**PEDRINI (Mar-DL-U).** Vorrei fare solo una precisazione. Lei ha parlato di 100 mila miliardi come stima totale delle giocate. Dal momento che in questi ultimi anni si è manifestato un decremento delle giocate legali, con una perdita di circa 7 mila miliardi, e che la cifra relativa alle giocate legali è stata stimata in circa 40 mila miliardi, mi pare evidente che sfuggono ad un controllo circa 60 mila miliardi. Se la cifra da lei indicata corrisponde al vero, la perdita per l'erario è di circa 12 mila miliardi. Non mi sembra una cifra irrilevante ed è facile immaginare quale utilizzo se ne potrebbe fare non solo a fini sociali o pensionistici.

*CUTRUPI*. Non a caso i beni culturali grazie al Lotto hanno usufruito di notevoli contributi.

*PEDRINI (Mar-DL-U)*. Ringrazio il Presidente per aver dato luogo a quest'indagine conoscitiva che ci consente di cominciare a far luce su un settore molto complesso che necessita di una definizione più chiara, di un quadro normativo di riferimento sulla materia.

*PRESIDENTE*. Uno degli obiettivi dell'indagine è proprio calibrare i giochi in base agli obiettivi di gettito che lo Stato si prefigge. La riorganizzazione è necessaria perché si manifestano duplicazioni, sovrapposizioni di giochi. Dobbiamo semplificare le procedure e indicare obiettivi chiari che consentano di calibrare ed organizzare meglio l'intero settore.

*BRUNALE (DS-U)*. La ringrazio dottor Cutrupi per la sua esauriente presentazione della situazione relativa al settore dei giochi e delle scommesse. Indubbiamente si tratta di una materia molto complessa, difficile da approfondire e soprattutto da riorganizzare, anche se alcuni elementi, sia in virtù di norme che il Parlamento ha approvato, sia di sollecitazioni che sono venute dalla stessa Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ci lasciano ben sperare.

D'altra parte quest'Amministrazione, come lei ha ricordato, anche in considerazione delle competenze residue rimaste in seguito al processo di privatizzazione del settore sali e tabacchi, è chiamata a trovare un suo definitivo assetto in una prospettiva di almeno qualche anno. È evidente che il settore dei giochi, a prescindere dalle importanti competenze residue legate al settore dei tabacchi lavorati, rappresenterà senz'altro la questione di maggior rilievo sul tavolo dell'amministrazione da lei diretta.

Al di là di singoli aspetti, su quali avremo modo di operare successivamente degli approfondimenti, ritengo che uno degli obiettivi principali da raggiungere, come ricordava anche il Presidente nel suo brevissimo intervento, sia quello di realizzare nel nostro Paese una rete unica, per evitare che i costi si moltiplichino e per garantire a livello territoriale una maggiore efficienza del servizio offerto ai cittadini.

Vorrei ricordare che la rete delle tabaccherie è dotata attualmente di circa 35 mila terminali. Si tratta di una delle reti più diffuse a livello europeo, tra l'altro in crescita, realizzata grazie agli accordi e al lavoro svolto dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e alle gare svolte per determinare i gestori del gioco del Lotto.

Fra l'altro, vorrei da lei anche un giudizio sul fatto che la legge prevede la possibilità di estendere la raccolta del gioco del Lotto a tutti i richiedenti. Ricordo che, relativamente agli anni 1998-1999, sono da soddisfare ancora 17 mila domande. O si modifica la legislazione oppure, se questo non fosse possibile, sarebbe auspicabile la progressiva estensione della raccolta del gioco del Lotto a tutti i richiedenti.

Nel suo *dossier* lei ha fatto riferimento ad una riorganizzazione del personale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli dello Stato che

tenga conto anche dei 1.400 dipendenti ancora in organico derivanti dalla precedente gestione. Il trasferimento di nuove competenze, per effetto delle norme recentemente approvate e nel passaggio dall'Agenzia delle entrate ai Monopoli dello Stato di alcune nuove attività, comporta inevitabilmente una riorganizzazione. Mi sembra che la sua proposta sia volta ad un raddoppio dell'organico del personale dell'Azienda autonoma dei Monopoli dello Stato, vale a dire da 1.400 a 3.000 persone. Dato che noi riteniamo che lo Stato su questa materia così importante deve mantenere la sua capacità di indirizzo e controllo, ma non di intervento diretto nella gestione, vorrei sapere se, ai fini di un riordino del settore, la previsione fatta sulla riorganizzazione e sulle quote di personale tiene conto di tale indirizzo; e cioè se, tra centro e periferia, le funzioni che vogliamo affidare in via definitiva, *medio tempore*, all'amministrazione stessa sono di gestire il settore per conto dello Stato - determinando le scelte, gli indirizzi ed esercitando il controllo - abbandonando però contestualmente l'attività di gestione vera e propria, che verrebbe progressivamente affidata al privato, laddove fosse ancora in capo ai Monopoli dello Stato. Ritengo che la sua proposta sia ragionevole solo se si basa su tale concetto.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Signor Presidente, intendo rimanere nell'ambito delle linee da lei indicate rispetto agli obiettivi dell'indagine conoscitiva.

Ringrazio il dottor Cutrupi per aver portato alla nostra conoscenza una documentazione certamente interessante e compiuta.

Ritengo opportuno che la Commissione finanze e tesoro abbia modo di verificare cifre che in ogni caso attingono alle entrate. Dai dati desumibili dall'assestamento di bilancio 2001, risulta che per il Lotto e le lotterie sono risultate minori entrate per circa 8.259 miliardi di lire; di fatto le entrate effettive, quantificate in 25.800 miliardi di lire, si sono ridotte di un terzo. Nel corrente esercizio la previsione d'entrata è stata più realisticamente indicata in 9.586.000 euro. Si rende perciò necessario sapere se questo buco nelle entrate relative al settore sia dovuto ad un'errata previsione o a fatti e circostanze sopravvenuti in relazione al bilancio di previsione 2001; inoltre, vorremmo sapere - perché è un problema che si sta manifestando - se l'amministrazione ha a suo tempo correttamente indicato le stime di entrata per il 2001 e se vi sono state variazioni in aumento, sia per motivi tecnici della Ragioneria generale dello Stato, sia per motivazioni politiche del Ministero dell'economia e delle finanze.

Con la legge n. 383 del 2001 è stato previsto un intervento di riordino di tutte le attività di gioco e delle scommesse, ma a quattro mesi dall'entrata in vigore della normativa, che - come è noto - prevede l'unificazione in capo ad una sola struttura di tutte le attività del settore, siamo ancora in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica. La scorsa settimana il ministro Tremonti ha affermato in questa stessa sede che la normativa in oggetto potrà trovare concreta attuazione a conclusione dell'indagine conoscitiva condotta dalla nostra Commis-

sione. In attesa di tale definizione, abbiamo la necessità di conoscere quali sono le attività che si intende affidare alla nuova struttura e se quelle attualmente gestite dal CONI e dall'UNIRE sarebbero escluse. Anche se nel corso dell'indagine avremo modo di ascoltare anche queste realtà, vorremmo sapere se ci sono iniziative in tal senso e, in caso affermativo, qual è la posizione della sua amministrazione in proposito.

Sono state in parte disattese alcune nostre sollecitazioni, esplicitate nel corso dell'esame della legge finanziaria, sul famoso articolo relativo alla scissione dei servizi di proprietà e la creazione di un'unica rete informatica. Dal momento che avevo predisposto un emendamento in tal senso, ci conforta sapere che anche il dottor Cutrupi è del nostro stesso avviso.

Un'altra questione su cui intendo soffermarmi è il deludente andamento della lotteria Italia. Sostanzialmente, direttore, secondo le indicazioni che lei ha fornito, che possono essere condivisibili o meno, la sua Amministrazione ha fatto il possibile per cercare di limitare la perdita di gettito che è risultata inferiore del 30 per cento rispetto alla passata edizione; d'altra parte il programma televisivo di Panariello ha avuto un notevole successo in termini di ascolto. Allora, si tratta di vedere se effettivamente la RAI non ha sostenuto in modo adeguato un piano promozionale di vendita e quali contromisure sono state portate avanti. Rispetto ad un platea di dieci milioni di telespettatori, che dava comunque una grandissima visibilità alla lotteria, non riusciamo a comprendere le ragioni che hanno portato ad un risultato così deludente, che denota chiaramente una mancante o inefficiente promozione pubblicitaria. Signor Presidente, dal momento che questa situazione di fatto ha dei riflessi anche sulle entrate dello Stato, sarebbe opportuno prevedere anche un'audizione del professor Zaccaria.

BRUNALE (*DS-U*). Forse la ragione vera, oltre ad eventuali responsabilità da accertare, potrebbe essere più semplicemente legata, per ragioni tecniche del tutto evidenti, ad un minor *appeal* delle lotterie rispetto al Superenalotto.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Si tratta di opinioni. In ogni caso la mia considerazione voleva essere di carattere politico, nel senso che, in base a quanto detto dal direttore generale, si è manifestato un evidente contrasto tra la RAI e i Monopoli rispetto al quale occorre un adeguato intervento.

CUTRUPI. Non ho avuto contatti con il presidente Zaccaria, ma con il direttore di rete.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Ad ogni modo, non si può certamente essere soddisfatti del risultato ottenuto, soprattutto se si tiene conto del *trend* di crescita degli anni passati. Ritengo che ben altra considerazione si sarebbe dovuto dare alla questione.

LABELLARTE (*Misto-SDI*). La relazione del dottor Cutrupi offre una serie infinita di spunti e credo confermi l'opportunità della scelta di mantenere in vita questa realtà, salvaguardando professionalità che negli anni si erano già sviluppate intorno al settore dei giochi. Ora è stata attuata una prima razionalizzazione del settore, con l'accentramento in capo all'Amministrazione dei Monopoli di alcuni giochi precedentemente gestiti dall'Agenzia delle entrate.

Vorrei che il nostro ospite approfondisse in particolare due aspetti. Il primo riguarda il settore delle scommesse sportive che, anche se occupa uno spazio abbastanza esiguo nel complesso dei giochi, denota però, in presenza di difficoltà organizzative largamente superiori rispetto a quelle degli altri comparti che comunque hanno subito un decremento, una crescita - come mostrano i dati forniti dal direttore - percentualmente abbastanza rilevante. Ad avviso del direttore, non sarebbe il caso di procedere ad una riorganizzazione complessiva del settore, considerato che questo gioco denota comunque, a fronte della caduta verticale degli altri concorsi basati sul gioco del calcio, una sua vitalità abbastanza consistente?

Il secondo approfondimento riguarda il Bingo. Il ritardo nell'apertura delle sale - mi pare che il dato riguardi un centinaio di sale ad otto mesi circa dall'indizione della gara - dipende dagli enti locali o dalle condizioni generali del mercato? Ovviamente voi sostenete - e mi sembra abbastanza normale da parte vostra - che l'Amministrazione dei Monopoli ha fatto tutto ciò che era in suo potere. In tal caso, visti i risultati delle sale che hanno già aperto, da cosa dipende questo ritardo? C'è sempre l'intenzione di allargare il mercato e di concedere in tempi rapidi ulteriori 400 concessioni, oppure l'Amministrazione dei Monopoli, sulla base di quanto sta accadendo, sta sviluppando riflessioni di tipo diverso?

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Ringrazio il dottor Cutrupi per la sua ampia relazione che sarà certo utile per il prosieguo dei lavori della Commissione.

Non è possibile che tra le tante cause che hanno portato ad una riduzione delle entrate per l'erario vi sia anche il fatto che sono stati introdotti nuovi giochi? Potrebbe essersi determinata una minore propensione al gioco da parte del cittadino italiano. Può darsi che quest'ultima non sia illimitata e dunque che un gioco possa prevalere sull'altro. Invito a riflettere sul fatto che, dal momento che tanti giochi sono stati introdotti nel circuito, forse sarebbe meglio affinare l'*appeal* dei giochi già introdotti, prima di introdurne di nuovi. Lei condivide questa mia opinione?

CUTRUPI. Rispondo brevemente al senatore Brunale. La mia preoccupazione costante è stata di rappresentare all'esterno - da ciò il fatto di ricorrere ad istituti specializzati di organizzazione al di sopra delle parti, con verifica del Ministero della funzione pubblica - l'immagine di una struttura che teoricamente non si occupa di gestione. Tenga presente che rispetto all'organico teorico di 1.400 dipendenti - in realtà oggi sono 1.200 circa - va considerata anche la vigilanza e il controllo sui depositi

fiscali di produzione e commercializzazione dei tabacchi lavorati ed è facile immaginare quanto sia problematico controllare una realtà del genere e, dal momento che in Italia ormai chiunque ha la possibilità di commercializzare tabacco, è importante effettuare i necessari controlli per la fiscalità che comporta.

Ricordo poi che siamo gestori, in accordo col Ministero della sanità, dell'unico laboratorio che controlla il fumo. Evidentemente, pur svolgendo il lavoro nel migliore dei modi, non è oggi più sufficiente e richiede un necessario ampliamento.

Si rende inoltre indispensabile un centro informatico in grado di monitorare tutta l'attività delle sale Bingo. Non credo sia opportuno demandare a società esterne la gestione del settore informatico. I controlli diretti sul Bingo devono poi essere effettuati in tutte le sale regolarmente, almeno una volta alla settimana. Per il Lotto, basti pensare al caso dei numeri ritardatari, per la verifica dei quali è necessario un controllo costante. Ed è poi possibile che la realtà dei videogiochi sia abbandonata a se stessa?

Lo scopo è dare vita ad una efficace attività di controllo sulla gestione affidata ai privati. Se i privati danno le necessarie garanzie si può, con l'ausilio dell'informatica, realizzare un controllo specializzato che fornisca riferimenti immediati e puntuali.

Ricordo che anni fa, grazie ad alcune verifiche tecniche a Lottomatica, è stato possibile recuperare all'erario dieci miliardi. Continuiamo a procedere in tal senso considerando che il controllo attiene anche alle modalità di realizzazione della pubblicità per consentire allo Stato di recuperare le spese non inerenti.

Se si vuole garantire un'attività di controllo sull'intero territorio nazionale, è necessario prevedere controlli adeguati. In Lombardia, ad esempio, per l'organico dell'ispettorato ritengo siano necessarie non meno di 100 persone, di cui almeno 20 o 30 stabilmente solo per le sale Bingo.

Sono necessari specialisti che, grazie a computer portatili, siano in grado di svolgere controlli sul posto e, collegandosi alla rete, di estrarne i dati necessari. Per tutti tali compiti l'amministrazione dovrebbe avere un organico di circa tremila unità, ma può darsi che questo dato debba essere rivisto. In ogni caso l'implementazione riguarderebbe il personale in mobilità della pubblica amministrazione, con elementi idonei anche da riqualificare.

Con riferimento all'intervento del senatore Eufemi, mi limito a sottolineare che il passaggio dal 31 per cento del 2000 al 24 per cento del 2001 del provento erariale è di per sé sufficiente a giustificare l'imprevedibilità del calo relativo al Lotto. Le stime dell'Amministrazione tenevano conto dei dati disponibili in quel momento. Questo non esclude che vi possano essere stati ritocchi nelle previsioni in attesa di un *trend* di crescita simile a quello dell'anno precedente. Le lotterie viaggiano su un ordine di grandezza di poche decine di miliardi, un dato francamente risibile rispetto al totale. Sarebbe forse più opportuno controllare i giochi non amministrati

dai Monopoli. Non conosco i dati statistici che il Ministero del tesoro ha fornito su questi giochi.

Con riferimento alla sua domanda su CONI e UNIRE, osservo che quest'ultima ha chiesto in alcune occasioni il ritorno al sistema *quo ante*, vale a dire ad una gestione da parte del Ministero delle politiche agricole. Noi non siamo d'accordo. Ritengo che soprattutto nel momento in cui si fa la scelta di un'unica struttura centrale, anche per le utili motivazioni ricordate dal senatore Castellani, tornare indietro sia inopportuno.

Per quanto concerne invece il CONI, sarebbe auspicabile che, ancor prima della gara, si calcolassero le necessità di dotazione ai fini dello svolgimento delle specifiche attività istituzionali. Un'operazione analoga è stata fatta per i beni culturali ai quali si è assicurato un gettito notevole che ha prodotto risultati molto positivi. Ritengo vantaggioso operare similmente per il CONI dando in gestione a privati l'intero settore dei giochi precedentemente controllati dal Comitato, anche se il problema nasce nel momento in cui si cerca di modificare la legge speciale che regola i suoi compiti. Ciò risulta del tutto evidente allorché alti dirigenti del CONI condividono con forza tale linea, ma poi di fatto non subentra alcun cambiamento.

Per quanto riguarda il cattivo andamento della lotteria Italia, ribadisco che la causa principale va imputata alla trasmissione televisiva che non ha saputo, attraverso messaggi pubblicitari adeguati, incentivare la vendita dei biglietti. Per quanto riguarda la mancanza di *appeal* di cui parlava il senatore Brunale, rilevo che l'anno scorso, nel caso della trasmissione mattutina della Carrà che giornalmente ricordava ai telespettatori di comprare i biglietti, il gioco della lotteria è stato molto incentivato. Nella trasmissione di Panariello invece ciò non è avvenuto. Non tutti considerano che quella trasmissione ha avuto successo per le indubbie capacità di Panariello, ma che è stata resa possibile soprattutto grazie al sostegno economico da noi fornito. Abbiamo dovuto responsabilmente evitare di sospendere all'ultimo momento la trasmissione, in seguito ad alcune irregolarità legate agli impegni assunti e abbiamo sempre manifestato grande disponibilità, come nel caso in cui, soppressa la trasmissione in occasione dell'attentato alle torri gemelle di New York, ci siamo dichiarati disponibili ad una loro richiesta volta ad indirizzare i premi non attribuiti ad un altro gioco. Era questa un'ottima occasione per realizzare una pubblicità di forte impatto, avendo previsto uno *scratch* di 5 numeri che però ha dato risultati molto deludenti proprio a causa di una non adeguata pubblicizzazione.

Con riferimento all'intervento del senatore Labellarte, ritengo che il settore delle scommesse, l'unico che sta vivendo una fase di ripresa per la novità e per la sua appetibilità, ha certamente bisogno di una riorganizzazione. Siamo in attesa di poter aprire un tavolo tecnico sulle regole al quale dovrebbero intervenire tutti i responsabili del settore, sperando che garantisca l'effettiva riorganizzazione. Vorrei che insieme ai concessionari, al CONI e all'UNIRE, si potessero decidere regole di comporta-

mento, di incentivazione dei giochi e della pubblicità, in modo da garantire al meglio le entrate erariali.

La lentezza nell'attivazione delle sale del Bingo è dovuta ad una serie di cavilli burocratici. Anche con riferimento a coloro che hanno già aperto la sala, sono attualmente all'esame del TAR ben 200 ricorsi. In alcuni casi invece, come per il TAR di Napoli, è stata sospesa la graduatoria con la conseguenza di aver creato una situazione di stallo. Dopo che è stata realizzata la sala, la graduatoria è stata sospesa e ora non si può far altro che attendere perché, nonostante l'aiuto di un gruppo di esperti che coadiuva nel predisporre gli atti per il TAR e la sensibilizzazione dell'Avvocatura, non sono intervenute decisioni in materia.

Anche se è previsto l'allargamento del numero delle sale Bingo, si opererà solo laddove i dati della raccolta del gioco lo giustifichino. Dovranno essere aperte almeno 420 sale. Invece, alla fine di questa fase di proroga che scade il 13 marzo, le sale aperte saranno circa 300. Vi sono già state le prime 20-30 rinunce dovute al fatto che, dopo un primo momento in cui tutti si sono lasciati prendere dall'euforia di realizzare il *business*, ci si è resi conto dell'impegno necessario per avviare l'attività. Basta pensare alla puntualità dei collaudi effettuati che, pur evitando di fare riferimento a cavilli, prevedono misure precise. Una sala con 300 posti deve prevedere almeno un metro e mezzo per ogni giocatore, in modo da garantire adeguate regole di deflusso, di ampiezza. Si tratta insomma di regole inderogabili.

Il senatore Castellani ha perfettamente ragione, condivido *in toto* il suo ragionamento: i giochi si cannibalizzano tra di loro e spesso un nuovo gioco comporta effetti negativi sui giochi precedenti, anche nel caso in cui non si affermi. Il giocatore è un abitudinario che si fa colpire dalla novità solo se è al tempo stesso semplice e piacevole. Una delle prime cose che vorrei proporre è la nomina del consiglio di amministrazione dell'azienda, che deve però essere composto da tecnici responsabili, in modo che tutti i concessionari siano presenti al tavolo delle regole. Nessuno può cercare di fare il proprio *business* a scapito di un altro, con effetti indotti sull'erario. Se oggi tutti i giocatori dell'Enalotto si riversassero, ad esempio, sulle scommesse ippiche, domani mattina registreremmo un crollo delle entrate erariali che non possiamo permetterci. Dobbiamo far sì che il prelievo erariale diventi omogeneo, a prescindere dalla diversa appetibilità dei giochi così da approntare previsioni che non diano luogo alle sfasature di cui parlava il senatore Eufemi.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Cutrupi per la panoramica e le risposte che ha fornito. A nome della Commissione vorrei farle una preghiera: lei ha confermato questa mattina che sono in corso incontri informali del Ministero con i vari soggetti interessati. Anche se la Commissione è chiaramente interessata ad essere informata sulle risultanze di tali incontri, al tempo stesso auspica che non vi siano fughe in avanti prima delle conclusioni della nostra indagine. È importante operare su piani paralleli, tenendo bene a mente che prima di prendere qualsiasi de-

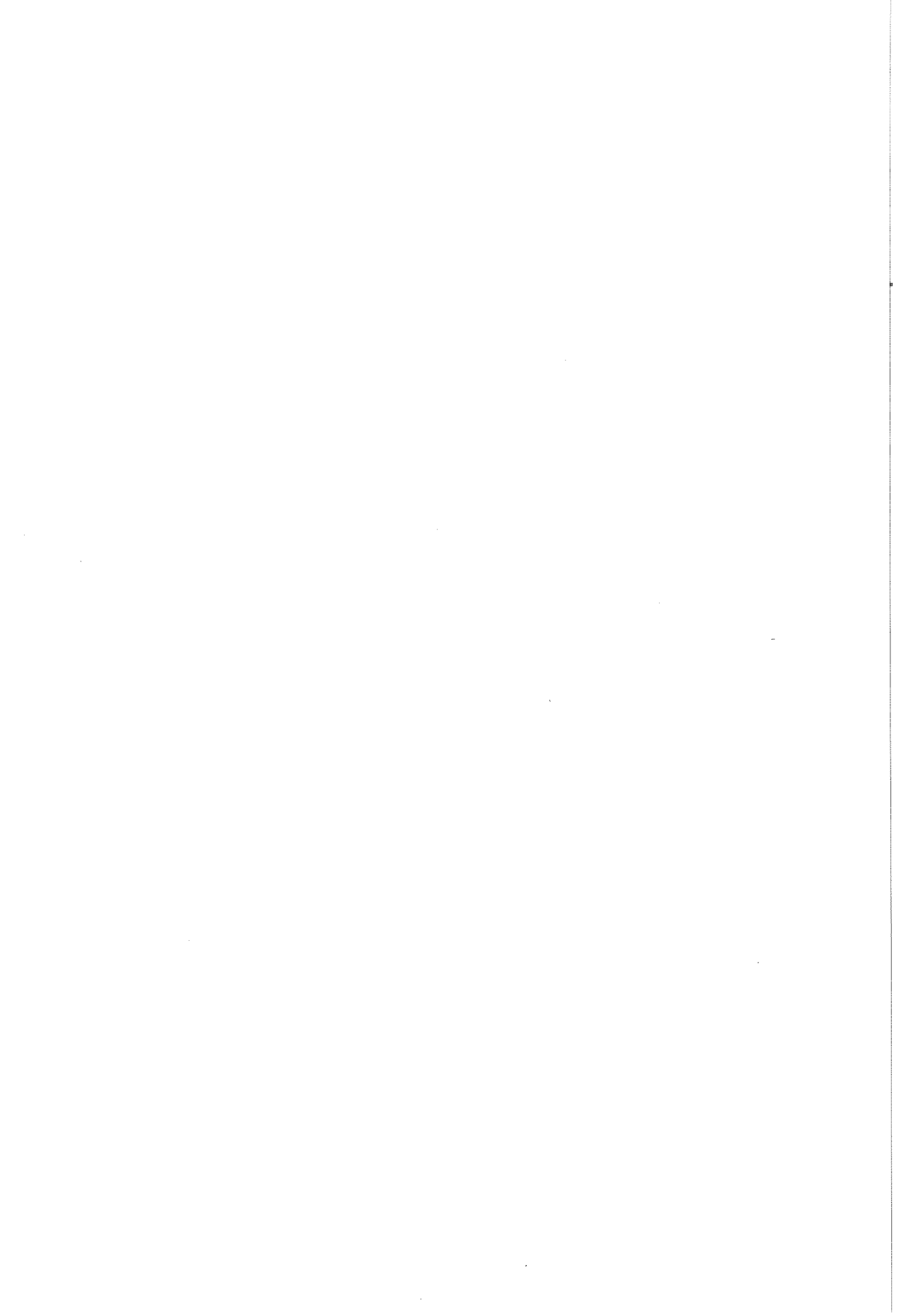


cisione, anche a livello di Esecutivo, è importante che la Commissione porti a termine l'indagine, le cui risultanze devono essere alla base della riforma dell'Agenzia dei giochi.

*CUTRUPI.* È nell'interesse di tutti, signor Presidente.

**PRESIDENTE.** Dichiaro conclusa l'audizione.  
Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*(I lavori terminano alle ore 10,15).*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

### INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 FEBBRAIO 2002

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione dell'Unione nazionale incremento razze equine

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 91, 95, 96 e <i>passim</i>		ANDRIANI . . . . .	Pag. 92, 95, 102
BONAVITA (DS-U) . . . . .	98		* TESTA . . . . .	105
* EUFEMI (CCD-CDU:BF) . . . . .	97			
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	100			
GIRFATTI (FI) . . . . .	101			

---

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU:Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

*Interviene l'avvocato Andriani, commissario dell'Unione nazionale incremento razze equine, accompagnato dal dottor Testa, segretario generale del medesimo ente.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione dell'Unione nazionale incremento razze equine**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono presenti, in rappresentanza dell'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE), l'avvocato Andriani e il dottor Testa, che ringraziamo per aver accolto il nostro invito.

Quest'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse nasce dall'emergere di molteplici situazioni problematiche nell'ambito di tale realtà, a partire da una sensibile riduzione degli incassi che si è tradotta poi, a sua volta, in un analogo decremento della quota di gettito destinata all'erario. La cosiddetta legge Tremonti-*bis* prevede, all'articolo 12, la riorganizzazione e la razionalizzazione del settore. Recenti vicende - l'introduzione del Bingo, i deludenti risultati in termini economici di alcuni giochi, quali la Lotteria Italia, la scalata a Lottomatica tramite offerta pubblica d'acquisto da parte della De Agostini - hanno indotto la nostra Commissione a dare l'avvio ad un ciclo di audizioni che potessero fornire un quadro completo della situazione in cui versa l'intero settore.

Stamattina abbiamo ascoltato il direttore dei Monopoli, dottor Cutrupi, il quale, oltre a disegnarci uno scenario che ha confermato la nostra diagnosi intuitiva, ha concordato con gli obiettivi che si vogliono conseguire per il riordino e la razionalizzazione dell'intero settore, in particolare per quanto riguarda l'UNIRE.

In proposito, prima di dare la parola ai nostri ospiti, mi permetto un'osservazione che vuole essere al tempo stesso una provocazione. Il dottor Cutrupi questa mattina ha sostenuto che il settore dei giochi dovrebbe essere accentrato nell'ambito di un'istituenda agenzia e che, citando UNIRE e CONI, non ci possono essere suddivisioni e diversificazioni di competenze. La Commissione gradirebbe conoscere l'opinione dell'U-

NIRE al riguardo, tenendo anche conto del problema dei minimi garantiti che sta creando grosse difficoltà ai concessionari.

*ANDRIANI.* Signor Presidente, accetto la sua benevola provocazione sottolineando chiaramente, sin dall'inizio del mio intervento, che l'UNIRE è di parere diametralmente opposto a quello del direttore generale Cutrupi. Pur limitando le mie osservazioni all'UNIRE, realtà di cui sono competente, non posso non sottolineare una certa affinità con il CONI. Vi è una sostanziale differenza tra le scommesse legate all'ippica e quelle relative ad altri giochi. Chi scommette sull'ippica deve possedere una particolare conoscenza tecnica del gioco e del mondo sottostante. Ovviamente non è questo aspetto che ci induce a ritenere che la scommessa ippica debba essere gestita nuovamente dall'ente che sovrintende al mondo dell'ippica, quanto piuttosto la consapevolezza che il vero fine della scommessa ippica è legato alla raccolta di fondi che consentano di finanziare l'intero settore. Si può in un certo senso dire che la destinazione è obbligatoria. È vero che, ad esempio, una diminuzione degli incassi del Superenalotto determinerebbe un danno per l'erario, ma nel caso delle scommesse ippiche al danno immediato se ne aggiungerebbe uno mediato che colpirebbe l'intero settore che impiega circa 50.000 addetti e che sopravvive proprio grazie al montepremi che l'UNIRE realizza attraverso la raccolta delle scommesse ippiche.

Faccio un esempio pratico. Se in seguito alla vicenda dei minimi garantiti, che attualmente comporta per l'UNIRE una sofferenza in termini economici per circa 700 - miliardi, si dovesse determinare una soluzione che penalizza questa realtà, non potendosi dare luogo ad economie di spesa si verrebbero a determinare conseguenze negative per l'indotto. Ridurre il montepremi significa quindi ridurre «a cascata» non solo l'attività ippica ma anche l'occupazione ad essa legata. Non va poi dimenticato che è necessaria una competenza specifica per affrontare i problemi specifici del mondo delle scommesse ippiche e che comunque la raccolta dei proventi da esse derivanti è difficoltosa e costosa.

Ciò posto, inserire tutte queste problematiche in un solo contenitore porterebbe inevitabilmente a privilegiare scommesse più semplici da raccogliere, che garantiscono allo Stato un maggior aggio. Purtroppo, l'esperienza degli ultimi due anni, in cui la scommessa ippica non è stata più gestita dall'UNIRE, ha determinato conseguenze estremamente gravi sul gioco. Ad esempio, l'aumento ad 1 euro della quota minima della giocata relativa alla scommessa Tris ha comportato, per il solo mese di gennaio, per l'UNIRE un danno di circa 4 - miliardi di lire e per l'Erario di circa 1.900 - milioni di lire. Fortunatamente il Senato ha posto rimedio a questa situazione emendando il decreto (si è detto che non si potevano modificare le cifre previste per mancanza di copertura, ma un eventuale emendamento in tal senso, determinando maggiori entrate per lo Stato, non avrebbe a mio parere avuto bisogno di copertura). Si è quindi compiuto un errore di valutazione allorché si è tenuto maggiormente in considerazione l'opinione isolata del concessionario della scommessa Tris, l'unico

a sostenere che l'aumento dell'unità minima di giocata fosse utile (l'UNIRE aveva più volte manifestato l'opinione che l'unità in questione dovesse essere mantenuta a 0,50 euro).

Vorrei fare un altro inciso di carattere tecnico: il fatto che, contrariamente a quanto auspicato dall'UNIRE, il Senato abbia posto rimedio solo al problema inerente alla scommessa Tris e non a quello relativo alla scommessa Trio, secondo le nostre valutazioni e i nostri conti, produce ugualmente un danno all'UNIRE e, di conseguenza, anche all'Erario, perché a minori entrate per l'Unione corrispondono ovviamente minori entrate per l'Erario.

A dimostrazione del fatto che nel settore non c'è crisi di raccolta, vorrei ricordare che in termini assoluti l'anno scorso le scommesse ippiche sono aumentate di circa il 15 per cento; è però il sistema ad essere carente perché troppo rigido. Per rilanciare il settore, sin dal 1999 l'UNIRE ha proposto, ed esempio, al Ministero dell'economia e delle finanze delle modifiche ai giochi, ma ad oggi non abbiamo ricevuto risposta; non ci è stato detto che le nostre idee non piacevano, non ne abbiamo proprio discusso e - ripeto - ancora aspettiamo una risposta ufficiale.

Fermo restando che per il coordinamento è necessaria una strategia generale che deve spettare ad un tavolo unitario per tutti i giochi, questa serie di argomenti ci induce a ritenere essenziale il ritorno del controllo della gestione delle scommesse ippiche all'UNIRE.

In quest'ottica andrebbe valutato anche il discorso sui minimi garantiti. Assieme al segretario generale, dottor Testa, siamo reduci da un incontro svoltosi ieri al Ministero dell'economia e delle finanze proprio in merito a tale questione. In sostanza, nelle ipotesi avanzate - che voi sicuramente conoscerete meglio di me - si chiede un certo sacrificio economico all'UNIRE e al CONI per trovare un equilibrio tra le esigenze dei concessionari e quelle degli operatori del settore. Ribadisco che per capire il livello di sacrificio che l'UNIRE e il mondo dell'ippica sono in grado di sostenere in questa vicenda occorre valutare anche le prospettive che ci si danno. Se, ad esempio, sapessimo di poter contare in prospettiva su maggiori entrate (perché vi è la possibilità di intervenire sulle scommesse, di proporre nuovi giochi, di aumentare la rete di raccolta delle scommesse Tris, in sostanza di poter controllare il mercato delle scommesse), potremmo più fiduciosamente rinunciare a qualcosa perché sapremmo che la rinuncia potrebbe essere riequilibrata con una maggiore raccolta. Sarebbe opportuno esaminare unitariamente le due questioni, perché in un'ottica di prospettiva è più facile capire i possibili sacrifici economici dell'ente. È evidente che di sacrificio si parla, perché nel bilancio 2001 e nel bilancio preventivo 2002 abbiamo inserito come entrate anche i minimi garantiti; se per motivi di equilibrio si deve arrivare, quantomeno per il futuro, ad una diversa definizione della materia, è bene sapere che il comparto entrerà in sofferenza. Da questo punto di vista i legittimi interessi dei concessionari devono essere valutati unitariamente agli altrettanto legittimi interessi, non tanto dell'UNIRE che è un ente pubblico, un segmento dell'amministrazione, quanto del mondo dell'ippica.

Abbiamo predisposto una memoria che riassume in termini molto sintetici la storia dei giochi, mostra la situazione attuale, riepiloga la situazione numerica delle entrate degli ultimi anni e contiene una serie di proposte. Non ritengo sia il caso – salvo vostro diverso avviso – illustrare la parte storica e analitica, perché lascerò il documento agli atti della Commissione; mi limito a riassumere brevemente le proposte dell'UNIRE, che confidiamo possano essere esaminate con attenzione della Commissione finanze e tesoro del Senato, dal Parlamento e dal Governo.

In primo luogo, l'introduzione di nuove tipologie di scommessa. La proposta di una nuova regolamentazione delle scommesse è stata trasmessa dall'UNIRE ai due Dicasteri competenti, ai sensi dell'articolo 4, punto 5), del decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998, il giorno 8 settembre 2000. Il nuovo regolamento è stato redatto in modo da poter introdurre nuove tipologie di scommesse senza la necessità di emanare decreti, evitando così i tempi burocratici necessari per renderle operative. Quindi, con un po' di agilità ed elasticità si potrebbero introdurre in tempi brevi nuove scommesse, sicuramente foriere di nuovi incassi, come la Quartè, già presente prima dell'avvento del totalizzatore nazionale del Ministero delle finanze e non più operativa dopo il passaggio di competenze, il Quintè, che tanto successo riscuote in Francia, la scommessa multipla al totalizzatore (i primi arrivati di tre o quattro corse pre-stabilite), ma questo elenco è aperto alla fantasia e alla competenza di tutti.

In secondo luogo, modificare l'articolo – 6, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998, per consentire al pubblico presente negli ippodromi di poter scommettere su corse che si svolgono su altri ippodromi. Si tratta del cosiddetto *simulcasting*, che ha il doppio valore di accrescere la raccolta di scommesse e di incentivare la frequentazione degli ippodromi: come UNIRE crediamo strategicamente importante rilanciare l'immagine dell'ippica e quindi consentire anche a chi va negli ippodromi di giocare e scommettere anche sulle corse che si tengono negli altri ippodromi, come avviene nelle agenzie ippiche. Attualmente solo in alcuni ippodromi, dove c'è un'agenzia ippica, si può giocare anche su altri campi, ma nella maggior parte degli ippodromi questa possibilità non esiste; è evidente, allora, che si preferisce andare all'agenzia ippica anziché all'ippodromo a danno dell'ippica in generale. Questa riforma, a costo zero, non arrecherebbe danni a nessuno e comporterebbe un effetto positivo sia sulle entrate che sul versante della promozione dell'ippica.

In terzo luogo, modificare l'articolo 4, punto 4), dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, per consentire l'introduzione della scommessa multipla con riferimento alle quote del totalizzatore.

In quarto luogo, emanare bandi di gara in località sprovviste di agenzie ippiche, con priorità per le località dove esiste una sola agenzia abilitata all'accettazione delle sole scommesse sportive, per completare il piano di potenziamento previsto dal decreto del Ministero delle finanze del 7 aprile 1999.



Una delle osservazioni più negative che si possono fare sulla gara che ha portato all'apertura delle nuove agenzie ippiche - e poi alla successiva crisi, che stiamo vivendo, dei minimi garantiti - è quella della cattiva localizzazione territoriale. Il piano di concessioni è stato realizzato facendo poca attenzione a questo criterio, che a nostro giudizio è essenziale. Ad esempio, in alcune località vi sono due agenzie ippiche a distanza di poche centinaia di metri e poi magari non ve ne sono altre per decine di chilometri. Serve, quindi, un piano territoriale per la collocazione delle nuove concessioni.

Proponiamo di consentire l'accettazione della scommessa Tris anche nei bar, tabacchi ed altri esercizi che ne facciano richiesta, come avveniva con la precedente gestione, in aggiunta alle ricevitorie del Lotto, e di riportare l'aggio ai ricevitori all'8 per cento, percentuale concessa per altri giochi e concorsi. La scommessa Tris, proprio per un criterio di economicità, risulta fortemente penalizzata da questa situazione dell'aggio. Con l'attuale rete di raccolta, il ricevitore raccoglie scommesse diverse con aggi diversi con la stessa macchinetta; quindi, per raccogliere la scommessa Tris, deve interrompere il collegamento con altri giochi, «switchare» la macchinetta e passare alla scommessa Tris, sulla quale tra l'altro riceve un aggio minore. È chiaro che qualsiasi operatore attento compie questa operazione malvolentieri. Si tenderà quindi a privilegiare altre scommesse, dove l'aggio è maggiore e non bisogna interrompere il collegamento, soprattutto se ci crea una fila.

Tra l'altro, occorrerebbe valutare attentamente in che modo e in che termini il concessionario ha effettivamente messo in opera il numero di punti di raccolta che erano stati promessi. Avrei qualche dubbio in proposito, perché temo che siano stati contati i terminali e non i punti vendita. Si calcola che vi dovrebbero essere 17.000 terminali.

**PRESIDENTE.** Doveva farlo Lottomatica?

*ANDRIANI.* Doveva farlo la società Sara Bet. Comunque, se i terminali sono 17.000, può darsi che in ogni punto vendita ve ne siano tre o quattro. Non è la stessa cosa, come potete immaginare.

Un'altra proposta che avanziamo a proposito della Tris è di diminuire l'imposta unica che grava oggi nella misura del 10 per cento sui ricevitori. Il conseguente minore gettito erariale, secondo i nostri calcoli, sarebbe ampiamente compensato da un maggiore numero di giocate per cui, in conclusione, si otterrebbero maggiori entrate.

Riteniamo fondamentale, inoltre, l'istituzione della polizia dei giochi, indispensabile per garantire la regolarità e la trasparenza, soprattutto per quanto riguarda le scommesse che realizzano un elevato movimento di denaro.

È altrettanto urgente e necessario rinnovare la formula del concorso Totip. Ricordiamo che l'UNIRE ha proposto, fin dal 30 marzo 1999, una nuova formula del concorso, ma ancora non abbiamo una risposta ufficiale.

Credo sia altresì essenziale ripristinare i controlli presso i concessionari. Quale che sia la sorte dei minimi garantiti o il modello che si intende costruire, è indispensabile che i concessionari ricomincino a versare i proventi destinati all'UNIRE e all'erario nei tempi stabiliti. A tale riguardo, però, bisogna fissare anche delle sanzioni, per evitare che tali violazioni si ripetano. Ci troviamo ormai in una situazione drammatica, perché i concessionari non solo non pagano i minimi garantiti, ma neanche le quote di prelievo che incassano e la parte di spettanza dell'UNIRE. Se si fosse agito subito, sarebbe stato tutto molto più facile, anche perché sarebbe stato sufficiente chiarire al concessionario che se non avesse pagato gli sarebbe stata revocata la concessione. Ora purtroppo la soglia di sofferenza è ormai altissima e generalizzata.

Va poi affrontata la questione della concorrenza sleale sulle corse italiane praticata da società di scommesse con sedi all'estero, che non sono tenute né a corrispondere aggi, né a pagare imposte, per cui la remuneratività della scommessa risulta ovviamente più alta. Inoltre, occorre affrontare il problema dei Centri trasmissione dati.

Invitiamo pertanto il Parlamento ed il Governo a risolvere questa situazione, in modo che possano aumentare non solo le entrate dell'UNIRE ma anche dello Stato ed eliminare comunque una situazione di incertezza negativa per tutto il settore.

Occorre poi regolamentare l'aspetto relativo al controllo degli altri giochi, ad esempio i *videopoker*. A tale proposito, lanciai un allarme. È vero che attualmente vi è un movimento di circa 25.000 miliardi di lire - si sostiene - intorno all'operazione *videopoker*, sulla quale è certamente auspicabile un controllo, però bisogna riflettere bene sull'opportunità di consentire l'introduzione di *videopoker* o addirittura di *slot machine* nelle agenzie ippiche o negli ippodromi. Si verrebbero infatti a creare dei mini casinò, su cui non credo vi sia una volontà politica conforme. Inoltre, introducendo questi giochi - che definisco infernali - nelle agenzie ippiche, non si incrementerebbe l'afflusso di clienti alle agenzie stesse, ma si distoglierebbe il gioco dalla scommessa ippica e sportiva (che, come dicevamo prima, sono finalizzate al finanziamento di determinati settori dell'economia) per indirizzarlo verso un settore la cui unica finalità è il lucro.

In conclusione, riteniamo che restituire all'UNIRE le competenze che aveva fino al 1999 in materia di scommesse ippiche consentirebbe un maggior controllo ed un più rapido intervento. Ciò ottimizzerebbe la possibilità di reperire risorse che, come ho più volte ricordato, nel nostro caso servono a finanziare un comparto che dà occupazione ad oltre quarantamila addetti.

Restiamo naturalmente a disposizione di coloro che desiderassero porre eventuali quesiti.

PRESIDENTE. Ringraziamo l'avvocato Andriani per la panoramica veramente esaustiva e soprattutto per le sue sottolineature circa la posizione dell'UNIRE in merito a problemi di trasparenza e legalità.

Questa è solamente la seconda audizione che svolgiamo nell'ambito di questa indagine, ma già si vanno delineando alcuni *leit motiv*, che sono poi quelli che ci hanno indotto al varo di questa indagine.

Innanzitutto, ritorna il problema della necessità di una rete unica (è stato da voi citato quanto realizzato fino ad ora dalla società Sara Bet). In secondo luogo, ritorna il problema di prevedere un aggio unico, che oltretutto dovrà essere utilizzato come leva nella competizione internazionale. Vi è poi il problema dell'istituzione di una polizia dei giochi per garantire trasparenza e legalità agli stessi. È anche riemersa un'ipotesi che in altra indagine aveva avanzato la Guardia di finanza, cioè la possibilità di utilizzare il mezzo telematico per fini di riciclaggio e quindi, il ruolo che hanno società estere nella movimentazione di capitali. Viene inoltre confermata una nostra intuizione, suffragata poi dall'audizione del dottor Cutrupi, circa la necessità improcrastinabile del controllo dei videogiochi (già ho ricevuto alcune *e-mail* contenenti minacce e insulti per alcune dichiarazioni fatte nei confronti di questo settore).

Il commissario dell'UNIRE ci ha anche detto che le scommesse ippiche sono aumentate, contrariamente al *trend* negativo di tutto il monte scommesse e che è stato un errore ritoccare il prezzo della scommesse Tris minime ad 1 euro, tanto che si è perduto parte del gettito.

È stata quindi rivendicata l'autonomia della gestione di questi giochi, vista la destinazione obbligata e precisa delle somme rinvenienti da tale settore a beneficio di un comparto che da sempre è in sofferenza.

Per quanto riguarda le problematiche dei concessionari, con il problema connesso del minimo garantito, l'UNIRE si è mostrata disponibile ad un sacrificio per la realizzazione di quello che in altri settori merceologici viene definito un piano industriale: da una parte i sacrifici, dall'altra le garanzie, se non addirittura i vantaggi.

Vi è infine necessità dell'individuazione di un piano territoriale serio che consenta la presenza di punti vendita su tutto il territorio nazionale.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Signor Presidente, ho ascoltato con attenzione la relazione del avvocato Andreani rispetto alla quale vorrei fare soltanto alcune considerazioni. L'attività dell'UNIRE nel settore dell'allevamento equino può essere considerata antica e benemerita; tale circostanza può ragionevolmente portare questo ente a pensare di amministrare in via autonoma tutte le attività sulle scommesse dei cavalli. Dobbiamo però sottolineare come il ministro Tremonti, nell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, presentato ai sensi dell'articolo - 59 del decreto legislativo n. 300 del 1999, al capitolo intitolato «Ulteriori obiettivi di *governance*» ha testualmente affermato che dovrà pervenirsi alla creazione di una struttura integrata di scopo, la quale assumerà la totale responsabilità delle attività del settore, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni di competenze. Dico questo perché dalla posizione che abbiamo ascoltato poc'anzi emerge una certa divergenza; andrebbe quindi meglio precisato se il contrasto riguarda le opinioni di un

esponente dell'amministrazione finanziaria - nella specie, il dottor Cutrupi - o del titolare del Ministero della economia.

L'altro argomento di riflessione riguardava l'opportunità di una armonizzazione fiscale, alla quale siamo favorevoli, che dovrebbe investire tutto il settore dei giochi.

In merito all'andamento delle scommesse, voi avete illustrato il *trend* storico del settore, cosa che invece il dottor Cutrupi non ha fatto, avendoci illustrato solo le differenze riscontrate anno per anno. Voi proponete di consentire le scommesse Tris anche negli esercizi commerciali, nei bar e nei tabacchi, in aggiunta alle ricevitorie del Lotto; ciò presuppone la realizzazione di una rete informatica unitaria rispetto alla quale dovremmo quindi capire chi è contrario. Si registrano contrasti tra chi vuole la rete e chi non la vuole, anche perché esiste un divario tra chi ha la rete e chi no e ciò è di ostacolo alla promozione e diffusione dei giochi.

BONAVITA (*DS-U*). Signor Presidente, ci troviamo di fronte ad una valutazione molto importante e impegnativa sia dello stato dell'ente sia della funzione e dell'andamento delle scommesse. Innanzi tutto, concordo con voi: il giocatore ippico è un giocatore tecnico, poiché si presuppone che abbia perlomeno conoscenza del tipo di giocata e una conoscenza anche rudimentale del cavallo.

In proposito vorrei sottolineare che i nostri allevamenti sono di tutto rilievo, non solo perché abbiamo un campione come Varenne, ma anche perché si sono prodotti atleti di rilievo internazionale. Credo che dal punto di vista tecnico la nostra ippica - lo dico senza essere un esero del settore - - abbia conseguito risultati tecnici di rilievo.

Per converso, come aspetto negativo, il numero degli appassionati al mondo dell'ippica, che nascono proprio dalla frequentazione degli ippodromi, è in forte calo. Noi sappiamo che il giocatore tecnico si crea frequentando gli ippodromi. Si tratta di un problema non solo italiano, che si manifesta a livello mondiale. Da una parte, vi è una carenza degli imprenditori che gestiscono gli ippodromi italiani, che non riescono ad individuare soluzioni amministrative per attirare il pubblico, dall'altra, sono state introdotte norme che non hanno attratto e talvolta addirittura allontanato un pubblico che prima frequentava con più facilità gli ippodromi. Questo è un problema che credo l'UNIRE conosca, gestendo l'importante settore dell'allevamento delle razze equine nel nostro Paese, che comprende non solo i cavalli da gara ma anche quelli da allevamento. Non dobbiamo pertanto pensare solo al gioco, considerato che l'UNIRE ha un compito istituzionale molto più ampio e variegato e sostiene una parte importante della nostra zootecnia.

Inoltre, i proventi derivanti dal gioco e dalle scommesse sono finalizzati agli incrementi che si distribuiscono non solo sugli allevatori dei cavalli che corrono e che hanno i montepremi, ma sul comparto in generale. Quindi, è un problema che dobbiamo affrontare con serietà.

Sui minimi garantiti vi è stata, a mio giudizio, un'illusione ottica come quando si pensava che la proliferazione dei punti di vendita potesse

umentare il volume di gioco; le previsioni sono state disattese e questi signori incautamente si sono trovati strozzati, perché lo Stato aveva chiesto un minimo garantito. Quindi, oggi siamo in una situazione di crisi derivata da non cautela imprenditoriale, che credo non debba pesare sul mondo dell'allevamento delle razze equine. Anche questo è un problema da affrontare.

Nel settore dei punti di scommessa per le corse ippiche esistono problemi occupazionali, anche se in questo caso la non cautela è determinata dall'eccessiva proliferazione delle sale gioco. Una questione che lei ha sottolineato e che io sottoposi già nella scorsa legislatura con ordini del giorno ai collegati fiscali e alla legge finanziaria è relativa alla creazione dell'agenzia del campo, del *simulcasting*, perché se, ad esempio, un giocatore che è appassionato ad un cavallo che corre a Trieste, non può fare quella giocata perché si trova in un ippodromo di Roma, finirà per andare a giocare nella sala ippica; così facendo sottraiamo sempre più pubblico agli ippodromi, luogo importante per la formazione tecnica del giocatore.

Altro rilievo è la questione del segnale televisivo. Per il gioco del calcio il segnale televisivo è di proprietà delle società che organizzano lo spettacolo calcistico, mentre nel mondo dell'ippica mi sembra sia stato dato in concessione ad altri enti, alle agenzie.

Quindi, sono d'accordo a sostenere le agenzie del campo e tutte le misure che possono essere adottate per incentivare le scommesse ippiche o avere come punto di riferimento la formazione del giocatore, che deriva da una frequentazione, anzi da una passione verso quel determinato mondo. Su questa base ritengo che le proposte da lei avanzate costituiscano una base di discussione (l'aggio unico, eccetera). Abbiamo, però, il problema, comune a tutti i giochi, della moltiplicazione delle reti, il che significa moltiplicazione dei costi, minore redditività, sia per gli organizzatori del gioco, sia per quelli che dal gioco organizzato devono trarre proventi per altre finalità e anche per l'erario. Su questo dovremmo riflettere perché il possesso della rete crea situazioni di monopolio che tendono ad allontanare altri concorrenti dalla partecipazione alle gare.

Un altro rilievo riguarda la regolarità dei tempi nel versamento dei proventi all'UNIRE e allo Stato. Mi permetta poi di dire, signor Presidente, che con tutti i Corpi di polizia esistenti nel nostro Paese creare una polizia dei giochi mi sembra eccessivo. Sarebbe meglio utilizzare un corpo che ha affinità con i reati economico-finanziari (ad esempio, la Guardia di finanza) per la repressione dei reati che vengono posti in essere.

Credo che il tema debba essere affrontato con lungimiranza dalle forze politiche e che occorra tener presente l'importanza del settore, sia dal punto di vista degli occupati, sia per l'equilibrio ambientale nel nostro Paese, dal momento che l'allevamento dei cavalli comporta lo sviluppo di tutta una serie di attività – pensiamo all'agriturismo – che qualificano il nostro ambiente.

Per quanto riguarda poi la tipologia delle scommesse lascio piena libertà alla vostra fantasia. Naturalmente nella creazione di nuovi giochi deve avere voce in capitolo chi ha competenza nel settore e che, per esigenze di aggiornamento, si trova a monitorare continuamente quel che avviene negli altri Paesi. Quindi, qualsiasi scelta sarà adottata dal Governo, ritengo debba avere voce in capitolo l'ente che è preposto all'organizzazione di questo tipo di evento sportivo, che conosce e capisce la fascia di pubblico a cui si rivolge per determinare il monte scommesse.

Infine, vorrei maggiori informazioni sulla Sara Bet: che tipo di società è, se vi sono altre società concessionarie che concorrono nella sua gestione, e via di seguito.

**PRESIDENTE.** Grazie, senatore Bonavita, anche per il contenuto dell'intervento, che dimostra come già dalle prime audizioni ci muoviamo su direttrici di marcia, se non all'unisono, sicuramente comuni.

**LABELLARTE (Misto-SDI).** Mi sembra che anche nel corso dell'audizione di stamattina, ma in generale nell'intero dibattito, si vada delineando una filosofia di distensione e razionalizzazione del settore e di distinzione dei ruoli: una ristrutturazione che sostanzialmente si andrebbe a realizzare intorno ad un soggetto unico, pubblico, interlocutore per conto dello Stato di tutta la materia dei giochi (quindi, non gestore ma con funzioni di indirizzo e di controllo su tutta la materia), più strutture private competenti per la gestione dei giochi e poi «beneficiario» finale del settore lo Stato. Il direttore dei Monopoli Cutrupi stamattina citava come esempio di buon funzionamento di questo meccanismo il rapporto con il Ministero dei beni culturali per quanto riguarda il Lotto, vale a dire un gioco gestito da una società privata, controllata dall'Amministrazione dei monopoli e in futuro dall'Agenzia dei giochi, parte dei cui proventi finanziano un settore specifico dell'attività statale e il Ministero dei beni culturali ed ambientali. Siccome questo potrebbe essere un modello anche per quanto riguarda l'UNIRE e il CONI, chiedo se a vostro giudizio potrebbe funzionare un meccanismo nel quale le funzioni molto importanti di controllo e di coordinamento generale del settore (rispetto anche al rapporto con il gioco clandestino, con quello che viene dall'estero o attraverso Internet, con i *videopoker* e così via) vengono accentrate in un unico soggetto e il CONI, l'UNIRE ed altri organismi diventano esclusivamente beneficiari finali dei proventi derivanti dalle scommesse, in relazione al loro ruolo istituzionale.

In sostanza, vorrei conoscere il vostro giudizio su un modello nel quale voi, in relazione al vostro fine istituzionale, sareste soltanto il destinatario finale di una parte dei proventi di queste scommesse, partecipando dal punto di vista dell'ideazione dei giochi e della consulenza per ciò che attiene alla vostra competenza, e qualcun altro si occuperebbe di vigilare, controllare, organizzare (soggetto pubblico) o gestire (soggetto privato).

Mi soffermo ora su questioni di carattere più specifico. Mi sembra che la vostra memoria sia carente rispetto alle valutazioni inerenti alla

scommessa Tris. Innanzitutto, esprimo una mia valutazione che probabilmente dipende da una disattenta lettura del documento che avete illustrato. Avete parlato di un aumento dell'entità complessiva delle scommesse ippiche. Nella tabella riportata nel documento, però, non trovo traccia di questo aumento; al contrario, tutti i dati sono non solo in diminuzione, ma addirittura non congruenti rispetto alle somme riportate nelle varie colonne e ai totali. Francamente, mi sfugge il dato complessivo e soprattutto non comprendo come giungete alla conclusione dell'aumento dell'entità delle scommesse ippiche. Desidero pertanto un chiarimento su tale aspetto.

Successivamente, vorrei maggiori informazioni sulla scommessa Tris, per la quale risulta chiara – dalla vostra relazione introduttiva – la contrazione continua negli anni dell'entità delle scommesse. Al riguardo, vorrei sapere qual è l'attuale situazione rispetto al rapporto con il concessionario Sara Bet. Infatti, nel corso della passata legislatura, sulla questione dell'estensione della rete sono state presentate numerose interrogazioni e – se non erro – il Ministro delle finanze aveva anche assunto l'impegno di verificare l'entità reale di questa rete. Vorrei sapere se questa verifica è stata effettuata, quali risultati ha prodotto e quando si arriverà ad una verifica finale di questa concessione, nel caso in cui questa non dia i frutti sperati e appaia chiaro che ci sono elementi di contraddizione rispetto al bando.

PRESIDENTE. Ricordo che il dottor Cutrupi ha affermato che questa verifica andrà fatta proprio per la rete di Sara Bet.

GIRFATTI (FI). Signor Presidente, innanzitutto vorrei complimentarmi con l'avvocato Andriani per la sua relazione, che ho ascoltato attentamente, sulla situazione attuale dell'UNIRE e sui rapporti con tutto il mondo delle scommesse.

A parte l'attuale situazione generale di crisi, credo che il Governo abbia cercato di intervenire, soprattutto con l'approvazione del decreto-legge n. 451 del 2001, proprio per regolamentare una situazione che si era cristallizzata in relazione al fatto che il minimo garantito non veniva incassato dall'UNIRE e dal CONI.

Nel documento, è riportata una tabella contenente i movimenti delle scommesse a partire dall'anno 1995, dalla quale risulta che nel 1995 il totale delle scommesse è stato di circa 4.606 miliardi, è aumentato nel 1996 (circa 6.180 miliardi) ed è poi diminuito via via fino al 2000, arrivando a circa 4.763 miliardi. Successivamente, sono state attivate altre 550 nuove agenzie, oltre alle 330 già esistenti, così che nel 2001 il monte premi totale delle scommesse è di nuovo aumentato fino a circa 5.240 miliardi.

Tra le varie proposte che avete avanzato, avete suggerito anche di emanare bandi di gara per l'istituzione di nuovi punti vendita; vorrei sapere allora se, a vostro giudizio, l'incremento del montepremi è dovuto all'aumento dei punti vendita. Se si considera infatti che prima il montepremi di 4.763 miliardi si ripartiva su 330 agenzie, ora il montepremi di 5.240 miliardi si ripartisce su 850 punti vendita. Credo che le difficoltà aumentino se si abbassa la quota *pro capite*. Allora, come si può riequili-

brare questa situazione seguendo il vostro suggerimento, cioè emanando bandi di gara per aprire nuove agenzie? Avete previsto forse che vi sarà un incremento così forte da coprire anche i costi per le nuove agenzie?

*ANDRIANI.* Signor Presidente, innanzitutto prendo atto con grande piacere che vi è un approfondimento di questa materia, che credo meriti un'attenzione trasversale da parte di tutte le forze politiche.

Il senatore Eufemi ha sottolineato – mi spiace che sia andato via – una possibile discrasia fra la nostra proposta di attribuire nuovamente all'UNIRE la competenza in materia di giochi ed il programma del ministro dell'economia Tremonti. Ovviamente, noi non facciamo commenti politici. Abbiamo formulato una proposta tecnica che peraltro non mi pare sia in rotta di collisione o comunque in contrasto insanabile con l'istituzione dell'Agenzia dei giochi; abbiamo solamente detto che l'UNIRE deve tornare a gestire le scommesse ippiche. Nulla vieta che poi l'Agenzia dei giochi coordini e controlli tutta l'attività e l'UNIRE faccia riferimento ad essa, anziché al Ministro dell'economia e delle finanze, come faceva fino al 1999. Pertanto, non vedo un contrasto insanabile fra la posizione del Governo, espressa dal ministro Tremonti, e l'ipotesi di restituire all'UNIRE la competenza sulle scommesse ippiche.

Il senatore Eufemi ha anche sollevato il problema della rete, che poi è stato ripreso in quasi tutti gli interventi. La questione della rete secondo me è centrale. Credo si debba riflettere attentamente se sia possibile che proprietario della rete e titolare della concessione siano la stessa persona giuridica, lo stesso ente, o se non si debba invece arrivare ad una separazione della rete rispetto alla concessione e a pensare addirittura ad una rete gestita direttamente dallo Stato, dall'UNIRE o dall'Agenzia dei giochi. La rete, in sostanza, diventa veramente un elemento di monopolio che rompe i meccanismi del mercato. Vi faccio un esempio, che credo risponda anche ad altre domande. Il problema della scommessa Tris, oltre ad essere un problema di gioco, che potrebbe essere rimodernato trovando nuove formule, è un problema di rete. Parlavo prima del fatto che comunque la rete Sara Bet – Lottomatica non è in grado di gestire separatamente il gioco Tris dagli altri giochi. Se per esempio per il gioco Tris si potesse utilizzare anche la rete SISAL le scommesse aumenterebbero molto, perché quest'ultima è certamente distribuita meglio e più efficiente di quella della Sara Bet o di Lottomatica. Credo pertanto che il Parlamento e il Governo debbano riflettere sull'eventualità di separare la proprietà della rete dalla titolarità della concessione o di fare in modo che la rete possa essere gestita direttamente dall'UNIRE o da un'entità centrale, che ponga poi tutti gli operatori in grado di operare in condizioni di parità. È un'ipotesi che ovviamente dovranno essere poi il legislatore e il potere esecutivo a valutare.

Il problema degli ippodromi è serio. L'UNIRE, come ricordava il senatore Bonavita, non si occupa solamente delle scommesse. La raccolta delle scommesse costituisce una risorsa per finanziare un comparto molto più ampio.



A mio parere l'UNIRE si dovrebbe occupare anche dell'immagine del cavallo. La frequentazione dell'ippodromo è essenziale non solo per far affezionare il giocatore alla scommessa ma proprio per far conoscere il mondo delle corse ippiche, che, come amo dire spesso, non è solo quello un po' ambiguo rappresentato nel film «Febbre da cavallo», ma quello di una realtà affascinante, di uno spettacolo bellissimo. Dobbiamo riportare la gente negli ippodromi; tutto ciò che è di aiuto per conseguire questo fine è di aiuto per il cavallo. Il *simulcasting* può servire a questo fine, ma anche tante altre cose: la presenza eccezionale di un fenomeno come Varenne aiuta certamente a sfondare il «muro del silenzio», oltre ad essere l'esempio che l'allevamento italiano vale e produce ottimi elementi che conseguono risultati eccezionali, sia nella corsa al trotto, sia nella corsa al galoppo. Alle ultime aste, dopo molti anni di scarso interesse, si sono presentati compratori stranieri per acquistare cavalli italiani. Questo è un ottimo segnale che non avevamo da anni.

L'allevamento italiano va bene ma potrebbe andare molto meglio. Il problema è anche quello di rinnovare gli impianti degli ippodromi, che molte volte non sono all'altezza delle loro potenzialità.

Senatore Bonavita, sono assolutamente d'accordo sulla scarsa cautela imprenditoriale che hanno mostrato molti operatori titolari di concessioni. Mi domando, ad esempio, come sia possibile che nella città di Verona – esistano due titolari di concessione. Il primo operatore ha offerto un minimo garantito di 1.700 – milioni di lire, l'altro di 450 – milioni di lire. Quest'ultimo ha abbondantemente superato l'offerta minima, il primo invece ne rimane lontano; noi lo dobbiamo aiutare, però vorrei sapere sulla base di quale calcolo è arrivato a fare un'offerta di 1.700 milioni di lire.

Mi domando inoltre a che cosa sia dovuta la circostanza che circa il 50 per cento degli operatori che non hanno raggiunto il minimo garantito, che sono in sofferenza e stanno cercando di superare questa situazione di crisi, siano di proprietà di una sola società. Anche questo è un elemento che merita attenta riflessione. Mi domando anche se quel 30 per cento di operatori che stanno al di sotto del minimo garantito per oltre il 50 per cento potranno mai rientrare nel mercato o se non siano comunque destinati a chiudere la loro attività. Queste sono valutazioni che occorre fare e di cui bisogna tener conto, perché non credo esistano formule miracolistiche.

Ripeto, occorre estrema attenzione ai problemi dei concessionari, però non facciamoci abbagliare solo da questi. Molte volte il problema del concessionario è un problema di incapacità imprenditoriale di cui non si può far carico il Parlamento, il Governo o l'UNIRE. Il rischio di impresa si paga.

Circa il controllo sui giochi sono anch'io del parere che l'istituzione in Italia di una quinta polizia sia di troppo, anche se certamente un coordinamento interforze tra Carabinieri, Guardia di finanza e Guardia forestale sarebbe utile. È vero che in Francia esiste una polizia dei giochi, ma è molto importante intervenire correttamente in realtà ambientalmente difficili e considerare che la presenza delle istituzioni rischia di far au-

mentare il rischio di influenze criminali sulle corse. Se si riuscisse quindi a creare un coordinamento interforze finalizzato al controllo dei giochi penso che ciò sarebbe di grande vantaggio per l'ippica.

Il senatore Labellarte parlava di modelli. Credo che i modelli si debbano costruire su realtà omogenee; pur sforzandomi non riesco francamente a vedere omogeneità fra la Lotteria Italia o il Superenalotto e la scommessa ippica; sono giochi totalmente diversi, legati fra loro esclusivamente da un elemento ludico. Fermo restando che noi non intendiamo mettere in discussione la necessità di un coordinamento centrale unico, che può essere benissimo quello esercitato da un'Agenzia dei giochi, dai Monopoli o da qualsiasi altro soggetto che il legislatore riterrà opportuno, credo che non si possano mischiare fra loro il vino e l'acqua, data l'evidente diversità. Siamo d'accordo sull'eventualità di un governo unico per le varie lotterie, i Gratta e vinci e il Superenalotto; lo stesso discorso non lo si può fare invece per realtà che devono poter intervenire agilmente sul mercato e che richiedono un impegno enormemente superiore. Gestire la scommessa ippica, per chi la controlla, per il concessionario e per il fruitore finale, è un impegno enormemente maggiore rispetto a quello del Superenalotto, ove è sufficiente un'estrazione di numeri, o della Lotteria Italia, ove non si deve far altro che abbinare un numero ad una canzone o a chissà quale altro marchingegno infernale.

La scommessa ippica presuppone alle spalle un mondo che vive ogni giorno di centinaia di corse che devono essere incassate senza che se ne accavalli una sola. Quando a Lanciano corre la terza corsa, a Torino non può accadere la stessa cosa, perché le scommesse devono essere effettuate una per volta. Quindi, è necessaria una capacità d'intervento immediata che è assurdo pensare possa avere qualsiasi organismo che non sia dedicato a questa attività, anche perché sono convinto che alla fine verrebbero privilegiate forme di scommessa più remunerative e meno faticose rispetto ad una scommessa che - ripeto - è faticosissima, difficile da gestire e controllare.

Sulla Tris abbiamo già discusso: la drastica diminuzione è ancora più drammatica se consideriamo che rispetto all'anno scorso si svolge una Tris in più alla settimana da cui dovrebbe derivare un certo aumento; invece, si assiste ad una diminuzione. Probabilmente l'aumento della giocata minima ha travolto la Tris: nel mese di gennaio le giocate sono crollate circa del 45 per cento, fino ad arrivare al 25 per cento; ma il dato è falsato perché l'anno scorso vi erano sei Tris la settimana; dal momento che quest'anno sono sette, la diminuzione è maggiore. Comunque, è la rete di raccolta della Tris a non funzionare; l'indagine non deve interessare il numero di terminali ma dei punti vendita (due cose totalmente diverse). Nel caso in cui il concessionario non abbia realizzato quanto si era impegnato a fare, la concessione può essere anche revocata, niente lo vieta: o si adegua o viene revocata. Questo è il discorso che si deve fare per controllare una delle fonti principali del mondo dell'ippica.

Il senatore Girfatti ha ricordato l'impegno e l'attenzione - che naturalmente accogliamo con grande entusiasmo - che Parlamento e Governo

hanno riservato al problema dei minimi garantiti. Come ho già detto, non bisogna tener presente solo i problemi dei concessionari. Quanto al numero delle concessioni, prima ero stato forse trionfalista dicendo che i dati sulle scommesse mostrano un aumento: è vero che il *trend* è in aumento rispetto all'anno precedente, ma sostanzialmente siamo tornati al livello del 1998, per il crollo delle scommesse dovuto al fatto che il gioco è stato sottratto all'UNIRE.

*TESTA.* Vorrei aggiungere qualche elemento di riflessione. La scommessa a libro, ad esempio, e la scommessa Tris hanno subito un calo verticale in conseguenza di due elementi. Con l'avvento del riversamento – gli allibratori non sono più riusciti a garantire quote remunerative e di fatto il mercato li sta espellendo, tant'è vero che il decreto n.169 del 1998 prevedeva per una parte degli allibratori addirittura la possibilità di convertire la loro attività in quella di agente ippico, proprio perché con un riversamento nazionale non riescono ad allibrare a quote sufficientemente remunerative. Lo stesso discorso vale per il concorso Totip, che sta crollando semplicemente perché ormai è un prodotto vecchio, che fin dal 1999 l'ente proponeva di rinnovare completamente perché non più appetibile. A questo bisogna aggiungere che da due anni l'Amministrazione finanziaria sta operando attraverso varie proroghe della precedente concessione, senza dare alcuna prospettiva di certezza. L'altro elemento credo sia da rintracciare nell'ambito della stessa scommessa Tris, dove si è passati da 1.100 miliardi nell'anno 1995 a ben 2.431 miliardi nell'anno del *boom*: si giocavano dai 15 ai 16 miliardi a Tris, ma si era anche lì passati da una, a due e poi a tre Tris la settimana. La scommessa Tris indubbiamente ha scontato, un po' come il Superenalotto, il fatto che ad un grande entusiasmo iniziale che ha portato molti a questo gioco, si sia poi sostituita una certa disillusione derivante dal fatto che più di qualche corsa allora fu condizionata da fenomeni di *combine* – se vogliamo dire esattamente di che cosa si trattava – che ebbero un impatto negativo su un vasto pubblico che aveva cominciato ad apprezzare quel tipo di scommessa. Il fenomeno è stato da noi contenuto con un incremento del numero delle giocate, da una fino a cinque la settimana; l'ente è andato soprattutto ad incidere sulla trasparenza della corsa: sono stati compiuti notevoli sforzi volti ad assicurare un controllo accuratissimo della corsa, sì che oggi viene riconosciuto da tutti che le corse Tris non sono più attaccate da fenomeni malavitosi. Si può notare che stiamo risalendo da 894 miliardi nell'ultimo anno a 971 miliardi.

Quanto alle altre scommesse a totalizzatore, certamente la crescita del numero dei punti di accettazione, quindi delle agenzie, non ha portato ad un'equivalente crescita del movimento, ma i motivi sono spiegabili: probabilmente, in una rete così costruita, molte localizzazioni si sono rivelate non produttive, per cui non vi è stato l'incremento sperato. Quando chiediamo nuovi punti di accettazione, pensiamo alla possibilità, attraverso uno studio più approfondito, di inserire punti di accettazione nei luoghi in cui vi è effettiva possibilità di raccolta del gioco. Il Commissario ricor-

dava che a volte nelle grandi città si è consentito che due agenzie ippiche fossero magari a poche centinaia di metri l'una dell'altra; è inevitabile che si determini una concorrenza veramente inutile dal punto di vista commerciale.

ANDRIANI. Vorrei precisare che rispetto all'anno scorso abbiamo registrato un aumento di circa il 15 per cento, ma questo dato deve essere valutato anche alla luce del raddoppio delle agenzie ippiche, che secondo i calcoli della precedente amministrazione finanziaria avrebbe dovuto portare ad un aumento del 75 per cento. Quindi è stata fatta una valutazione sbagliata. Non si può pensare che al maggior numero di agenzie ippiche o di giochi sia correlato un uguale aumento di entrate, perché il portafoglio dell'italiano a disposizione del gioco ha un tetto che non può essere superato. Quindi, possiamo anche istituire cinque milioni di agenzie ippiche, ma ciò non significa che le entrate aumenteranno conseguentemente; anzi, diminuiranno il guadagno *pro capite* delle agenzie e aumenteremo lo stato di crisi.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Andriani e il dottor Testa.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

---

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

3<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 2002

---

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione della Guardia di finanza

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 109, 120, 121		* SUPPA . . . . .	Pag. 110, 118, 119 e <i>passim</i>
PEDRINI ( <i>Mar-DL-U</i> ) . . . . .	119, 120			
TURCI ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	118			

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Interviene il colonnello Vincenzo Suppa, Capo del III reparto del Comando generale della Guardia di finanza, accompagnato dal capitano Danilo Petrucelli.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione della Guardia di finanza**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo oggi in programma l'audizione della Guardia di finanza.

Rivolgo innanzi tutto le mie congratulazioni al colonnello Suppa, recentissimamente promosso generale, anche se ancora i gradi non sono stati apposti sulla divisa.

Anche alla luce delle indicazioni che la Guardia di finanza ci ha offerto in occasione dell'indagine conoscitiva sui possibili fenomeni di riciclaggio connessi all'introduzione dell'euro, ma soprattutto in relazione alla possibilità che attraverso i giochi *on line* società straniere che gestiscono i giochi, in particolare con sede in Inghilterra, diano luogo a fenomeni di riciclaggio, abbiamo ritenuto di ascoltarla nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

In particolare, ci interessa il parere della Guardia di finanza in relazione al settore dei giochi *on line* (è proprio di qualche giorno fa la denuncia di giochi collegati all'Australia diffusi non solo in via telematica ma addirittura per posta), ma soprattutto in relazione ai cosiddetti *video-poker*, che anche in queste ore sono agli onori della cronaca con operazioni condotte proprio dal Corpo della Guardia di finanza nella provincia pontina attraverso l'operazione «Big games» e il sequestro di decine di macchinette per il gioco d'azzardo.

Signor generale, abbiamo svolto le prime audizioni con i Monopoli di Stato e con l'UNIRE. Il dottor Cutrupi dei Monopoli di Stato ha fatto una panoramica generale su tutti i giochi, le scommesse, in particolare sugli incassi e sul gettito erariale proveniente da questo comparto, confermando le nostre informazioni sul pesante calo che vi è stato negli ultimi tempi, nonostante sia aumentato il numero dei giochi.

Sia il dottor Cutrupi, sia successivamente il commissario dell'UNIRE, l'avvocato Andriani, hanno lanciato un allarme sul comparto dei videogiochi, in particolare su quello delle scommesse clandestine. Secondo i dati che ci sono stati forniti da entrambi, pare che il gioco nel nostro Paese ammonti a circa 100 mila miliardi, di cui solo 40 mila costituiti dalle scommesse legali. Inoltre, pare che siano installati 800 mila apparecchi distribuiti su tutto il territorio nazionale.

Proseguendo nelle audizioni, via via vengono confermate le intuizioni e le sensazioni che sono alla base di questa indagine conoscitiva. Gradiremmo conoscere dalla Guardia di finanza, in particolare dal vostro Comando, qual è la situazione, se gli allarmi sono giustificati, se è possibile controllare questi fenomeni, in particolare i comparti dei videogiochi, delle scommesse *on-line*, degli operatori che fanno capo a società di Stati esteri.

*SUPPA*. Signor Presidente, anzitutto porto i saluti del Comandante generale del Corpo e ringrazio per l'opportunità che, mio tramite, viene offerta alla Guardia di finanza, di fornire il proprio contributo a quest'indagine conoscitiva che la Commissione sta portando avanti per analizzare le ragioni che hanno determinato la forte caduta del gettito erariale nel settore dei giochi, tra le quali va annoverato senz'altro il fenomeno delle scommesse clandestine.

Tenuto conto delle funzioni di polizia assolve dal Corpo, il mio intervento non può che essere incentrato sulle strategie di contrasto alle patologie del sistema, vale a dire quei comportamenti illeciti che incidono negativamente sulla sicurezza pubblica e sugli interessi erariali.

Quindi, mi soffermerò in particolare sugli aspetti che interessano direttamente l'attività istituzionale della Guardia di finanza, vale a dire: il complessivo settore dei videogiochi, separando quelli legali dai *videopoker*; il fenomeno, in rapida espansione, dei giochi e delle scommesse per via telematica, con precipuo riferimento all'attività di raccolta delle giocate operata in Italia per conto di *bookmaker* stranieri.

Per quanto riguarda i giochi elettronici e i *videopoker*, il fenomeno del gioco d'azzardo mediante congegni elettronici presenta aspetti di assoluta rilevanza sociale, in relazione all'interesse dello Stato ad esercitare un'azione di vigilanza e moralizzazione in un settore molto delicato, contraddistinto dall'elemento dell'azzardo e da rilevanti flussi monetari, ove confluiscano parte dei risparmi della collettività.

Particolare attenzione va posta alle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nella gestione di tali attività, caratterizzate da un'altissima remuneratività, da un limitato rischio imprenditoriale e - se vogliamo - anche sanzionatorio.

In tale contesto, si deve registrare il proliferare dell'installazione, all'interno di pubblici esercizi e di circoli ricreativi, di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco d'azzardo, in violazione dei divieti sanciti dall'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e dagli articoli da 718 a 722 del codice penale,



norme che tuttavia prevedono pene non eccessive, trattandosi di reati contravvenzionali.

Il fenomeno, che ha visto nell'ultimo decennio una netta espansione, ha ingenerato un forte allarme sociale ed è stato sicuramente favorito, sia dal rapido sviluppo tecnologico, sia dal crescente interesse del pubblico, in particolare delle fasce più giovani di utenza.

Ad un primo sommario esame, potrebbe apparire che il fenomeno dei videogiochi in generale e quello dei *videopoker* in particolare possa essere analizzato congiuntamente. A ben vedere, però, l'unico elemento in comune è dato dall'utilizzo del medesimo *hardware*. In effetti, la problematica è assolutamente differente, perché, mentre i primi presentano risvolti solo di carattere fiscale, i secondi invece hanno fortissime implicazioni di ordine pubblico.

Veniamo all'esame dei cosiddetti apparecchi regolari, i videogiochi legali. Per quanto riguarda il profilo fiscale, le imposte dirette si applicano sugli interi proventi. I videogiochi sono quindi soggetti alla disciplina normale in materia di imposizione diretta. L'installazione dei videogiochi richiede, in aggiunta agli adempimenti di natura generale connessi all'apertura della partita IVA e all'iscrizione nel registro delle imprese, l'espletamento delle seguenti ulteriori formalità: il rilascio della licenza di pubblica sicurezza da parte del comune nel cui territorio è ubicato l'esercizio, previo nulla osta dell'amministrazione finanziaria, e la dichiarazione di inizio attività al competente ufficio della SIAE.

Per quanto concerne l'imposta sul valore aggiunto e quella sugli intrattenimenti (ex imposta sugli spettacoli), appaiono necessarie alcune precisazioni. Fino al 31 dicembre 2000 le due imposte venivano applicate su un imponibile medio forfetario, stabilito con apposito decreto ministeriale (da ultimo fissato in lire 3.025.000 per ogni apparecchio dal decreto ministeriale 28 dicembre 1999). Successivamente, essendo stata prevista dal 1 giugno 2001 l'introduzione di un regime che avrebbe comportato l'omologazione, con le schede a deconto, di tutti e tre i tipi d'imposta (ossia imposte dirette, imposta sugli intrattenimenti e IVA) sui compensi effettivamente percepiti, si era stabilito un periodo transitorio. Così, per i primi cinque mesi del 2001, su questi apparecchi si sarebbe dovuto continuare ad applicare il regime forfetario per l'imposta sugli intrattenimenti e l'IVA, prevedendosi un imponibile medio pari a 1.400.000 lire (ammontare determinato in proporzione, per i cinque mesi, rispetto ai 3.025.000 lire dell'anno precedente).

L'entrata a regime del nuovo sistema delle schede a deconto era subordinato all'emanazione di due regolamenti di attuazione. Il primo, di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, teso a disciplinare le caratteristiche e le modalità di utilizzo delle schede a deconto, non ancora adottato; l'altro, da emanarsi di concerto tra i Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno e delle attività produttive, per definire il modello e le modalità di utilizzo di un dispositivo in grado di garantire l'immodificabilità delle caratteristiche e delle modalità di funzionamento degli apparecchi e la distribuzione dei premi. In base alle espe-

rienze operative abbiamo potuto rilevare che venivano alterati i rapporti tra somme giocate e vincite, con uno sbilancio a favore della macchina, oppure che era possibile, avendo un congegno in apparenza riprodotto un intrattenimento consentito, cambiare il gioco con l'azione di un *relais* e farlo diventare *videopoker*. Tutto questo, ovviamente, per eludere i controlli delle Forze di polizia, azionando il *relais* non appena avvistate. Neanche questo decreto è stato emanato e quindi, sotto il profilo fiscale, ci troviamo in una situazione paradossale, perché nulla viene pagato. Non potendosi applicare un'imposta senza previsione normativa, quando facciamo i controlli ci limitiamo - non possiamo fare altro - a rilevare la situazione, sempre in presenza di giochi elettronici regolari, e a segnalare il tutto alle competenti articolazioni dell'Agenzia delle entrate e della SIAE.

Diversa invece la questione dei *videopoker*. Intanto, come ricordavo prima, questi giochi sono vietati dall'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che prevede anche le sanzioni, contravvenzionali e accessorie (chiusura temporanea del locale nel quale sono installati, confisca degli apparecchi). Per inciso, ricordo che sanzioni sono previste anche dagli articoli 718 e seguenti del codice penale. Quando sequestriamo questi apparecchi, e questo avviene molto spesso, inviamo gli atti alla competente autorità giudiziaria. Ma il problema è che spesso essi vengono dissequestrati, perché non si riesce a provare compiutamente la rilevanza delle poste in gioco (elemento indispensabile) e l'alea della vincita.

Intanto, vorrei fare chiarezza su una mistificazione. Secondo me si parla erroneamente di *videopoker*, perché il poker, per quanto ne sappia, visto che non lo pratico, prevede almeno due giocatori, tra i quali avvengono le smazzate. Oltre alla componente fortuna, con carte migliori distribuite ad uno piuttosto che all'altro, c'è il *bluff*, grazie al quale uno dei giocatori può far credere all'altro di avere, pur non essendo vero, una combinazione migliore. Questo con il *videopoker* non avviene, perché il giocatore non è in competizione palese con la macchina. C'è in effetti una smazzata, ma in base alle carte, che escono solo per il giocatore, questi può soltanto decidere quanto puntare. A ben vedere, pertanto, il gioco somiglia molto di più al Lotto o ad una tombola, piuttosto che al poker.

Vanno poi considerati altri due elementi: il primo, l'incredibile rapidità della giocata; il secondo, pericolosissimo (ve lo posso dire per esperienza personale, perché è dal 1982 che mi occupo di questi problemi), l'accordo tra il giocatore ed il gestore. Quando si stabilisce che il gettone non può avere un valore superiore ad un euro e che i premi non possono superare l'importo di dieci volte il costo di una partita, quindi al massimo 20.000 lire, in effetti si mistifica, perché il gettone è una *fiche* ed ha pertanto un valore meramente virtuale, che può essere quello facciale (il che capita raramente) oppure quello che il gestore ed il giocatore gli attribuiscono. Perciò può valere anche un milione! Da ciò discendono problemi di ordine pubblico, con la rovina di intere famiglie. Allora, se proprio si vuole ricavare - ma non lo auspico - utilità fiscale dai *videopoker*, l'unica soluzione è quella di prevederne l'installazione in apposite e limitate sale,

così come per il Bingo. In questo modo, non solo si impedirebbe l'accesso ai minorenni e non sarebbe possibile utilizzare *fiche* dal valore virtuale, ma soprattutto si avrebbe un maggior controllo da parte delle Forze di polizia, che si trovano in difficoltà di fronte alla parcellizzazione attuale. Inoltre, se non si vuole seguire questa strada che – ripeto – non auspico, ma si vuole intervenire dal punto di vista normativo, si potrebbe accogliere la previsione, che già la Guardia di finanza aveva indicato quando nel 2000 fu modificato l'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e che è ricordata nel documento consegnato, di escludere dal novero dei congegni consentiti gli apparecchi che riproducono il gioco delle carte, i *videopoker* e altri apparecchi similari, mediante il rinvio, a tal proposito, ad un decreto del Ministro dell'interno, magari in accordo con quello dell'economia.

Questo aggiornamento dovrebbe avvenire analogamente a quanto già previsto per i giochi delle carte. Chi entra nei bar e nelle sale giochi trova esposti dei cartelli con indicati i giochi proibiti; altrimenti, si rischia sempre di non riuscire a produrre prove a livello giudiziario, perché è quasi impossibile essere presenti nel bar o nella sala giochi senza farsi individuare e dimostrare che la giocata è cospicua e la vincita è stata effettivamente ritirata. Infatti, esiste sempre un accordo tra il giocatore e il gestore della sala giochi. Per l'esperienza che ho maturato, questo rapporto psicologico è simile a quello tra l'usurato e l'usuraio: è difficile che il primo denunci, a meno che non si trovi in una situazione di assoluta indigenza, chi lo sfrutta con prestiti ad interessi elevati.

In linea generale, la proposta della Guardia di finanza è di introdurre una norma che renda oggettivamente illegittimi gli apparecchi che riproducono giochi di carte (*videopoker* o altri ancora), attraverso l'individuazione in appositi elenchi, prevedendone anche la confisca obbligatoria. Questo supererebbe tutti i problemi di natura giudiziaria che in sede di riesame dei verbali di sequestro portano poi alla restituzione degli apparecchi. In subordine, ove si decida di rendere in qualche modo legali gli apparecchi *videopoker* o le *slot machine*, bisognerebbe consentirne l'installazione solo in appositi locali, separati dalle sale Bingo (l'utenza infatti è diversa, non bisogna creare commistione tra questi due giochi), per consentire l'accesso solo ai maggiorenni e soprattutto un controllo mirato.

Per quanto riguarda i dati, nell'ultimo triennio la sola Guardia di finanza ha denunciato 6.700 persone, sequestrato 3.100 *videogame*, 15.700 *videopoker*, 1.000 *slot machine*, qualche miliardo di lire in valuta contante presso i giocatori, ma soprattutto, ed è un valore aggiunto rispetto alle altre Forze di polizia, abbiamo eseguito anche controlli fiscali, utilizzando sia le norme del testo unico sia la legge che consente la tassazione dei proventi illeciti. Abbiamo così segnalato agli uffici delle entrate maggiori redditi non dichiarati per oltre 500 miliardi, pari a circa 259 milioni di euro.

Anche il fenomeno delle scommesse via Internet e dei giochi telematici è in rapida evoluzione. Le ragioni di tale espansione sono dovute principalmente alla facilità con la quale l'accordo tra lo scommettitore e il

*bookmaker* si perfeziona, a distanza, grazie all'uso delle moderne tecnologie ed alla circostanza che tutte le fasi del gioco si realizzano in un ambiente virtuale.

D'altro canto, non esiste attualmente una convenzione che vieti il gioco d'azzardo in Internet, contrariamente a quanto accade, ad esempio, in tema di pornografia infantile. Il carattere transnazionale della «rete» consente, pertanto, ad un *bookmaker* sprovvisto di autorizzazione in Italia di situarsi giuridicamente in un Paese in cui l'attività è lecita, come l'Inghilterra, per eludere il sistema di divieti imposti dalle leggi statuali, avendo quindi la possibilità di rivolgersi dal proprio sito *web* ad un bacino di utenti potenzialmente illimitato.

È quello che avviene nel caso di società di capitali inglesi, le quali, essendo regolarmente registrate oltre Manica, dove svolgono la propria attività lecita di *bookmaker*, raccolgono anche le scommesse di giocatori italiani. In questo modo, esse si sottraggono al regime di autorizzazioni qui vigente, ponendo in essere un comportamento penalmente sanzionabile in base al disposto dell'articolo 4 della legge n. 401 del 1989. Il *modus operandi* adottato dagli allibratori varia a seconda che essi agiscano esclusivamente in Internet attraverso un proprio sito *web*, o piuttosto si avvalgano di una struttura di intermediari ramificata sul territorio italiano. Le due ipotesi, per quanto conducano alla fine al medesimo risultato, cioè la raccolta delle scommesse in Italia, pongono questioni di inquadramento giuridico affatto differenti.

L'accesso diretto al sito Internet da parte dello scommettitore rappresenta il sistema che, in prospettiva, è destinato a diffondersi in maniera esponenziale, oltre ad essere quello che dà più preoccupazioni, in quanto per effettuare le giocate è sufficiente disporre di strumenti oramai di uso comune: il *computer* e la carta di credito. Ogni efficace misura di contrasto del fenomeno deve confrontarsi con evidenti difficoltà, riconducibili a diverse circostanze. La condotta penalmente perseguita, per la parte che si realizza in Italia, è parcellizzata in una molteplicità di giocate di singoli avventori, i quali, per lo più, operano direttamente da casa. Inoltre, per acquisire adeguati elementi probatori, sarebbe necessario intervenire nella flagranza delle giocate ed è difficile che questo possa avvenire dentro casa. Infine, la possibilità che il sito *web* sia consultato anche in lingua italiana, per quanto indicativa, non è contestabile in punto di diritto per affermare la giurisdizione penale nazionale.

Le caratteristiche intrinseche delle giocate *on-line* rendono improbabile una stima, anche solo approssimativa, del danno che deriva all'erario, perlomeno in termini di mancato assoggettamento al tributo di scommesse che, diversamente, verrebbero effettuate presso le agenzie autorizzate. Fonti giornalistiche («Il Sole - 24 ore» del 26 settembre 2001) riferiscono di «almeno 150-200 miliardi di lire all'anno che attraverso Internet scavalcano i divieti della legge italiana».

La raccolta abusiva delle scommesse da parte di allibratori stranieri mediante l'utilizzo di agenzie ubicate in Italia si pone come uno dei fenomeni illeciti sui quali l'azione di contrasto ha inciso con maggiore effica-

cia e diffusione. Normalmente, l'operatore nazionale che gestisce l'attività in argomento è collegato alla società allibratrice da un contratto di *franchising*, per la fornitura dei servizi telematici e la connessa assistenza. L'impresa così esercitata si concretizza in una vera e propria sala scommesse, in cui, per l'appunto, l'avventore utilizza il collegamento informatico al fine precipuo di effettuare le giocate proposte su eventi sportivi e non, per manifestazioni da tenersi sia in Italia che all'estero.

In termini pratici, il cliente che entra nell'agenzia fornisce i propri dati identificativi ed accede al sito Internet del *bookmaker* estero. Successivamente, gli viene chiesto di aprire un conto, anche con importi minimi, presso un istituto di credito individuato dallo stesso allibratore. Tale adempimento consente al giocatore di ottenere un numero di accredito ed una *password*, con la quale accedere al sistema ed effettuare le giocate, in ragione del credito a disposizione. È chiaro che il *bookmaker* non rischia di accettare giocate che il giocatore non sia in grado di pagare.

Altre volte, è lo stesso operatore italiano che cura direttamente la raccolta delle scommesse, sulla base delle quote fissate dal *bookmaker*; il collegamento telematico, in questa ipotesi, non è altro che uno strumento, più veloce ed affidabile, per la comunicazione dei dati tra intermediario e allibratore.

Per quanto concerne i profili autorizzativi, l'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza stabilisce che la licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati a livello ministeriale o ad altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse. Dal momento che vige una generale riserva a favore dello Stato dell'organizzazione e dell'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, l'articolo 16 della legge 13 maggio 1999, n. 133, ha previsto la possibilità che il Ministro dell'economia e delle finanze disponga l'accettazione di scommesse relative ad eventi sportivi diversi dalle corse dei cavalli e dalle competizioni organizzate dal CONI. In attuazione di tale disposizione normativa, il decreto ministeriale n. 278 del 2 agosto 1999 consente la raccolta di scommesse nel cosiddetto terzo settore, ove si ricomprendono tutti i giochi diversi dalle corse di cavalli e dalle competizioni CONI, alle agenzie ippiche ed a quelle denominate sportive. È fatta salva, inoltre, la facoltà dello stesso Dicastero di attribuire ulteriori concessioni a soggetti diversi da quelli menzionati.

Da ciò discende che anche l'attività di raccolta di scommesse nel terzo settore, per manifestazioni sportive che si svolgano sia all'estero che in territorio nazionale, è subordinata al rilascio di una specifica concessione od autorizzazione, in assenza della quale si configurano gli estremi del reato previsto dall'articolo 4, comma 4-*bis*, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

Per quanto riguarda i profili fiscali, è intervenuto il decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504. La base imponibile dell'imposta unica sui giochi e sulle scommesse è costituita, per i concorsi pronostici, dall'ammontare corrisposto dal concorrente, al netto dei diritti fissi e dei

compensi dei ricevitori, mentre, per le scommesse, corrisponde all'intera somma giocata.

Ai profili sanzionatori ho già accennato. Sul piano normativo, rilevano innanzitutto le integrazioni all'articolo 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, introdotte sempre dall'articolo 37 della legge finanziaria 2001. Mediante tale intervento è stata ribadita l'obbligatorietà della licenza di pubblica sicurezza per lo svolgimento in Italia di qualsiasi attività organizzata al fine della raccolta delle scommesse di ogni genere, anche per via telefonica o telematica, a prescindere dal tipo di evento su cui verte il pronostico. In base all'attuale assetto legislativo, non vi è alcun dubbio che gli agenti operanti in Italia per conto di *bookmaker* stranieri, laddove non siano muniti di licenza di pubblica sicurezza, svolgono un'attività vietata dall'ordinamento nazionale. In particolare, la norma richiamata prevede la reclusione da sei mesi a tre anni in caso di organizzazione abusiva di scommesse o concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato (ovvero su attività sportive gestite dal CONI, dalle organizzazioni da esso dipendenti o dall'UNIRE), la sanzione pari all'arresto da tre mesi ad un anno e l'ammenda non inferiore a lire un milione se le scommesse o i concorsi riguardano altre competizioni che coinvolgono persone o animali e giochi di abilità. In proposito, se mi è consentito, vorrei fare una considerazione critica. L'unica norma che sanziona le scommesse che hanno ad oggetto le lotte di animali, penso per esempio ai cani Pitbull, è di natura finanziaria; manca invece una specifica fattispecie del codice penale. A mio avviso, sarebbe opportuno colmare questa lacuna. Il quadro sanzionatorio è completato dalle norme del codice penale, vale a dire gli articoli che vanno dal 718 al 722.

I comandi del Corpo, nel perseguire i compiti istituzionali, espletano i controlli ai fini fiscali ed extratributari presso i centri di raccolta delle scommesse. In particolare, l'azione dei reparti nell'ultimo biennio è stata orientata a contrastare la gestione non autorizzata di agenzie di intermediazione per conto di *bookmaker* stranieri. Nel 2000, abbiamo denunciato 149 persone e sequestrato 178 *personal computer* e 12 immobili (agenzie); nel 2001, c'è stata una crescita esponenziale: abbiamo denunciato 528 persone e sequestrato 398 *personal computer* e 13 immobili non solo perché siamo diventati più bravi, ma anche perché abbiamo potuto utilizzare le norme più incisive previste dalla finanziaria del 2001.

Un altro profilo meritevole di approfondimento sul piano dispositivo è quello concernente il dibattito che si è sviluppato negli ultimi tempi riguardo alla problematica del rapporto tra la normativa italiana di settore e i principi dell'Unione europea relativi alla libertà di stabilimento e di prestazione di servizi. Al riguardo, come noto, la Corte di giustizia europea, con la sentenza n. C-67/98 del 21 ottobre 1999, ha riconosciuto che la riserva italiana a determinati enti del diritto di esercitare scommesse sugli eventi sportivi, trovando giustificazione nell'obiettivo di politica sociale tendente a limitare gli effetti nocivi di tali attività, è compatibile con il Trattato della Comunità europea.

Anche la Corte di cassazione, con la sentenza n. 1680 del 28 aprile 2000, ha precisato che la normativa nazionale in parola non si pone in contrasto con il principio della libera circolazione dei servizi nell'ambito dell'Unione europea, atteso che gli articoli 45 e 46, richiamati dall'articolo 55 del Trattato di Amsterdam, ammettono «...restrizioni a tale principio dettate dall'esercizio di pubblici poteri o da motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di sanità pubblica e della stessa buona fede dei consumatori...». Altre iniziative finalizzate a sollecitare l'attenzione degli organismi comunitari sulle norme nazionali di settore sono state assunte negli ultimi mesi. Mi riferisco, in particolare, alla proposta della questione pregiudiziale avanzata dal tribunale del riesame di Ascoli Piceno alla Corte di giustizia europea, circa la compatibilità della normativa nazionale di cui all'articolo 4, commi 1, 4-bis e 4-ter, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, con i principi comunitari sopra richiamati. L'iniziativa è scaturita da importanti servizi svolti dalla Guardia di finanza delle Marche su tutto il territorio nazionale, nei confronti di agenzie per la raccolta delle scommesse per conto di *bookmaker* inglesi. È stata, poi, avviata da parte della Commissione europea, in data 18 luglio 2001, una procedura di infrazione contro l'Italia, per verificare il rispetto dei succitati diritti fondamentali del mercato unico europeo, a seguito di un esposto inoltrato da un *bookmaker* inglese. Si tratta dei due lati della stessa medaglia: da una parte c'è stata l'attivazione dell'autorità, dall'altra uno dei *bookmaker* inglesi coinvolti si è rivolto alla Commissione europea.

Senza addentrarmi nello specifico, desidero evidenziare che un intervento legislativo di riordino della disciplina di settore dovrebbe necessariamente raccordarsi con la normativa comunitaria più ampia, seguendo la linea già tracciata dalla Corte di giustizia europea e dalla Corte di cassazione, che pone in risalto le finalità di ordine e sicurezza pubblica sottese alle prescrizioni limitative previste per gli allibratori insediati in Italia.

In conclusione, con riguardo al fenomeno della raccolta delle scommesse in Italia operata da *bookmaker* esteri, reputo utile formulare in questa sede alcuni suggerimenti finalizzati a definire meglio il presupposto per l'applicazione dell'imposta unica sui concorsi-pronostici e sulle scommesse. Al riguardo, si osserva che, in base all'articolo 1 del decreto legislativo n. 504 del 1998, sono soggetti passivi di imposta coloro che siano provvisti della licenza di pubblica sicurezza. Pertanto, l'attuale disposto normativo si applica soltanto alla gestione legale della raccolta delle scommesse, non anche agli operatori non autorizzati. Ciò determina, oltre alle minori entrate tributarie, anche un indebito svantaggio per gli operatori nazionali autorizzati, che si trovano a confrontarsi con concorrenti non autorizzati e meno tassati. Per risolvere tale situazione contraddittoria, sarebbe opportuno una modifica normativa che ricollegli il presupposto di applicazione dell'imposta unica sui giochi e sui concorsi pronostici all'esercizio della raccolta di scommesse, prescindendo dalla qualificazione soggettiva dell'operatore. Ciò consentirebbe di sottoporre al pagamento del tributo i proventi delle attività non autorizzate.

Ringrazio per l'attenzione e sono disponibile per eventuali domande.

TURCI (DS-U). Ringrazio il generale per la sua esposizione e per le informazioni che ci ha fornito.

Lei ha fatto alcuni esempi di illegalità, in particolare per quanto riguarda i *videopoker*, i giochi elettronici e i *bookmaker* stranieri. Per ciò che riguarda altre forme di gioco, come il Lotto clandestino, le corse ippiche clandestine e così via, l'altro giorno il dottor Cutrupi ha espresso una valutazione di massima sul rapporto fra giochi legali e illegali.

La Guardia di finanza ha una sua valutazione? Ci può dire qualcosa in merito a queste forme di giochi illegali?

SUPPA. La Guardia di finanza, per costume, non effettua stime. Ci limitiamo soltanto a rilevare i dati relativi agli interventi che eseguiamo. È chiaro che da un aumento dei sequestri e delle denunce si può dedurre che il fenomeno è in espansione.

Ad esempio, nel momento in cui effettuiamo più sequestri nel settore del contrabbando, non pensiamo solo di essere più bravi, ma soprattutto che il fenomeno sia in crescita. Quando c'è una contrazione, come sta avvenendo adesso, soprattutto se accompagnata da un aumento delle entrate dei Monopoli, rileviamo che la nostra attività di contrasto funziona e che il fenomeno in qualche modo sta scemando.

Non facciamo altri tipi di valutazione. Le lasciamo ad altri organi, come i Monopoli, preferendo non avventurarci in stime di questo genere.

Comunque, per quanto riguarda le violazioni nel settore del gioco abusivo e delle scommesse, abbiamo riscontrato 143 violazioni nel 2000 e 193 nel 2001, con 86 delitti nel 2000 e 133 nel 2001, 57 contravvenzioni nel 2000 e 60 nel 2001. Abbiamo verbalizzato 316 persone nel 2000 e 935 nel 2001, a testimonianza di una crescita del fenomeno; nel 2000 non abbiamo effettuato alcun arresto, mentre nel 2001 ne abbiamo effettuati due.

Un altro settore è quello delle scommesse del Lotto, anche se il fenomeno è scemato con l'introduzione del Superenalotto, della giocata bi-settimanale e del pagamento immediato delle vincite, almeno quelle più basse (infatti uno degli elementi che induceva alle giocate clandestine era l'immediatezza della riscossione delle somme vinte).

Non tanto sulla base delle conoscenze dirette della Guardia di finanza, quanto piuttosto in base a quanto ho avuto modo di leggere, ritengo che una contrazione delle giocate del Gratta e vinci si sia avuta sicuramente in seguito alla vicenda di Curno, nella provincia di Bergamo, ed alla difficoltà nel riscuotere una vincita di un miliardo in Sicilia, a causa dello smarrimento, da parte della banca, del tagliando della giocata custodito. Questi episodi hanno sicuramente creato disaffezione nei giocatori.

Un altro fenomeno è quello delle scommesse sui cavalli, rispetto alle quali bisogna operare una differenziazione, dato che esistono due tipi di problemi.

Il primo è costituito dalla scommessa clandestina, che non si preoccupa di incidere sulla regolarità della corsa. Anziché rivolgersi al *bookma-*



*ker* autorizzato alla Tris, ci si rivolge all'allibratore clandestino, il quale magari offre una vincita maggiore e paga immediatamente. È in atto, insieme alle altre Forze di polizia, un grande sforzo per intervenire sul fenomeno, che peraltro è sempre esistito, tra l'altro all'attenzione di uno specifico comitato del Ministero delle finanze. La Guardia di finanza ha un nucleo di repressione delle frodi nel settore che, a sua volta coordina le attività di polizia del Corpo su tutto il territorio nazionale.

Altra questione è l'aspetto patologico, cioè la frode nei confronti dei giocatori, posta in essere intervenendo sulla regolarità delle corse. Il fenomeno, più che fiscale e tributario, è di natura criminale. Anche qui, ultimamente, si è ottenuto qualche risultato, non tanto da parte della Guardia di finanza, che cura l'aspetto fiscale, quanto ad iniziativa delle altre Forze di polizia intervenute.

PEDRINI (*Mar-DL-U*). Lei dice che non effettuate stime. Qual è la *ratio* che vi porta a non formulare una quantificazione del fenomeno?

SUPPA. Non facciamo stime, non è nostro costume, e non gestiamo le entrate. Ci limitiamo solo ad interventi di polizia. Le stime possono essere fatte, con modelli econometrici, da parte di chi gestisce le entrate. Noi ci limitiamo soltanto a rilevare in modo analitico gli interventi che operiamo e i risultati che conseguiamo. I dati che fornisce la Guardia di finanza si riferiscono agli interventi, ai soggetti verbalizzati, denunciati o arrestati, alle somme o ad altri strumenti sequestrati. Altro non facciamo, per cultura.

È chiaro che a livello tendenziale, se si riscontrano 143 violazioni nel 2000 e 193 nel 2001, sarà possibile desumere che ciò non dipende solo dalla nostra bravura, ma anche dal fatto che sicuramente il fenomeno è in espansione.

PEDRINI (*Mar-DL-U*). Le infrazioni che avete riscontrato hanno una distribuzione sul territorio nazionale che può essere significativa oppure no? Quali persone sono più soggette a commettere questo tipo di infrazioni?

SUPPA. Dipende dal tipo di violazione che viene accertata. Per esempio, le violazioni che riscontriamo in materia di scommesse sui cavalli sono diffuse su tutto il territorio, presso gli ippodromi e presso le sale corse.

Se invece ci riferiamo al comparto del gioco del Lotto, sicuramente si manifesta una maggiore propensione nell'area partenopea e in quella romana, anche se in altre il fenomeno è presente. Tuttavia, a ben vedere, nelle suddette zone è anche maggiormente diffuso il gioco autorizzato; quindi, tutto sommato, vanno di pari passo sia le giocate clandestine sia quelle regolari.

PEDRINI (*Mar-DL-U*). Lei ha notizia di infiltrazioni mafiose in alcuni settori? Gli uomini dei reparti che rientrano nell'ambito di vostra competenza seguono una formazione specifica? Insomma, c'è all'interno del Corpo un nucleo specializzato? Lo chiedo perché abbiamo sentito parlare dell'ipotesi di una polizia *ad hoc*, che non mi vedrebbe favorevole.

SUPPA. Senatore Pedrini, infiltrazioni conclamate della criminalità organizzata ci sono, soprattutto nel gioco del Lotto clandestino. Non mi riferisco, scusate il termine, alla volgare riffa che nell'ambito di una festa paesana magari porta qualche lira alla parrocchia. Non desta particolare allarme sociale anche perché non sottrae grosse somme al fisco. Per garantire una certa organizzazione e riscuotere le giocate, che talvolta si fanno sulla parola, è necessaria la forza dell'intimidazione. Nel gioco del Lotto clandestino c'è sicuramente una fortissima componente di criminalità organizzata.

Allo stesso modo, anche se in misura minore, il crimine interviene in alcune aree nella gestione dei *videopoker*, imponendo, così come rilevato proprio dalla Guardia di finanza, ma anche dalle altre Forze di polizia, la loro installazione. Allo stesso modo, alcune organizzazioni criminali operano nella gestione delle scommesse clandestine o addirittura dietro l'alterazione dei risultati delle corse di cavalli.

Per quanto riguarda una sorta di polizia dei giochi, la Guardia di finanza ha già espresso la propria contrarietà ad un primo progetto presentato circa due anni fa. Senatore Pedrini, noi siamo in linea con il suo pensiero, ossia che è sufficiente la specializzazione dei reparti già esistenti. Il Corpo dispone già, come accennavo prima, di un nucleo speciale servizi extratributari, con competenze a livello nazionale, dotato di una articolazione specifica per le scommesse clandestine. Sarebbe comunque il caso di chiarire se questa polizia dovrebbe occuparsi delle frodi, cioè dell'alterazione del gioco a monte, oppure delle giocate clandestine. Pensando, ad esempio alla vigilanza nel mondo dell'ippica, si possono immaginare due modelli di polizia: innanzitutto quello francese, che si occupa di tutto, quindi anche del corretto svolgimento delle gare. La situazione è differente da quella italiana, anche a livello di vigilanza sulle corse, perché da noi esistono specifici enti a ciò preposti.

Vi è poi l'esperienza della Polizia inglese organizzata secondo criteri prossimi a quelli italiani, vale a dire che l'attivazione della Polizia avviene solo in un momento successivo, a cura dell'organismo di settore che, nell'esercizio dei propri compiti di controllo venga a conoscenza di fatti illeciti. Noi auspichiamo una specializzazione delle Forze di polizia: la Guardia di finanza attenta al versante fiscale, le altre più sugli aspetti patologici in generale.

PRESIDENTE. In passato abbiamo già parlato di fenomeni di riciclaggio connessi all'euro. Il settore dei giochi si presta al riciclaggio?

Lei diceva che come *atout*, come possibile rimedio al proliferare dei *videopoker*, si potrebbe pensare all'individuazione di luoghi specifici, iso-

lati e diversificati dalle sale Bingo, nei quali concentrare queste macchinette. È ipotizzabile un collegamento telematico nell'ambito di una rete informatica che consenta di controllare tutte le macchinette e le possibili alterazioni cui vengono sottoposte?

*SUPPA.* Signor Presidente, intanto vorrei ribadire che l'ipotesi di concentrare in zone limitate i *videopoker* l'ho posta come estrema *ratio*. Ho detto che non è auspicabile una proliferazione di questo tipo di giochi, perché comunque forieri di induzione alla spesa provocando, a differenza del Bingo, dipendenza psicologica. Qualora si dovesse giungere alla scelta politica di una loro installazione, la proposta della Guardia di finanza è di individuare un luogo controllabile, separato dalle sale Bingo frequentate da un diverso tipo di utenza.

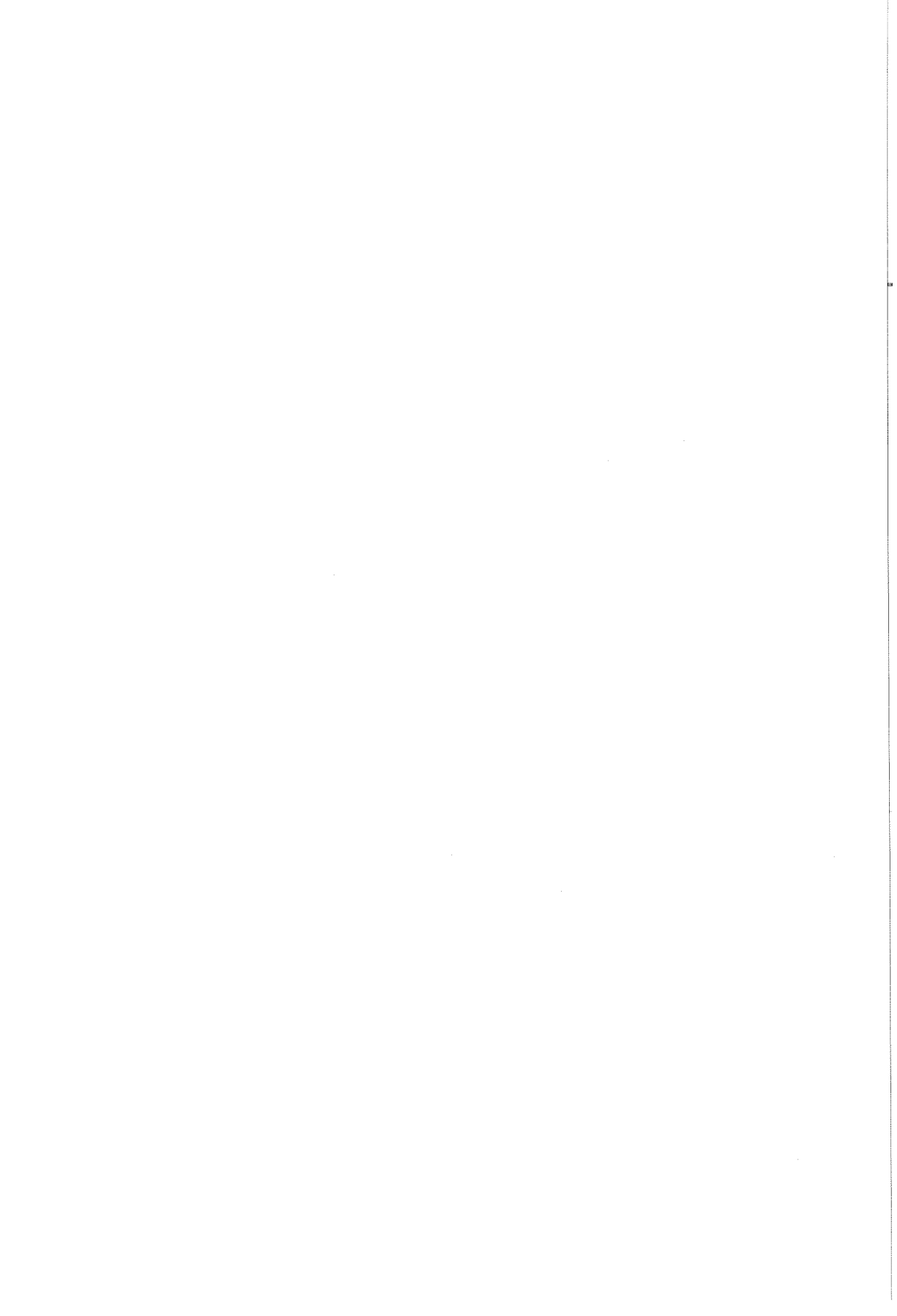
Per quanto riguarda invece un controllo telematico, non so dire se sia possibile dal punto di vista tecnico. Non ho le competenze per dirlo. Probabilmente rimarrebbero le stesse problematiche che oggi riguardano il mondo delle scommesse. Non so fino a che punto questo sistema possa contrastare la giocata virtuale, cioè l'accordo tra le parti. Questo è il nocciolo duro della questione. Nel 90 per cento dei casi abbiamo riscontrato che il valore della *fiche* è virtuale, sempre più basso di quello reale. Quindi, applicando l'imposta sulla giocata minima produrremmo un danno all'erario e non elimineremmo i problemi sociali e di ordine pubblico dovuti ai giocatori che, perdendo tanto, arrivano al punto di essere prima costretti a spogliarsi dei propri averi e poi a commettere reati per far fronte ai debiti contratti.

Le giocate telematiche, anche quelle legali, sono un possibile veicolo di riciclaggio: quello che si vince è l'aspetto pulito di quanto si gioca. Per esempio, ho letto nella relazione del dottor Cutrupi di società finanziarie che giocano, soprattutto in caso di grandi ritardi, al Lotto. E' possibile che uno dei sistemi per avere denaro pulito sia proprio quello di investire su un numero ritardatario.

*PRESIDENTE.* Nel ringraziare il generale Suppa ed il capitano Petrucelli per la loro partecipazione, dichiaro chiusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,20.*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

4<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 FEBBRAIO 2002

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione del Sindacato italiano concessionari scommesse

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 125, 129, 131	* MIGLIACCIO . . . . .	Pag. 125, 129, 130
BRUNALE (DS-U) . . . . .	129	MOTTERLINI . . . . .	130
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	129		
PEDRINI (Mar-DL-U) . . . . .	130		
TURCI (DS-U) . . . . .	130		

### Audizione del Sindacato totoricevitori sportivi

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 131, 133, 135 e <i>passim</i>	* BARTOLI . . . . .	Pag. 133, 134, 135
BONAVITA (DS-U) . . . . .	134, 135	* GAGLIARDI . . . . .	131, 133
* EUFEMI (UDC: CCD-CDU-DE) . . . . .	133		
PEDRINI (Mar-DL-U) . . . . .	134		
TURCI (DS-U) . . . . .	133		

### Audizione del Sindacato nazionale agenzie ippiche

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 135, 139, 140 e <i>passim</i>	GINESTRA . . . . .	Pag. 138, 139, 140
BONAVITA (DS-U) . . . . .	139	LUCCHI . . . . .	135, 138, 141 e <i>passim</i>
* EUFEMI (UDC: CCD-CDU-DE) . . . . .	139, 140		

### Audizione dell'Unione totoricevitori italiani sportivi

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 141, 144, 145	* MARZOLA . . . . .	Pag. 141, 144
BRUNALE (DS-U) . . . . .	144		

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Seglie dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Intervengono il dottor Fabrizio Motterlini e il dottor Aldo Migliaccio, rispettivamente presidente e vice presidente del Sindacato Italiano Concessionari Scommesse; il dottor Cataldo Gagliardi, il dottor Pasquale Lauletta e il dottor Stefano Bartoli, rispettivamente presidente, vice presidente e segretario del Sindacato Totoricevitori Sportivi; il dottor Alberto Lucchi, il dottor Francesco Ginestra e la dottoressa Valeria Baiotto, rispettivamente presidente, membro del comitato direttivo e addetto ufficio stampa del Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche; il dottor Gianfranco Chiari e il dottore Enrico Marzola, rispettivamente presidente e segretario generale dell'Unione Totoricevitori Italiani Sportivi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione del Sindacato italiano concessionari scommesse**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio il dottor Motterlini e il dottor Migliaccio, rispettivamente presidente e vice presidente del SICS. Rammento ai nostri ospiti che purtroppo i tempi dell'audizione saranno estremamente ridotti data la necessità di dover ascoltare le varie realtà sindacali che ne hanno fatto richiesta. Una volta conclusa l'esposizione introduttiva da parte di un rappresentante per ogni sindacato, mi auguro che rimanga del tempo per consentire ai colleghi senatori di porre qualche domanda ai nostri ospiti.

**MIGLIACCIO.** Signor Presidente, ringrazio la Commissione per averci convocato. Noi rappresentiamo un gruppo di concessionari collegati ad un *provider*. Siamo sostanzialmente 250 punti di accettazione scommesse per un totale di circa 300 concessioni. È il più giovane sindacato tra quelli presenti ed è rappresentato per il 97 per cento da nuovi concessionari e soltanto per il 3 per cento da concessionari già presenti sul mercato prima dei bandi del 1999.

L'attuale sistema di accettazione delle scommesse sportive nasce nel 1999 con i bandi del CONI e del Ministero delle finanze con l'obiettivo di trovare nuovi proventi erariali, far emergere il gioco clandestino e fermare

e recuperare il flusso di denaro presso i *bookmakers* stranieri già presenti sul mercato italiano attraverso nuovi punti di raccolta.

Le attese del Ministero dell'economia e delle finanze sono per un movimento di gioco di 9 mila miliardi. Le concessioni ippiche si assegnano in base a minimi garantiti, quelle sportive sulla base della dimensione e attrezzatura dei locali. I minimi indicati in gara si allineano sostanzialmente con le previsioni del Ministero dell'economia e delle finanze.

La partenza è da subito difficoltosa. Troppo poco tempo per l'aggiudicazione della gara e per l'inizio dell'attività previsto dalle convenzioni al 1° gennaio 2000. La SOGEI comunica le ultime variazioni ai protocolli di trasmissione dei dati soltanto alla fine di novembre del 1999 e le linee definitive di collegamento con i *provider* vengono attivate solo negli ultimi giorni del 1999 e i sistemi di accettazione faticano ad andare a regime. La maggior parte degli esercizi riesce ad essere operativa solo nella primavera dell'anno successivo. Evidentemente il rallentamento è stato dovuto ai tanti problemi amministrativi, come quelli inerenti alle ASL e ai comuni che hanno ritardato ad esplicitare le pratiche. A questo ritardo si aggiungevano anche ritardi fisiologici come quelli dell'apertura di un negozio.

Inoltre, non tutte le tipologie di gioco e le varie modalità di accettazione previste in concessione vengono rese disponibili al 1° gennaio 2000 per la mancanza di regolamenti attuativi: le scommesse sportive a totalizzatore e le scommesse a quota fissa per l'ippica diventano praticabili solo nel settembre del 2001. L'accettazione delle scommesse sportive tramite telefono ed Internet non è ancora consentita. Mancano ancora le scommesse multiple per l'ippica che fino al 1999 rappresentavano circa il 20 per cento del volume di gioco.

Il sistema informatico di controllo gestito da Sogei, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, garantisce sicuramente allo Stato un controllo *on-line* del gioco, ma ha creato all'inizio di quest'anno notevoli disservizi in concomitanza con la crescita del volume di gioco. Questo sistema andrà sicuramente potenziato, ma già questa situazione ci inquadra un sistema non troppo elastico. Probabilmente è anche il primo sistema a livello mondiale in cui lo Stato controlla il gioco completamente *on-line*, per cui è fisiologico che ci sia da fare un *up-date*.

Mentre in Italia si avviava con grande difficoltà questa raccolta, esplose a livello internazionale il fenomeno di Internet che i *bookmakers* esteri sanno sfruttare con grande opportunismo e supportano con l'apertura di innumerevoli centri di trasmissione dati (CTD) che in Italia si fanno una spudorata pubblicità e che solamente nell'ultimo periodo, grazie ad interventi della Guardia di finanza, hanno visto un'azione di repressione. Di fatto, molto spesso questa azione di repressione viene vanificata dal TAR che si esprime in senso favorevole a tali realtà.

Inoltre, la scommessa relativa all'ippica in questi anni, a partire dal 1998, non ha trovato un progetto adeguato per rinnovarsi e per rilanciarsi e, malgrado la rete triplicata, l'incremento dei volumi è solo fisiologico; non si è evidenziato un grosso passo in avanti come si pensava. Probabil-



mente anche l'affezione da parte dei giocatori cade perché vi sono troppe corse, troppi cavalli e non si riesce a ritrovare la *verve* che un tempo caratterizzava queste scommesse.

Nel 1999 con 329 concessionari operanti, il volume delle scommesse ippiche e sportive è stato di circa 4 mila miliardi. Nel 2000, con l'aggiudicazione di mille concessioni sportive e 671 nuove concessioni ippiche, da cui è derivata l'apertura sul territorio di oltre 950 nuovi esercizi, i volumi sono stati di soli 5.200 miliardi, saliti a 6.100 miliardi nel 2001. In sostanza la rete si è quasi quadruplicata e il gioco (sport-ippica) è cresciuto dopo due anni di attività solo del 50 per cento.

I punti di accettazione che esistevano prima del 2000 hanno avuto una marcata contrazione dei ricavi grazie al fatto che sul territorio sono stati aperti nuovi punti di raccolta e che la maggioranza dei nuovi punti ad oggi non raggiunge ancora il pareggio tra costi e ricavi.

Il settore delle scommesse ippiche e sportive in Italia, come è ampiamente riconosciuto, versa in un evidente stato di difficoltà sia economica che organizzativa. Anche l'ex ministro delle finanze, l'onorevole Del Turco, ha riconosciuto esplicitamente lo stato di crisi del settore allorché ha emanato il decreto del 28 maggio del 2001 con cui è stata sospesa la riscossione dell'imposta unica. Ai sensi del cosiddetto Statuto del contribuente la sospensione è consentita, anzi dovuta, in presenza di eccezionali cause di forza maggiore; tuttavia a fine dicembre 2001, con decreto pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 21 dicembre, è stato richiesto il pagamento immediato dell'imposta, come se nel frattempo la situazione di crisi dei concessionari si fosse miracolosamente risolta e questi ultimi avessero acquisito la disponibilità finanziaria per effettuare il pagamento sospeso.

Il ministro delle finanze Del Turco, con l'emanazione di una direttiva in data 30 maggio 2001, aveva anche sollecitato l'Agenzia delle entrate competente in materia, ad alcuni interventi di carattere organizzativo e regolamentare, dopo avere ottenuto i pareri richiesti ad un'apposita commissione tecnica consultiva creata dalla Ministero delle finanze con disposizione dell'Agenzia delle entrate. Nessuno degli interventi richiesti dal Ministro è stato ancora attuato, se non quello relativo alla variazione dell'importo in euro.

La presenza sul territorio dei CTD, che rappresentano una concorrenza sleale, così come già sostenuto dal Ministro in risposta ad un'interpellanza parlamentare presentata dall'onorevole Catanoso, nel frattempo ha continuato a crescere nonostante le ripetute segnalazioni dei concessionari al CONI e al Ministero. Il loro numero è stimato in oltre 1.500 e il loro fatturato è di oltre mille miliardi. Solo negli ultimi mesi abbiamo assistito ad un'operazione di repressione più ampia da parte della Guardia di finanza, anche se spesso la chiusura di questi centri, come precedentemente detto, è stata vanificata dalla magistratura che ne ha riordinato l'apertura.

La concorrenza estera, che non ha vincoli nel proporre varie tipologie di scommessa - ricordo che i vincoli italiani sono dettati dal fatto che le scommesse vengono per legge istituite e determinate dal CONI o dal Mi-

nistero dell'economia e delle finanze – subisce una tassazione vicino allo zero, notevolmente inferiore a quella italiana. Basta pensare che in Gran Bretagna la tassazione media è pari al 2,5 per cento, mentre in Italia è pari al 16,5 per cento. La concorrenza straniera, grazie ad *Internet*, riesce a fatturare diverse migliaia di miliardi in Italia. A supporto di quanto detto basti citare un dato rilevato dal bilancio del gruppo della società Coral-Eurobet, quotata presso la borsa inglese, che nel 2001 denuncia un fatturato raccolto via *Internet* pari a 2.400 miliardi, di cui il 40 per cento circa prodotto da clientela italiana.

In questo quadro ambientale i concessionari vengono sollecitati dal CONI e dall'UNIRE a pagare i minimi relativi agli anni 2000 e 2001. Se così saranno costretti a fare attraverso la riscossione delle fidejussioni il 60-70 per cento fallirà e sarà costretto a chiudere. Le conseguenze saranno il consolidamento delle perdite certe per il CONI e per l'UNIRE, la perdita di migliaia di posti di lavoro e una drastica riduzione dei flussi attuali delle entrate per l'Erario, per il CONI e per l'UNIRE. Inoltre, stante il fatto che oggi i giocatori italiani trovano altri canali per dare sfogo alla loro passione, quando il Ministero dell'economia e delle finanze riattiverà una rete ufficiale di accettazione delle scommesse, gran parte del gioco attuale si sarà definitivamente attestato presso i *bookmakers* clandestini ed esteri.

Se si vuole evitare questo esito certamente traumatico per tutti, è necessario operare una riduzione dei minimi per gli anni 2000 e 2001 che tenga realmente conto di quanto avvenuto dall'avvio dell'attività e della reale situazione del mercato e introdurre altresì una serie di cambiamenti strutturali di carattere legislativo, regolamentare ed organizzativo che consentano al mercato ufficiale di recuperare efficienza e competitività. Bisogna in sostanza togliere i legacci imposti al mercato per consentire alla scommessa di svilupparsi in maniera più dinamica.

Già nell'ambito dei lavori svolti dalle Commissioni parlamentari erano stati individuati alcuni provvedimenti, sia da parte delle istituzioni che degli operatori, utili a conseguire questo obiettivo. Il primo e più urgente degli interventi non può evidentemente che coinvolgere l'entità dei prelievi e della tassazione italiana. Bisogna anche tener conto di quanto stabilito dalla Corte di giustizia di Lussemburgo che, in data 20 maggio 1999, concludeva che «non esistono restrizioni per i privati residenti in Italia di fare scommesse direttamente per posta, telefono, fax o *Internet* con allibratori stabiliti al di fuori del territorio italiano». In tale ottica è evidente che, se si vogliono perlomeno contrastare gli ingenti flussi di scommesse che prendono la strada dell'estero, occorrerà equiparare le aliquote di tassazione e di prelievo italiane a quelle praticate dai concorrenti comunitari. Questa considerazione è per altro in linea con l'atteggiamento del Ministro delle finanze che, in termini più generali, chiede alla Commissione un coordinamento della normativa fiscale europea, al fine di evitare discriminazioni e forme di concorrenza sleale.

Solo dopo essere intervenuti su una ridefinizione dei prelievi fiscali, si potrà conseguentemente arrivare ad una regolamentazione dell'accetta-

zione del gioco via Internet che si traduca in un reale vantaggio per il mercato ufficiale delle scommesse italiane e per le entrate erariali e non in una legittimazione indiretta degli operatori stranieri.

Gli stessi CTD – che sono probabilmente una delle cause del mancato gettito – potrebbero essere oggetto di regolamentazione e, evitando inutili sovrapposizioni con i concessionari già esistenti sul territorio, si potrebbe contribuire ad una più razionale e capillare copertura del territorio. Alleghiamo alla relazione le più rilevanti richieste provenienti dalla totalità dei concessionari italiani.

PRESIDENTE. Dichiaro aperto il dibattito con la raccomandazione di essere il più concisi possibili.

BRUNALE (*DS-U*). Ringrazio il dottor Migliaccio per la relazione svolta. Credo che nell'ambito dei nostri lavori sarebbe auspicabile che si disponesse di uno studio comparato della legislazione in materia di giochi e scommesse a livello europeo al fine di una valutazione complessiva. Anche nelle parole che abbiamo testè ascoltato si evidenzia come nel Paese vi sia una difficoltà dovuta non solo all'organizzazione interna, ma anche alla libera circolazione. Invito, quindi, la Commissione a procedere ad una riflessione in proposito.

PRESIDENTE. Condivido pienamente la sua richiesta che rientra perfettamente tra le questioni al nostro vaglio. Oltre a procedere ad un esame comparato della legislazione vigente nei Paesi comunitari, infatti, stiamo ipotizzando, in particolare, la possibilità di verificare direttamente presso il Parlamento europeo il *de iure condendo* a livello comunitario.

LABELLARTE (*Misto-SDI*). Vorrei sapere se i ritardi nell'avvio del sistema, cui il dottor Migliaccio ha fatto riferimento, sono stati superati e, quindi, se il sistema attualmente è a regime. In caso contrario, vorrei conoscerne le cause e quali provvedimenti possono essere adottati per superare la situazione.

MIGLIACCIO. Il sistema è stato avviato e la raccolta delle scommesse è attualmente al 60 per cento rispetto alle aspettative di tutti i concessionari. Come già sottolineato nella relazione, dal 1° gennaio 2000 è venuta a mancare nel settore ippico una tipologia di scommesse presente sin dal 1999 e pari a circa il 20 per cento. Mi riferisco alle scommesse multiple, cioè su corse di cavalli che si svolgono contemporaneamente. Questo discorso non attiene ad altre tipologie di scommesse introdotte *ex novo* o riviste e corrette. Nel toposcommesse mancano, come speravo di aver chiarito, le scommesse effettuate attraverso Internet. Dai dati allegati alla relazione, risultato di uno studio della Deutsche Bank e di bilanci di aziende, si evince che il gioco via Internet è per le scommesse sportive, senza alcun dubbio, la fetta più importante del mercato perché si collega evidentemente alle partite di calcio, alle Olimpiadi e ad altre manifesta-

zioni di rilievo. Internet è il luogo in cui queste transazioni, a differenza delle televendite, hanno maggiore successo.

PEDRINI (*Mar-DL-U*). Avete proposte concrete per l'alimentazione del gioco delle scommesse per via telematica? Con le carte di credito vengono pagate le scommesse ai *bookmaker* stranieri?

MOTTERLINI. Le operazioni da effettuare su Internet implicano solamente la previsione di regolamenti ministeriali atti a consentire tale facoltà. È paradossale che in Italia i CTD possano operare su Internet al di fuori della legalità, mentre lo stesso discorso non viene consentito ad un concessionario. Nell'ambito delle scommesse sportive manca ancora un regolamento *ad hoc*.

Peraltro, il modo di operare, una volta regolamentato, non comporta di per sé difficoltà, salvo che probabilmente il gioco su Internet andrebbe incontro ad un insuccesso, come evidenziato nella relazione, qualora non fosse modificato o ridimensionato il prelievo fiscale. Dal momento che saremmo sempre e comunque chiamati a confrontarci con gli operatori stranieri, è chiaro che la concorrenza risulterebbe comunque insostenibile per i concessionari italiani. Oggi vi sono su Internet siti che offrono la possibilità di giocare con tutti i possibili *bookmaker* stranieri, che operano anche in Paesi dove non esiste prelievo fiscale (Isole Vergini e così via). Chi si muove su Internet quindi ha una possibilità di scelta infinita.

Il pagamento delle scommesse e delle eventuali vincite avviene con carta di credito ovvero con l'apertura da parte del giocatore di un conto corrente presso i *bookmaker*, che poi può chiudere nel momento in cui vuole recuperare il denaro.

TURCI (*DS-U*). Non ho ben compreso la questione relativa alla tassazione. Nel merito ci è stato detto che il ministro Del Turco nel mese di marzo aveva dato indicazioni circa la sospensione della riscossione dell'imposta unica sugli spettacoli per poi, a dicembre, richiederne la riscossione. Qual è la situazione attuale?

MIGLIACCIO. La riscossione dell'imposta unica è attualmente sospesa. Dovevano essere comunicate le modalità di pagamento entro il 15 dicembre, termine della sospensione. Il versamento dell'imposta è stato richiesto con un decreto del 21 dicembre scorso, in base al quale l'imposta doveva essere versata entro il 17 dello stesso mese.

Se viene sospesa l'imposta dal mese di giugno al 15 dicembre che cosa cambia se poi alla fine l'imposta deve essere comunque interamente versata? Di fatto, l'unico vantaggio dato ai concessionari italiani è rappresentato dagli interessi maturati in questo lasso di tempo. Addirittura, questi interessi risultano nulli per la data di pagamento indicata, addirittura precedente alla data di emanazione del decreto in questione. I concessionari, anche se pagassero oggi, si troverebbero già in mora.

In data 28 dicembre viene poi emanato il famoso decreto-legge n. 452 del 2001, precedentemente emendato e sottoposto poi all'approvazione definitiva del Parlamento. Nella relazione si fa riferimento ad uno *stock* del debito in cui è compresa anche l'imposta unica. Anche se sarà necessario aspettare il famoso decreto interdirigenziale per capire le modalità di versamento, il decreto-legge non è molto chiaro rispetto all'imposta unica. La situazione è davvero molto confusa. Alcuni concessionari aspettano il decreto, altri hanno già versato i soldi e altri ancora non sanno cosa fare. Da due anni a questa parte l'amministrazione responsabile non è in sostanza in grado di chiarire le sue posizioni.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i responsabili del Sindacato italiano concessionari scommesse.

#### **Audizione del Sindacato totoricevitori sportivi**

**PRESIDENTE.** Proseguiamo con l'audizione del sindacato totoricevitori sportivi (STS). Ringraziamo per la loro presenza il dottor Gagliardi, il dottor Bartoli e il dottor Lauletta, rispettivamente presidente, segretario nazionale e vice presidente nazionale. Sono costretto a ricordarvi l'estrema ristrettezza dei tempi a nostra disposizione. Se cortesemente riuscite a svolgere la vostra relazione entro una decina di minuti, sarà poi possibile anche per i senatori rivolgere eventuali domande.

**GAGLIARDI.** Vorrei innanzitutto ringraziare il presidente Pedrizzi e i componenti della Commissione per aver accolto la nostra richiesta di essere auditi nell'ambito di quest'indagine conoscitiva. Noi rappresentiamo una larga parte della rete dei ricevitori, una categoria che da cinquant'anni è dedicata alla proposizione e promozione dei giochi, ma che negli anni passati non è stata mai adeguatamente ascoltata.

Cercherò ora di sintetizzare brevemente alcune questioni che invece nella relazione scritta risulteranno più dettagliate. In primo luogo salutiamo positivamente la creazione dell'Agenzia dei giochi perché vi è la necessità assoluta di un interlocutore unico che abbia una visione a trecentosessanta gradi del settore e che sia in grado di eliminare una serie di sovrapposizioni di competenze, di conflittualità tra le varie componenti e che sia in grado di coniugare le istanze delle varie componenti del settore che talvolta sono conflittuali.

Per quanto riguarda il mercato dei giochi, mi riferisco ai giochi assunti in ricevitoria, devo evidenziare che dal 1998 allo scorso anno si è verificato un calo superiore al 20 per cento. Ovviamente molteplici sono le motivazioni di questo calo, anche se molte di esse sono esterne al nostro sistema, come nel caso delle *slot machine* e della raccolta di scommesse estere attraverso Internet. Con riferimento ai malefici *videopoker*, siamo perfettamente d'accordo con le dichiarazioni rilasciate dalla Guardia di finanza circa la pericolosità sociale del fenomeno e sulla necessità

di individuare opportune iniziative legislative. Credo che oggi, con le possibilità che offre la telematica, si potrebbe arrivare ad un sistema di controllo, di monitoraggio centralizzato di tutte le macchine.

Ovviamente siamo totalmente d'accordo sul fatto che siano perseguiti tutti coloro che nuocciono al nostro lavoro di accettazione legale delle scommesse, anche nel caso di colleghi che svolgono contestualmente un'attività di gestione di questi apparecchi *videopoker* illegali. Per quanto riguarda le scommesse estere il discorso è più ampio. Mi limito a dire che il nostro Sindacato nelle precedenti finanziarie si è adoperato perché venissero predisposte norme più efficaci. Nonostante ciò il fenomeno dell'accettazione illegale di queste scommesse via Internet è abbastanza diffuso e dunque va in qualche modo fermato.

Per quanto riguarda poi i giochi di competenza delle nostre ricevitorie, sebbene ci sia voluto un anno di trattative con il Governo, alla fine siamo riusciti a ripristinare la giusta determinazione dell'aggio ai ricevitori del Superenalotto. Abbiamo valutato positivamente il discorso relativo all'eliminazione del tetto del *jackpot*, un modo per favorire maggiormente la diffusione del gioco. Per quanto riguarda gli altri concorsi gestiti dal CONI e da SISAL, come nel caso del Totocalcio e del Totip, devo purtroppo sottolineare che l'errore commesso l'anno scorso per il Superenalotto è stato ripetuto anche per gli altri concorsi pronostici, che fra l'altro hanno una dimensione molto meno ampia del Superenalotto, la cui remunerazione è scesa al 6,5 per cento.

Con riferimento alla scommessa Tris credo che tutti conoscano quanto è accaduto in questo ambito. A causa di un bando di gara partito in maniera poco chiara, nel quale non era stato fissato l'aggio per i ricevitori, chi vi ha partecipato ha giocato al ribasso per poi rifarsi sull'aggio dei ricevitori. È impossibile portare avanti un prodotto che richiede adeguati supporti con una remunerazione del 4 per cento. Ho letto le dichiarazioni del commissario Andriani. Posso anche essere d'accordo con lui sull'importanza di estendere la rete e di dotarla di terminali più avanzati, ma al di là di quanto è stato detto credo che se non si riporta l'aggio sulla scommessa Tris ad un valore accettabile, pari a quello che normalmente si percepisce sugli altri giochi, difficilmente questo prodotto, la cui potenzialità è enorme, potrà riprendersi.

Con riferimento alle scommesse, fin dall'inizio degli anni '90, sono stati proprio i ricevitori, che in quel momento gestivano come prodotto-gioco essenzialmente il Totocalcio, a promuovere e a spingere il Governo a legalizzare le scommesse. Poi il Parlamento e il Governo, dopo aver superato remore di carattere etico, sono giunti a tale decisione, ma proprio i ricevitori sono stati totalmente esclusi. Aggiungo soltanto che, al di là del gioco professionale che si svolge nelle agenzie sulla base di una scommessa a quota fissa, la scommessa a totalizzatore può avere uno sviluppo proporzionale alle potenzialità che è in grado di esprimere solo in una rete capillare come quella dei ricevitori. L'esempio lampante è dato dalla corsa Tris che nel 1996, quando è passata dalle sale corse alle ricevitorie, ha avuto un risultato assolutamente eccezionale.

Ritengo che nella rete delle ricevitorie dovrebbe essere inserita qualche scommessa sportiva a totalizzatore che possa dare più impulso ad una situazione di redditività che negli ultimi anni si è molto impoverita.

**PRESIDENTE.** La ringrazio per l'estrema sintesi e per la chiarezza del suo intervento. Avremmo bisogno di sapere con esattezza chi sono i totorcevitori e in quali luoghi operano prevalentemente?

**GAGLIARDI.** I ricevitori sono suddivisibili in due categorie: quelli che svolgono essenzialmente attività di ricevitoria, senza avere altre attività commerciali annesse, e che sono pressappoco 3.500 su circa 19.000. I restanti, che sono la maggior parte, svolgono tale attività gestendo contestualmente bar, tabaccherie o esercizi commerciali similari.

**TURCI (DS-U).** Lei ha parlato di *slot machine*. La normativa approvata nell'ambito della legge finanziaria dello scorso anno, salvo che non sono stati emanati i decreti di attuazione, corrisponde alle vostre aspettative oppure avete una idea differente sulle modalità di regolamentazione in questo campo?

**GAGLIARDI.** Il controllo di queste macchine, al di là di alcune normative più pressanti, deve essere più accurato. Bisogna trovare una soluzione più radicale. Ecco perché accennavo ad un sistema informatico che gestisse un'attività di controllo proprio tutte le macchine. Altrimenti, il fenomeno dell'elusione rimarrà una costante.

**EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE).** Mi sembra che sia importante tener conto di diversi fattori; in particolare, la necessità di riportare la percentuale dell'aggio ad una dimensione favorevole allo sviluppo delle scommesse e di armonizzare il prelievo tributario. Il vostro sindacato lamenta soprattutto di essere stato totalmente escluso, nonostante la spinta data per giungere alla legalizzazione del mercato delle scommesse, dal processo decisionale.

La struttura dei vari punti di raccolta esistenti è in grado di soddisfare l'adeguamento degli *Internet point*, di allargarne le potenzialità di sviluppo e di dare, conseguentemente, una spinta a questo giro d'affari?

**BARTOLI.** Il lotto è di fatto in Italia la scommessa più importante; è a quota fissa (nel senso che si conosce prima la quota che verrà pagata) e si può giocare nelle tabaccherie.

Abbiamo chiesto la scommessa a totalizzatore, e non quella a quota fissa, perché non è pensabile che il ricevitore possa decidere le quote da assegnare al singolo evento. La scommessa a totalizzatore è ideale per i nostri punti vendita in quanto si raccolgono denari per conto dello Stato (che provvederà ad una ripartizione delle vincite sul totale) e il pagamento dipende esclusivamente da ciò che viene indicato dalla macchina. Non vi è alcun modo di intervenire sulla scommessa. Quindi, il ricevitore è una

sorta di esattore, di raccoglitore che non stabilisce ma si limita solo ad incassare le quote. Sarà poi il totalizzatore a stabilire in quale misura pagare le vincite. Per la scommessa Tris avviene esattamente così, nel senso che il tabaccaio non interviene in alcun modo sulle vincite.

La capillarità della diffusione di questi 20.000 punti favorisce enormemente lo sviluppo di questo gioco. Le agenzie ippiche, che svolgono un lavoro estremamente qualificato, si rivolgono ad un *target* molto specifico di giocatori. Le agenzie ippiche sono circa 1.000 e svolgono un lavoro di primissimo ordine rivolto, però, ad un particolare settore. Il vantaggio della ricevitoria è la grande estensione territoriale.

BONAVITA (*DS-U*). Ricordo ai nostri ospiti che in un provvedimento relativo alle accise è stato affrontato, con un ordine del giorno, il problema dell'omogeneizzazione della percentuale degli aggi per qualsiasi tipo di scommessa, in modo da rendere più facile al pubblico l'accesso alle varie tipologie di gioco e di scommessa.

Per quanto riguarda invece la richiesta di attivare presso le totoricevitorie le scommesse a totalizzatore (il problema principale sembra essere quello di unificare le reti di raccolta attraverso un totalizzatore centrale), secondo l'UNIRE le scommesse a quota fissa vengono ormai tutte rimpiazzate da quelle a totalizzatore. La situazione tende a non essere più gestibile anche perché vengono meno tipologie di scommessa diverse. Siamo di fronte ad una proliferazione di richieste di attivazione delle scommesse a totalizzatore.

Di converso, le agenzie ippiche, proliferate in questi anni, sono oggi in grave crisi perché il volume di gioco non ha corrisposto alle aspettative, nel senso che, al proliferare dei punti dei giochi non corrisponde un aumento delle giocate. Perché allora ritenete di avere una *chance* in più?

BARTOLI. Una cosa non esclude l'altra. Si potrebbe anche ipotizzare che i ricevitori sul territorio diventino punti remoti dell'agenzia. Oggi, grazie alle nuove tecnologie a disposizione, non è più una possibilità remota.

Non è pensabile replicare un sistema simile a quello delle 1.000 agenzie ippiche ma, grazie alla rete telematica, è possibile realizzare il collegamento di tutti i punti ad una rete unificata. Un'ipotesi del genere è stata immaginata per i patentini relativi al tabacco, con una sottoliscenza che si aggrega ad un determinato punto. Questo contribuirebbe a risolvere anche la questione dei minimi garantiti.

PEDRINI (*Mar-DL-U*). Soprattutto in riferimento al gioco clandestino ed ai videogiochi, esiste qualche studio specifico cui fare riferimento per capire con un minimo di approssimazione, anche se mi rendo conto che non si può monitorare l'illegalità, la massa che è sfuggita ai controlli e dunque il danno per l'erario? Mi sembra infatti che le cifre che vengono indicate divergano tra loro anche per diversi miliardi?



*BARTOLI.* Innanzitutto, il Governo ha recentemente valutato in 30.000 miliardi questa perdita. Non vi è alcun dubbio che la forte contrazione nel comparto dei giochi e delle scommesse – parliamo di circa 8.000 miliardi – è da imputare ad un ampliamento dell'utilizzazione dei *video-poker*. Oscilliamo tra i 15.000 ed i 30.000 miliardi.

*BONAVITA (DS-U).* In conclusione mi sembra di poter dire che il vero problema non è di duplicare le reti ma di creare sinergie per la raccolta.

*PRESIDENTE.* Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione del Sindacato nazionale agenzie ippiche**

*PRESIDENTE.* Passiamo ora all'audizione dello SNAI. Prego il presidente, dottor Lucchi, di svolgere una breve relazione introduttiva di non più di dieci minuti per consentire ai senatori di rivolgere loro eventuali domande.

*LUCCHI.* Ringrazio il Presidente per questa convocazione. Ho predisposto un documento abbastanza sintetico relativo alla situazione attuale dal punto di vista giuridico, che però in questo momento tralascio ritenendo più opportuno soffermarmi, sia sulle ragioni della crisi del nostro settore specifico, sia sulle proposte normative e pratiche nonché sulle questioni di carattere tributario.

Vorrei ricordare che il nostro settore negli ultimi cinque anni ha subito profonde modificazioni. Il settore nasce principalmente per la gestione delle scommesse ippiche, essendo a suo tempo state emanate gare d'appalto e bandi di concorso per l'apertura di agenzie ippiche, a partire dal dopoguerra.

L'ente coordinatore di queste attività era inizialmente l'UNIRE che fino al 1997 ha svolto una funzione di coordinamento per tutte le attività relative alle scommesse ippiche. Nel 1998 il precedente Governo ha emanato un decreto per l'avvio sperimentale dell'accettazione delle scommesse sportive, attribuite alla rete che allora distribuiva le scommesse ippiche e fino alla data in cui sarebbero stati emanati i bandi di concorso per l'apertura di mille punti di accettazione di scommesse sportive.

Effettivamente nel 1999 sono stati emanati due bandi di concorso per l'aggiudicazione di 621 concessioni ippiche e mille concessioni sportive coordinate rispettivamente, per quanto riguarda le concessioni sportive, dal CONI che è l'ente concedente, per quanto riguarda le concessioni ippiche, dai Ministeri dell'economia e delle finanze e delle politiche agricole. Vi sono state due tipologie di gara, che hanno purtroppo seguito metodologie diverse per l'aggiudicazione. Entrambe contenevano, per quanto riguarda l'ippica, sostanzialmente un'aggiudicazione in base ad una propo-

sta di minimo garantito a favore del Ministero, per quanto riguarda le scommesse sportive, l'aggiudicazione in base a due parametri che per il 75 per cento del punteggio erano di carattere economico, con un'offerta di minimo garantito, per il 25 per cento legati al progetto tecnico dei locali presentati per il concorso. Nel 1999 sono state attribuite 526 concessioni ippiche e 986 concessioni sportive.

A partire dal 1° gennaio del 2000, con una grandissima fatica organizzativa da parte di tutti coloro che hanno partecipato a questi bandi, dal momento che le concessioni sono state attribuite tra i mesi di ottobre e novembre del 1999 e dunque la possibilità di essere operativi a partire dal 1° gennaio del 2000 era di fatto un atto quasi impossibile, si è lentamente messa in moto questa nuova organizzazione, anche se a suo tempo il nostro sindacato aveva fortemente contestato al coordinatore del Ministero delle finanze di allora, dottor San Nicola, la metodologia e soprattutto la sostanza di questo bando. Di fatto il discorso legato alle mille concessioni sportive e alle 621 concessioni ippiche partiva da un presupposto, valido solo sulla carta, di un'equa e razionale distribuzione sul territorio dei concessionari. Tanto è vero che i punti scelti per le nuove concessioni partivano da un assunto legato alla propensione al gioco che di fatto ha portato ad una situazione paradossale, vale a dire che laddove esistevano già alcuni punti di vendita sono stati implementati, nella considerazione che in quella zona esisteva una propensione al gioco, mentre dove non esistevano, partendo dal presupposto che lì la propensione al gioco era minima, ne sono stati aperti pochi.

Date queste premesse risulta difficile contestare che l'Italia non abbia le potenzialità per sostenere una rete commerciale di mille punti vendita ippici e di mille punti vendita sportivi, soprattutto quando è possibile gestire nello stesso locale entrambe le concessioni, cosa che purtroppo in buona percentuale non è avvenuta, ma certamente, se non si fa una equa distribuzione sul territorio di questi punti vendita, si rischia di dimostrare che la concentrazione sbagliata di punti vendita porta alla creazione di povertà e non di ricchezza.

Noi, a partire dal luglio del 2000, abbiamo denunciato - io stesso convocai una riunione nella quale denunciavi alla stampa il problema, recondomi successivamente anche presso il Ministero - le problematiche che già all'epoca risultavano evidenti da questo punto di vista, tanto è vero che a partire dall'ottobre del 2000 mettemmo in mora sia il CONI, come concedente delle scommesse sportive, sia i Ministeri delle finanze e dell'agricoltura per un concetto riguardante l'inadempimento degli obblighi contrattuali, anche perché si evidenziava già allora la discrasia tra l'attuale numero di punti vendita e la risposta che il mercato aveva dato a questa attività. Nel 2000 ci siamo trovati, a fronte di un aumento del 300 per cento dei punti vendita siti sul territorio nazionale, con un fatturato, inteso come movimento globale di scommesse (sommatrice tra scommesse sportive e scommesse ippiche), aumentato di circa il 15 per cento.

È evidente che la nascita di una rete commerciale complessa e sofisticata anche da un punto di vista tecnologico implica la necessità di grossi investimenti unitari, tanto che si parla mediamente di una cifra tra i 600 e gli 800 milioni per punto vendita aperto, anche in funzione delle richieste avanzate nel bando CONI dal punto di vista tecnologico a garanzia di una massima competitività del prodotto. È facile immaginare come l'apertura di circa 1.100 punti vendita sul territorio abbia comportato un notevolissimo investimento oltre ad elevati costi di gestione.

Ciò detto, nel 2000 si è registrato un *deficit* di settore estremamente forte. In effetti, la risposta del mercato è stata molto inferiore alle aspettative di tutti (nostre e del Governo d'allora): avevamo ipotizzato, attraverso varie formule, un movimento di circa 9.000 miliardi. Nel primo anno, anche in conseguenza di oggettive difficoltà, la risposta del mercato è stata pari a circa il 50 per cento di quanto ipotizzato. Purtroppo anche nel 2001 la tendenza del mercato, anche in funzione di fattori esterni legati all'economia e al ridotto potere di acquisto, ha prodotto un risultato ben al di sotto delle stime (55-60 per cento). Nel maggio 2001, anche grazie ad alcuni incontri con funzionari del Ministero molto più attenti a questo problema, è stato decretato lo stato di crisi del settore, cui ha fatto seguito la sospensione dell'imposta unica fino al 15 dicembre 2001.

Vi era il pericolo reale di una chiusura di un notevole numero di punti vendita, con una serie di problemi di carattere economico e normativo per gli enti interessati. Basta pensare che ognuna delle 1.000 aziende impiega, tra personale a tempo determinato e indeterminato, una media di 10-15 persone. Si tenga poi presente che la nostra attività si svolge 7 giorni su 7, senza interruzioni. Nel periodo invernale dalle ore 10 alle ore 20 e nel periodo estivo, con le notturne, dalle 11 del mattino a mezzanotte. È chiaro che sette giorni a settimana, con la previsione di un turno e mezzo nei mesi invernali e di due turni per i mesi estivi, comportano, anche a livello di organizzazione e di personale, costi notevoli.

Quanto alle necessità ed alle proposte, è necessario prendere atto che il nostro è un mercato di concessioni, ma anche aperto a realtà che adottano forme di concorrenza assolutamente sleali che non siamo in grado di combattere. Mi riferisco ad Internet e ai centri di trasmissione dati; alcuni operatori stranieri, attraverso strumenti che possono anche costituire una copertura legalizzata del gioco clandestino, sottraendosi all'imposizione fiscale vigente in Italia - che noi invece paghiamo e che è la più cara in Europa - determinano un sistema in grado di sbaragliare qualsiasi forma di concorrenza. Inoltre, l'attuale sistema fiscale ci impone una limitazione di fatto sulla possibilità, sancita tra gli obblighi degli enti concedenti, di avviare il gioco telematico.

Internet è uno strumento per raggiungere il fine della vendita del prodotto. Se non si dispone di un prodotto competitivo, corriamo il rischio enorme di attrezzare, attraverso i concessionari ufficiali, tanti siti Internet che poi non sono in grado di vendere al meglio quel prodotto, di modo che poi il pubblico sarà indotto a cercare, sempre sulla rete, prodotti

più interessanti. Con l'attuale carico fiscale non siamo in grado di offrire un prodotto competitivo.

Credo che l'attuale decreto-legge n. 452 del 2001, all'articolo 8, venga incontro alle nostre esigenze, per cui spero che il successivo decreto interdirigenziale sia in grado di dare soluzione, con riferimento agli anni 2000-2001, ai nostri problemi specifici.

Credo che una soluzione corretta per realizzare gradualmente un mercato sano, capace di garantire allo Stato le entrate previste, sia di trovare il giusto compromesso tra le esigenze delle entrate e lo sviluppo dell'attuale mercato: si consideri infatti che gli italiani non giocano solo presso i nostri punti vendita, ma anche attraverso Internet e i centri di trasmissione dati. Il fatto che esistano ancora circa 1.000 punti vendita in Italia significa che vi è interesse a stare aperti.

*GINESTRA.* Con i Mondiali di calcio gli scommettitori stranieri si stanno organizzando. Noi, che siamo sottoposti alle regole testé richiamate, costretti a non poter utilizzare i nostri locali perché in uso soltanto al CONI e all'UNIRE, non riusciamo a fare alcunché. Vi è in pratica un'eccessiva rigidità della normativa. Non vi è la possibilità di offrire scommesse diverse da quelle dei concorrenti e neanche si possono fare le scommesse via telefono, cosa che oggi già avviene in altri settori quali l'ippica. Se non si interviene in tal senso la crisi, che già oggi è generalizzata, diventerà più forte. Il mese di giugno è sempre più vicino per cui l'intervento deve essere posto in essere velocemente. Siamo pronti anche ad assumere iniziative volte a far conoscere tramite la stampa il nostro operato: noi vendiamo un prodotto uguale agli altri, ma ad un prezzo più alto a causa di una tassazione rigida.

*LUCCHI.* Vorrei aggiungere a quanto diceva il collega Ginestra due precisazioni legate in parte alla sua analisi. Il mercato inglese, per rispondere alla concorrenza, ha modificato il quadro delle regole prevedendo, per far rientrare in Gran Bretagna gli operatori che erano scappati nei famosi paradisi fiscali, una tassazione del 15 per cento sui ricavi. Ora, il fatto di non riuscire a sfruttare, e purtroppo rischiamo ormai di perderla, un'occasione come quella del Campionato del mondo di calcio, per noi vuol dire aspettare almeno altri due anni fino ai prossimi europei. Pertanto, o ci dotiamo di uno strumento che consenta di vendere il prodotto per il quale noi tutti abbiamo operato investimenti, o altrimenti dobbiamo trovare un'altra strada che in questo momento, essendo soltanto un operatore del settore, non posso immaginare. In ogni caso, la strada alternativa della liberalizzazione deve tener conto comunque di questi fattori economici. In particolare, deve essere chiaro che il giorno in cui si liberalizzerà il mercato, i prelievi a favore di UNIRE e CONI verranno meno e non vi sarà più alcun titolo per disporne.

*GINESTRA*. Per quanto riguarda l'ippica bisognerebbe anche chiedersi se non sarebbe utile ridurre il numero delle corse, oggi pari a circa 24 mila l'anno, per puntare invece sulla qualità. Altrimenti, si rischia di impoverire il mercato sempre di più e di togliere ogni interesse al gioco. Lo stesso accadrebbe se si producesse e realizzasse un film che non piace al pubblico. Non si crea così una cultura favorevole all'ippica. Non basta un cavallo come Varenne, campione del mondo, per garantire un futuro all'ippica. Bisogna fare qualcosa di più. Noi stiamo facendo veramente di tutto per comunicare questo spirito al pubblico, per far appassionare la gente al nostro mondo, ormai del tutto pulito grazie alle tante inchieste svolte. Cerchiamo di utilizzare al meglio un settore di grande potenzialità.

*BONAVITA (DS-U)*. Intervengo brevemente in merito ai cosiddetti minimi garantiti. È stata un'illusione ottica che ha colpito quasi tutti, anche se io ero alquanto perplesso già da allora, il pensare che bastasse aumentare i punti vendita e l'offerta per realizzare un incremento delle quote di gioco rispetto al prodotto lordo del nostro Paese. Nella realtà esiste un problema di concorrenza internazionale, che ora ci mette in crisi e che attiene alla possibilità di fare scommesse via Internet senza subire alcun controllo ed evadendo il fisco, un problema che interessa anche l'Unione europea.

Anche riguardo alla proliferazione dei giochi, non è detto che un numero più elevato di giochi aumenti la voglia di giocare. Bisogna anche tener conto del fatto che la gente tende a trasferirsi da un gioco all'altro. Se il Lotto funziona, magari un altro gioco va male e così via. Abbiamo un'incidenza percentuale delle quote destinate al gioco, rispetto al prodotto interno lordo, più o meno fissa. Bisognerà dunque riflettere su questa grande illusione alla quale tutti hanno concorso. Vi sono state richieste per i minimi garantiti, per aprire nuove sale. Io già allora avvertii il rischio che si potesse trattare di un'illusione e comunicai al Governo di allora, che apparteneva alla mia stessa parte politica, le mie perplessità. Mi sembra che oggi si stia compiendo lo stesso errore. Bisogna stare attenti perché la realtà si dimostra ben diversa dalle aspettative.

*EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE)*. Vorrei chiedere se tra le varie audizioni sia stata considerata anche l'audizione del presidente del CONI che, proprio alla luce di quanto è emerso oggi, mi sembra fondamentale.

*PRESIDENTE*. Sì, è stata prevista.

*EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE)*. Rispetto al documento che il vostro sindacato ha predisposto, vorrei un chiarimento rispetto ad un'affermazione molto forte. Si parla infatti di una «bizzarria di due Ministri della Repubblica imprenditori di scommesse».

*GINESTRA.* Il Governo di allora ha fatto sua una serie di strategie, come nel caso delle vecchie agenzie ippiche. Quel Governo ha deciso quanto queste agenzie avrebbero incassato tra tre anni. Come si fa a conoscere in anticipo l'evoluzione del mercato? Magari in quel lasso di tempo sarebbe potuta sorgere un'altra agenzia accanto a quella da me gestita. La risposta del Governo è stata che il mercato si assesta da solo. Se viene inaugurato un negozio molto esclusivo davanti al mio è però ben difficile resistere alla concorrenza. Mi è stato risposto che in caso di difficoltà sarebbe sempre stato possibile un trasferimento. È una risposta che non tiene minimamente conto dei costi necessari per il trasferimento, che possono essere anche superiori al mezzo miliardo di lire. Non è possibile pensare di spendere cifre di questa portata quando un esercizio è in perdita. Come si fa a rispondere che il mercato si assesta da solo? Io credo invece che il mercato sia necessario crearlo e che non si assesti da solo. La legge di allora parlava genericamente di una distribuzione sul mercato omogenea e bilanciata, cosa che non si è realizzata nel modo più assoluto. Pertanto, mi sono ritrovato, come tanti miei colleghi, a dover fare i conti con l'apertura di centri a poca distanza da altri.

*PRESIDENTE.* Noi abbiamo come *dies ad quem*, come scadenza per quest'indagine conoscitiva, l'istituzione dell'Agenzia dei giochi che dovrebbe grosso modo essere istituita tra due mesi. Da qui a due mesi vorremmo poter svolgere tutte le audizioni necessarie. Pertanto, pur chiedendo scusa al vostro sindacato, sono costretto a delimitare i tempi. Altrimenti non daremmo la possibilità a tutti i soggetti interessati di essere ascoltati. La nostra intenzione è di fornire il materiale derivante da queste audizioni al Governo, in modo che l'Agenzia possa essere designata sulla scorta dell'esperienza che stiamo svolgendo in queste settimane. Mi sembra che in ogni caso la previsione di 20 minuti per ogni soggetto da ascoltare è stata determinata dal fatto che siamo chiamati ad ascoltare altri 30 soggetti in poco più di due mesi. O portiamo a termine l'indagine perché serva a qualcosa, prima dell'istituzione di questa Agenzia, altrimenti l'indagine conoscitiva non avrà alcun valore. Del resto, per far quadrare il cerchio bisogna necessariamente garantire questi ritmi e rinunciare ad un chiarimento per una domanda, avendo oltretutto a disposizione delle memorie che, nel caso dello SNAI, sono realizzate in maniera molto articolata.

*EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE).* Sono state dette cose che non sono inserite nella relazione, signor Presidente, per cui sono costretto a rilevare un'altra questione che non è emersa dal documento. Vorrei sapere se la proliferazione dei punti vendita, ormai intorno alle mille unità, che, sulla scorta di quanto detto anche dalla Guardia di finanza, risultano non adeguatamente controllati, può portare ad una lievitazione delle scommesse clandestine. Una considerazione va fatta rispetto ai tempi molto ristretti a nostra disposizione, perché se non abbiamo neanche la possibilità di ri-

volgere queste domande essenziali, credo che la funzione stessa dell'indagine conoscitiva venga meno.

*LUCCHI.* Quale Presidente dello SNAI dal 1999 posso confermare in questa sede che il nostro sindacato è stato sempre contrario a questa tipologia di bando. Posso anche dimostrare questa mia affermazione sottoponendovi le proposte di bando organizzato che, secondo la nostra proposta, avrebbero consentito di arrivare nell'arco di cinque anni a mille punti vendita equamente distribuiti sul territorio. Si trattava di un metodo oggettivo, studiato dalla Banca d'Italia, basato sulla suddivisione delle zone. Poiché circola la chiacchiera che siamo stati noi i fautori dei bandi, posso dimostrare che ciò non è vero. Qualcuno, al contrario, ci ha preso in giro. Eravamo convinti che alcune richieste che ci erano state fatte, su cui avevamo dato il nostro contributo di esperti, sarebbero state realizzate. Così non è stato.

*GINESTRA.* Prescindendo dall'attività di controllo - che rientra tra l'altro tra gli obblighi previsti nella delega - in base alla quale siamo chiamati a segnalare qualsiasi gioco anomalo, lo SNAI ha fornito a tutti i centri dislocati sul territorio e alla Guardia di finanza gli elenchi, comprensivi di indirizzi e nominativi, dei luoghi in cui venivano fatte queste scommesse.

*LUCCHI.* Sono stato denunciato come presidente dello SNAI all'Autorità garante della *privacy* per aver fornito questi elenchi al Ministero delle finanze.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione dell'Unione totoricevitori italiani sportivi**

**PRESIDENTE.** Ringrazio i rappresentanti dell'Unione Totoricevitori Sportivi per essere intervenuti e do immediatamente loro la parola per una breve sintesi della loro attività.

*MARZOLA.* L'UTIS si è costituita nel 1950; tra i ricevitori Totocalcio è riconosciuta dal CONI quale organo rappresentativo dei ricevitori italiani, intesi come «Nuclei di propaganda sportiva», nonché associazione benemerita del CONI stesso; è una libera associazione, *non profit*, apolitica, a carattere nazionale, che oggi rappresenta oltre 8.000 tra ricevitori dei concorsi pronostici sportivi, assuntori del Lotto, lotterie e scommesse.

Gli scopi principali dell'Unione sono la rappresentanza e la tutela degli interessi economici, amministrativi, legali e così via degli associati nei confronti delle istituzioni, degli enti gestori e di organizzazioni che ab-

biano rapporti con la categoria. Nata per svolgere un'attività di coordinamento dei ricevitori, l'UTIS ha negli anni, per effetto delle diverse esigenze e realtà del settore, ampliato la sua gamma di servizi prestati nell'interesse e a tutela degli associati, come nel caso della gestione diretta delle polizze fideiussorie in favore degli enti gestori, polizze assicurative sia previdenziali che sui valori.

La lunga esperienza maturata negli oltre 50 anni di attività della nostra organizzazione ci consente di esporre i molteplici e non sempre felici mutamenti che ha subito il settore di interesse della nostra categoria.

E' nel 1986, per effetto della normativa che prevedeva l'allargamento della rete del Lotto esclusivamente alle tabaccherie e con la nascita del nuovo gestore Lottomatica agli inizi degli anni '90, che la nostra categoria subisce la prima ingiustizia.

Il nostro circuito, già dislocato capillarmente su tutto il territorio, che aveva dimostrato serietà e professionalità operativa, è stato completamente escluso e se ne è voluto creare un altro con una sorta di clonazione.

Tale ingiustizia è ancora più pesante per la disparità economica (aggio) e per la discriminazione che nega a noi ricevitori storici la possibilità di ottenere la raccolta del Lotto ma consente al tabaccaio-lottista di ottenere le concessioni di tutti gli altri concorsi a pronostici e giochi.

Solo nel 1996, con il cambio della gestione del concorso Enalotto, poi modificato in Superenalotto, i ricevitori tradizionali hanno potuto riappropriarsi di quella fetta di mercato di giocatori appassionati di pronostico puramente numerico che ha trovato l'apice nel 1999.

Nello stesso 1999 venivano, però, bandite le gare per l'assegnazione delle agenzie scommesse sportive a totalizzatore e a quota fissa che sancivano la messa in atto di un'altra ingiustizia a carico della nostra categoria. Infatti, sia nella fase sperimentale che in quella dell'assegnazione delle 1.000 agenzie, per una restrizione regolamentare, è stata negata alla rete delle ricevitorie storiche la possibilità di raccolta delle scommesse sportive a quota fissa e a totalizzatore gestite dallo stesso concessionario CONI che per oltre 50 anni si era appoggiata esclusivamente alla rete delle nostre ricevitorie.

Questo ha portato, inevitabilmente, alla sensibile diminuzione di fatturato dei concorsi pronostici CONI e, quindi, alla conseguente riduzione degli incassi in ricevitoria.

Si tenga conto, infatti, che nel 1993 il solo concorso Totocalcio fatturava 3.340 miliardi, arrivando, nel 1996, con l'introduzione del concorso Totogol, a 3.618 miliardi, fino al massimo fatturato di sempre registrato nel 1997 con 3.789 miliardi.

Nell'anno solare 2001, i quattro concorsi gestiti dal CONI, oltre alle scommesse sportive raccolte in circa 1.000 agenzie, non superano il fatturato di 3.356 miliardi (di cui 1.505 miliardi per i concorsi pronostici CONI venduti in ricevitoria) con una perdita globale dei prodotti CONI del 55 per cento rispetto al 1993 e del 61 per cento rispetto al 1997.



In questi ultimi 10 anni, quindi, solo il concorso Superenalotto ha consentito un incremento economico nelle ricevitorie, in parte, comunque, vanificato dall'esagerato allargamento delle reti CONI e SISAL e dall'aumento dei costi indotti a carico dei ricevitori, quantificabile annualmente in circa 7 milioni di lire per ricevitoria.

Nel 2001 il totale colonne dei concorsi pronostici CONI e SISAL è stato pari a circa 7 miliardi, con un corrispondente aggio globale (calcolato in lire 63 a colonna) pari a 441 miliardi che, suddiviso per circa 22.000 ricevitorie, corrisponde ad un aggio *pro capite* di circa 20.550.000 lire, sulle quali incidono poi per oltre il 30 per cento le spese legate alla pura gestione, come nel caso dei canoni di concessione, servizi, fideiussioni e linee telefoniche.

Un paragrafo a parte va riservato alla gara per l'assegnazione della concessione della scommessa Tris dove si è addirittura lasciata la possibilità al gestore di contrattare direttamente con il raccogliitore-ricevitore la quantificazione dell'aggio che comunque in base all'offerta di gara poteva essere solo a ribasso, senza prevedere, come per tutti gli altri concorsi e giochi, un aggio predeterminato.

Il risultato è stata la riduzione netta dell'aggio per i ricevitori del 50 per cento, dall'8 per cento all'attuale 4 per cento e, pur con l'introduzione della scommessa giornaliera, si è arrivati ad un movimento globale di 971 miliardi, senza contare l'allargamento della rete di oltre 4.000 punti.

Inoltre, nel caso della scommessa Tris i ricevitori storici, quelli che tra l'altro avevano decretato il successo della scommessa stessa portandola dai 157 miliardi di movimento del 1991 ai 2.430 miliardi del 1996, hanno subito l'altra e assolutamente non motivata ingiustizia legata alla gestione operativa affidata a due soggetti, Lottomatica SpA, per i tabaccai lottisti, che offre il prodotto a costo zero, e Twin SpA (società partecipata al 96 per cento dalla stessa Lottomatica), per i ricevitori storici che chiede invece un canone annuo di due milioni 400 mila lire.

I ricevitori storici, che come detto avevano decretato il successo della scommessa Tris, si sono visti scippare un altro prodotto che di fatto è stato trasferito ai lottisti, tant'è che solo 3.000 ricevitori della vecchia rete hanno avuto la possibilità, loro malgrado, visti gli aggi, di accettare le scommesse. Dopo quest'ultima esperienza siamo convinti che l'unica soluzione per consentire la sopravvivenza della nostra rete è di dotare i ricevitori di un unico terminale attraverso il quale possono transitare tutti i giochi, al di là di chi sarà il gestore o i gestori. Tenete presente che queste nostre dichiarazioni sono già state rilasciate in un congresso tenutosi due anni fa alla presenza di tutte le istituzioni. Le nostre richieste, le nostre proposte sono di un terminale unico, di scommesse sportive a totalizzatore nelle ricevitorie e di quote delle scommesse sportive a quota fissa, chiaramente legate e collegate come punto remoto alle agenzie concessionarie. Ciò anche in considerazione di quanto è successo a seguito di quel bando di gara e valutando anche la difficoltà di queste agenzie a reggersi in piedi.

Aspettiamo con grande interesse il riordino generale del comparto giochi attraverso la costituenda agenzia dei giochi, così come la cogestione della scommessa Tris, vedi Formula 101, e la regolamentazione dei piani di ampliamento della rete, che preveda annualmente un incremento di ricevitorie non superiore all'1 per cento. Questo frazionamento della rete crea costi indotti e diretti verso il ricevitore. Basta pensare che negli anni successivi al 1999 si è passati in poco meno di due anni a 27.800 miliardi con una perdita secca per l'Erario di oltre 2.000 miliardi. Parliamo dell'Erario e non di noi.

Bisogna porre i prodotti in un'identica posizione commerciale ed economica, garantendo un'unica e migliore produttività per l'utenza e maggiore facilità di veicolazione per i ricevitori, evitare che le problematiche e le controversie dei gestori penalizzino il prodotto e, conseguentemente, l'Erario, il punto vendita e l'utenza. A completamento delle proposte susposte e a loro maggiore esemplificazione, si allega il documento programmatico del 2001 presentato al Ministero delle finanze e a tutti gli enti gestori.

**PRESIDENTE.** La ringrazio per la sua concisione. Lei è stato chiarissimo soprattutto per quanto riguarda le proposte e le indicazioni, molte delle quali sono a prima vista condivisibili anche da parte di altre associazioni.

**MARZOLA.** Non siamo venuti in questa sede per piangerci addosso, ma soltanto a raccontarvi lo stato dell'arte e farvi conoscere il nostro parere al riguardo. Vi sono sicuramente ulteriori possibilità di incremento del gioco. Il mercato sicuramente ha una sua forza, ma è necessario che lo Stato faccia la sua parte, attraverso provvedimenti che intervengano dove esistono lacune o predisponendo comunque controlli molto attenti e severi sui giochi che non sono gestiti dallo Stato. Noi siamo terrorizzati dai videogiochi che siamo costretti a mantenere, per sopravvivere, malgrado non siano regolamentati in nessun modo. Siamo terrorizzati da questi centri di gioco di provenienza estera che purtroppo portano via fette di mercato e la possibilità di lavorare con serenità.

**BRUNALE (DS-U).** Similmente a quanto abbiamo chiesto in precedenza al Sindacato totoricevitori sportivi, sarebbe utile conoscere chi sono gli associati dell'UTIS.

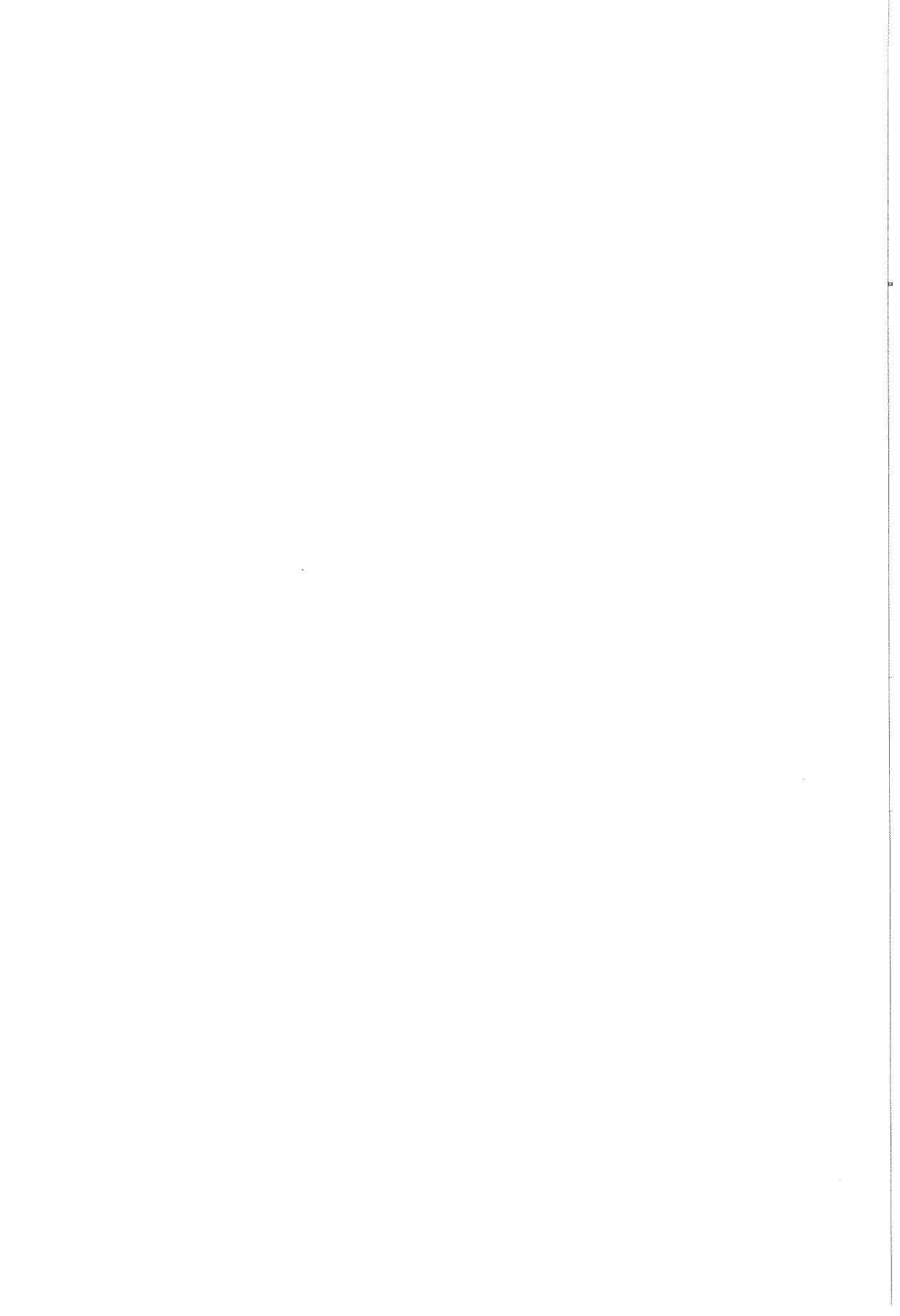
**MARZOLA.** Non vi è alcuna differenza rispetto all'STS, un sindacato simile al nostro. Forse l'altro sindacato non vi avrà parlato dei tabaccai, ma in ogni caso era mio interesse limitarmi ad un discorso puramente storico. Ultimamente lavoriamo molto insieme all'STS con il quale stiamo cercando di portare avanti vari progetti, senza che si generi in nessun modo una situazione di conflittualità.

Noi operiamo in qualunque esercizio commerciale, anche presso i tabaccai. Noi difendiamo la concessione o l'autorizzazione del prodotto, non tanto la sigla commerciale o l'appartenenza o meno alla Confcommercio. Questo era uno dei motivi per cui ci preoccupavamo che in questa sede fossero ascoltate tutte le categorie interessate al settore. Noi rappresentiamo chiunque venda giochi; non ha importanza la sua appartenenza ad una categoria merceologica o ad un'altra.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai lavori della Commissione e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,40.*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 2002

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 149, 151, 154 e <i>passim</i>		
PEDRINI ( <i>Mar-DL-U</i> ) . . . . .	155		<i>FERRARA</i> . . . . . Pag. 150, 151, 154 e <i>passim</i>
* EUFEMI ( <i>UDC:CCD-CDU-DE</i> ) . . . . .	156		* <i>BEFERA</i> . . . . . 157, 158, 159 e <i>passim</i>
LABELLARTE ( <i>Misto-SDI</i> ) . . . . .	160		
BONAVITA ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	162		
CASTELLANI ( <i>Mar-DL-U</i> ) . . . . .	162, 163		
TURCI ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	157, 162, 163		

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Intervengono il direttore generale dell'Agenzia delle entrate, dottor Raffaele Ferrara, accompagnato dal dottor Attilio Befera e dal dottor Giorgio Pirani, rispettivamente direttore centrale amministrativo e direttore centrale della direzione centrale rapporti esterni dell'Agenzia stessa.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,20.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse, l'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo avviato questa indagine, dottor Ferrara, a seguito di una serie di segnalazioni e considerazioni, ma soprattutto dopo il varo dell'articolo 12 della legge Tremonti-bis, che prevede l'istituzione, ancora da realizzare, dell'Agenzia dei giochi e quindi un riordino e una razionalizzazione dell'intero settore.

Accanto a questa prescrizione di legge, alcuni dati preoccupanti circa la flessione degli incassi e del gettito nonostante l'aumento del numero dei giochi, la sovrapposizione di alcuni giochi, la proliferazione delle reti, la diffusione dei giochi *on-line* e dei *bookmaker* stranieri facenti capo a Paesi della Comunità (in particolare all'Inghilterra), le notizie di stampa che si andavano e si vanno susseguendo circa l'utilizzo delle *slot machine* e dei *videopoker*, l'OPA della De Agostini su Lottomatica con le successive vicende giudiziarie, i numerosissimi ricorsi al TAR nei confronti delle graduatorie stilate per il Bingo, sono tutti segnali che hanno indotto la Commissione a varare all'unanimità quest'indagine conoscitiva nel tentativo di approntare il materiale sufficiente e necessario anche all'Esecutivo per poter poi definire la struttura dell'istituenda Agenzia dei giochi e quindi razionalizzare e disciplinare l'intero settore.

Abbiamo già svolto una serie di audizioni, a cominciare dai rappresentanti dei Monopoli di Stato, della Guardia di finanza, di molti sindacati di categoria; proseguiremo, dopo questa audizione, con l'audizione di altri soggetti e, a conclusione dell'indagine, effettueremo molto probabilmente un esame comparato della legislazione esistente in vari Paesi (probabil-

mente ci recheremo a Bruxelles o in qualche Paese che può essere individuato come punto di riferimento per questa indagine). Riteniamo che nel giro di un paio di mesi si possa completare l'intero *iter*, in modo da poter rendere disponibile il materiale e le risultanze che emergeranno per l'Esecutivo, e per il Ministro dell'economia in particolare, prima del varo dell'Agenzia dei giochi.

*FERRARA*. Signor Presidente, onorevoli senatori, mi è stato chiesto di produrre una relazione introduttiva, un atto che potesse sintetizzare gli scenari che hanno interessato e per qualche mese interesseranno ancora l'Agenzia delle entrate in materia di giochi e scommesse, di gettito e di modello organizzativo, cioè di attività concretamente svolte dall'Agenzia nel settore.

Da questo punto di vista vorrei rimarcare che siamo in una fase di passaggio. Il regolamento in corso di pubblicazione, almeno in una fase transitoria, attribuisce ai Monopoli di Stato le competenze prima riservate all'Agenzia delle entrate, in attesa della costituzione di questo nuovo organismo. L'Agenzia delle entrate ha sostanzialmente due aree di intervento su giochi e scommesse. Per quanto concerne la prima, gestisce direttamente; per l'altra, riservata alla competenza più specifica del CONI, interviene solo in fase di controllo e di verifica.

L'area a gestione diretta, prima affidata all'UNIRE, è passata nelle competenze dell'Agenzia con la legge n. 662 del 1996 recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» e interessa sostanzialmente le scommesse ippiche, le corse, la scommessa Tris e il Totip, nonché le scommesse e giochi legati ad eventi sportivi non gestiti dal CONI (in particolare, le scommesse legate alle gare di motociclismo e di Formula 1) e l'Enalotto. L'Agenzia esercita invece una funzione di controllo, essendo la gestione riservata al CONI, sulle scommesse sportive e i concorsi pronostici legati ad eventi sportivi (Totogol, Totocalcio, Totobingol).

Per dare qualche riferimento più concreto, vorrei riferirmi alle aree di più specifica pertinenza dell'Agenzia delle entrate, cominciando con le scommesse ippiche. Come è possibile vedere dal documento che abbiamo prodotto, e che ho fatto consegnare ai Commissari, l'andamento della raccolta delle scommesse si mostra sostanzialmente stabile nel tempo, con piccoli scostamenti in più nel periodo 2000-2001, che verosimilmente hanno però tradito un po' le attese, cioè non sono sicuramente gli incrementi che avevano giustificato un riordino della materia e, a partire dal 1998, la messa a gara di 1.000 concessioni (di queste, 329 erano già state attribuite sotto la gestione dell'UNIRE, mentre 671 dovevano essere attribuite dal nuovo gestore Agenzia delle entrate; in realtà ne sono state complessivamente attribuite ai concessionari 854 perché alcune gare sono andate deserte). Quindi, nonostante il *trend* possa sembrare positivo, con un miglioramento nel periodo 2000-2001, in realtà il dato non è soddisfacente rispetto a previsioni che - stimando ci potesse essere un incremento complessivo delle raccolte, tra scommesse ippiche e scommesse sportive ge-



stite dal CONI, di circa 9.000 miliardi – avevano portato appunto a mettere a gara 1.000 concessioni.

In realtà questo *trend* non c'è stato, la torta è rimasta inalterata, mentre è cresciuto il numero dei concessionari che si sono dovuti ripartire i proventi derivanti dall'andamento delle scommesse.

Peraltro, quanto avvenuto nell'area delle scommesse ippiche (recentemente abbiamo potuto anche constatarne gli effetti, cioè una certa fibrillazione, un fermento nella categoria dei concessionari) è dovuto anche ai meccanismi utilizzati per l'attribuzione delle concessioni, quindi per le gare. Ovviamente, essendo queste legate a principi condivisibili, cioè salvaguardare il gettito per l'UNIRE, che comunque è destinato della cosiddetta quota di prelievo, si è cercato di garantirle nel miglior modo possibile vincolando contrattualmente i concessionari ad assicurare il cosiddetto minimo garantito della quota di prelievo riservata all'UNIRE. Quindi a base delle gare è stato posto appunto il principio dell'offerta minima, che ha portato i concessionari a rivaleggiare fra loro, con aspettative di crescita del settore in tema di raccolte; offerta minima che ovviamente è stata legata ad aspettative che poi sono state tradite.

Ciò ha generato situazioni finanziarie insopportabili per gli stessi concessionari, che recentemente hanno portato il Governo, in sede di esame del decreto-legge n. 452 del 28 dicembre 2001, a correggere o quantomeno a tentare di correggere questa distorsione che provoca effetti finanziari devastanti sul mondo dei concessionari. Vi sono scoperti, sugli anni 2000 e 2001, per oltre 500 miliardi!

Il meccanismo era abbastanza articolato, però sostanzialmente potremmo così sintetizzarlo: sulla raccolta vi è un prelievo erariale, un'imposta unica che viene prevista in ragione di circa il 6 per cento; una quota di prelievo è destinata all'UNIRE per l'organizzazione e lo sviluppo delle proprie attività; il resto è montepremi, sul quale poi ovviamente il concessionario percepisce l'aggio, per quanto possibile. Ora, il fatto di assicurare un minimo garantito su una quota di prelievo, non potendo poi contare sul gettito di raccolta nei termini in cui esso era stato stimato, ha fatto sì che i soggetti concessionari abbiano dovuto coprire il differenziale – perché obbligati a farlo – con risorse proprie. Quindi per il 2000 si è avuto un differenziale, tra quote di prelievo maturate a carico dei concessionari a favore dell'UNIRE e quote già versate all'UNIRE stesso, che ha evidenziato un credito di quest'ultimo per oltre 260 miliardi.

PRESIDENTE. Quindi la gara era al rialzo, non al minimo?

FERRARA. Era al minimo garantito. Ogni concessionario tentava di portare il minimo garantito più in alto possibile per avere più *chance*.

Lo stesso si è verificato nel 2001, con circa 220 miliardi di debito dei concessionari, e questo ha generato una situazione pressoché esplosiva; situazione ben conosciuta dal Governo. Infatti, con decreto ministeriale in data 28 maggio 2001 si è cercato di venire incontro alle esigenze dei concessionari: sono stati sospesi, fino al 15 dicembre 2001, i termini per il

versamento dell'imposta unica che è dovuta sulle raccolte. Scaduto tale termine, il versamento è stato ripristinato, però si è cercato almeno di dare respiro sul piano finanziario.

Considerando che questo debito continua a sussistere e che peraltro è garantito a favore dell'UNIRE solo per un 40 per cento, si è intervenuti con la norma del dicembre 2001 per «riconduire ad equità» – la norma recita più o meno in questi termini – tale rapporto, che sembra sbilanciato fra il soggetto percettore e il soggetto obbligato a pagare. Qualora dovessero essere apportate eventuali correzioni in sede di conversione in legge, dovrà essere emanato un decreto interdirigenziale (quindi direttore dell'Agenzia delle entrate e omologo del Ministero dell'agricoltura e delle politiche agricole). Si tratta di un decreto che poi ricadrà nella competenza della nuova struttura, oggi dei Monopoli, domani dell'Agenzia, laddove questo dovesse concretizzarsi. Quindi è una situazione comunque delicata, quantomeno perché impatta su un mondo di soggetti – 854 concessionari – che si trovano in tale condizione.

Tutto ciò vale ovviamente con riferimento alle scommesse sportive, anche se in questo caso la competenza è del CONI, non siamo noi i gestori. Il meccanismo del minimo garantito come base di gara è stato riprodotto anche in questo ambito, per cui abbiamo scoperti, con lo stesso meccanismo, per oltre 170 miliardi per il 2000 e per oltre 160 miliardi per il 2001 (debito dei concessionari).

Per quanto riguarda la scommessa Tris, il *trend* in realtà è negativo, l'andamento della raccolta è decrescente. Sicuramente ciò in parte è attribuibile al fatto che il 1° gennaio la posta era passata da 1.000 lire ad 1 euro, quindi era quasi raddoppiata. Poi il Senato, in sede di conversione del decreto-legge n. 452, l'ha corretta riportandola a 0,50 euro, quindi più o meno ai livelli precedenti. Inoltre vi è stata la vicenda del contenzioso con il concessionario che tale è risultato a seguito di gara. L'Agenzia è stata anche chiamata a rispondere in sede di sindacato ispettivo; il dipartimento (poi l'Agenzia delle entrate) ha avviato l'attività di controllo. Qualche problema riguardava il numero dei concessionari e dei ricevitori che devono essere interessati alla raccolta della scommessa Tris; comunque mi pare che l'Agenzia delle entrate non abbia incontrato grandi difficoltà sul piano operativo.

Circa la scommessa Tris, probabilmente va segnalato un fenomeno che potrebbe essere distorsivo e penalizzante rispetto al sistema: l'aggiudicazione della gara nel rapporto gestorio è stata ancorata al principio di un'offerta d'aggio al ribasso, comprensiva anche dei compensi che devono essere riconosciuti ai singoli ricevitori. In pratica il rapporto è unico, tra amministrazione e concessionario; il concessionario, quando fa l'offerta, tiene conto anche di quello che dovrà corrispondere alle ricevitorie. Questo significa che il gestore può diversificare i compensi ai ricevitori sul territorio nazionale, penalizzando sostanzialmente l'opera e l'attività dei ricevitori stessi. Probabilmente questa è una delle cause che ha determinato il *trend* negativo: i ricevitori non sono particolarmente gratificati,

non hanno grandi ritorni economici, quindi non hanno una spinta alla raccolta.

Per quanto concerne il concorso pronostici Totip, le raccolte, che nel 1996 erano di 340 miliardi, sono passate nel 2001 a 108 miliardi. In questo settore forse si sconta la troppa specializzazione dei giocatori: mentre il Totocalcio, riferendosi al calcio, è di più ampia diffusione, il Totip è riservato a conoscitori della materia, quindi è un'area di nicchia riservata a pochi conoscitori. L'attuale concessionario è la SISAL, ma si sta rifacendo la gara.

Alle scommesse sportive (ripeto, queste non sono di competenza, come gestione, dell'Agenzia delle entrate, ma del CONI) sono sicuramente riferibili gli stessi problemi che sono stati evidenziati per le scommesse ippiche. Anche in questo caso il *trend* sembra positivo, però sconta quei problemi cui prima si faceva riferimento. Il dato significativo, ma ancora una volta in negativo, è quello che riguarda (sempre in area gestione CONI) i concorsi pronostici: Totocalcio, Totogol, Totobingol, Totosei. Com'è possibile constatare dalla tabella relativa alle raccolte, vi è un progressivo e significativo decremento: sostanzialmente, tra il 1996 e il 2001 si è dimezzato il sistema delle raccolte.

Probabilmente bisognerà mettere mano – ma questo è un fatto che riguarderà i tecnici e ovviamente il legislatore – ad una fase di «*restyling*» del settore e ad una valutazione sull'economicità costi-benefici di alcune aree.

Nello studio che abbiamo preparato quello che viene indicato come terzo settore altro non è che il mondo delle scommesse legate ad eventi sportivi oggi non gestiti dal CONI, in particolare la Formula 1 e il motociclismo. Qui i dati sono di piccolo cabotaggio e stagionali perché legati a gare sportive che si tengono in alcuni periodi dell'anno.

Sull'Enalotto è possibile rilevare un picco di raccolta nel periodo 1998-1999 (addirittura nel 1999 oltre 6.000 miliardi), poi una flessione progressiva fino ad arrivare ai 4.700 miliardi del 2001. Qui si è forse scontato l'effetto negativo della limitazione del *jackpot*, introdotta ad un certo punto per questioni forse di riequilibrio nella ripartizione della vincita; tale limite è stato recentemente abolito e si spera che possa garantire una ripresa del *trend* positivo. C'è anche da dire che vi sono stati ritocchi sul costo delle giocate: dal 1° gennaio 2001 siamo passati da 1.600 a 1.900 lire; dal 1° gennaio 2002, con l'euro, sostanzialmente si è avuto un piccolo ritocco dovuto all'arrotondamento.

Nel documento distribuito abbiamo allegato per ogni tipo di scommessa e gioco un prospetto che riepiloga il totale delle raccolte per il periodo 2000-2001, ma anche il gettito erariale e le quote di prelievo che sono state destinate all'UNIRE e al CONI a seconda del gioco e della scommessa interessata. Abbiamo pensato che potesse essere utile richiamare anche la normativa di riferimento e le caratteristiche delle singole scommesse, materia particolarmente complessa e articolata. Abbiamo poi pensato di fare riferimento ad alcuni aspetti che riteniamo un po' problematici sulle scommesse, cioè il fenomeno ormai conosciuto della rac-

colta illegale delle scommesse, che non è più solo ascrivibile solo al territorio nazionale. Fenomeni come il «totonero» sono conosciuti e probabilmente ancora continuano ad operare sul territorio nazionale, forse concentrati in alcune aree geografiche ben individuate. Va rilevato però anche un fenomeno più subdolo, oggi fortemente aiutato dai sistemi informatici, della raccolta delle scommesse da parte di allibratori, soprattutto esteri, che riescono ad accettare le giocate in Italia e poi ad operare attraverso siti Internet, rendendo internazionale, ed evidentemente più difficile da contrastare, la raccolta clandestina o illegale (quantomeno illegale in Italia perché poi nei loro Paesi sono operatori legalmente riconosciuti).

Da parte nostra abbiamo già denunciato il fenomeno – sul quale si è concentrata anche l'azione delle forze di polizia – nelle sedi opportune: TAR, Corte costituzionale, Corte di giustizia della Comunità europea; laddove ci sono vertenze ancora pendenti siamo sicuramente presenti. La legge finanziaria 2000 ha cercato di estendere anche a quest'area ed inasprire alcune sanzioni già esistenti, però il fenomeno esiste e incide sicuramente in modo significativo sulle raccolte e quindi sul gettito erariale.

L'attività di controllo dell'Agenzia è ovviamente più significativa per la parte a gestione diretta, perché la parte riservata al CONI viene gestita, sia nella fase di accertamento che in quella di riscossione, direttamente dal comitato. Il controllo riguarda le fasi della liquidazione, del pagamento e del versamento delle imposte e delle quote di prelievo destinate all'UNIRE e, in sede sanzionatoria, dell'irrogazione delle penali. Il CONI, per la parte di competenza, procede in autonomia perché ad esso è devoluta anche l'attività di accertamento e riscossione; noi interveniamo solo sulla parte erariale con riguardo all'imposta sostitutiva.

Un ultimo aspetto che vorrei toccare, anche se è una materia «scivolosa» e di grande complessità e articolazione sul piano normativo, è quello degli apparecchi da divertimento e intrattenimento. Tale settore, sul quale noi interveniamo solo per l'aspetto dell'imposta di intrattenimento (che incide in ragione dell'8 per cento), non ha confini ancora molto chiari; la finanziaria 2001 (legge n. 388 del 2000) ha ritoccato il panorama normativo, però non ha chiarito alcuni dubbi e aspetti che continuano ad essere problematici: in particolare, la questione relativa all'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, un riferimento necessario per poter emanare il decreto ministeriale previsto della stessa legge n. 388. Dobbiamo individuare con certezza la categoria di apparecchi per vedere come applicare in modo forfetario l'imposta. C'è un problema di lacuna normativa.

PRESIDENTE. Non si pagano imposte su questi apparecchi?

FERRARA. No, perché la legge n. 388 prevedeva solo per gli apparecchi meccanici una determinazione forfetaria, peraltro molto bassa (un'aliquota dell'8 per cento su una base imponibile di 1.400.000 lire), se si considera che la diffusione dei *videopoker* è una concausa delle contrazioni delle giocate. In pratica, il giocatore riesce a dirottare diversamente

mente le proprie risorse sulle scommesse. La copertura è prevista solo su cinque mesi del 2001, mentre la norma non prevede nulla per i restanti. La base imponibile è determinata forfaitariamente con un'aliquota percentuale bassa che genera poco gettito. Bisogna intervenire sicuramente dal punto di vista normativo per colmare il *gap* temporale e chiarire i dubbi interpretativi, soprattutto sulla definizione dei contenuti, delle caratteristiche di questi apparecchi.

Erano state formulate proposte di normativa in merito, che abbiamo allegato al documento, perché si capisse meglio come dovesse essere articolato il decreto ministeriale e quale fosse il contenuto dell'articolo 110 del testo unico di pubblica sicurezza, che però tocca altri ambiti normativi per cui non è competenza del Ministero dell'economia: si tratta di uno schema di articolato che fu inviato all'ufficio di coordinamento legislativo del Ministero.

Probabilmente l'affidamento della responsabilità di quest'area ad un organismo unitario che si occupi solo di questa materia aiuterà ad individuare le soluzioni più idonee per un rilancio, perché le cifre in gioco sono rilevanti, soprattutto nell'area delle scommesse sportive (in particolare, Totocalcio, Totogol, Enalotto). L'Enalotto, per esempio, ha - garantito un gettito erariale di 2.590 miliardi nel 2000 - e di 2.556 miliardi nel 2001. Ripeto, stiamo parlando di cifre rilevanti, che impattano in modo significativo sui costi.

PEDRINI (*Mar-DL-U*). Dalle audizioni fin qui svolte emerge la complessità e la peculiarità di molteplici aspetti legati al settore delle scommesse e dei giochi ed io sono molto contento di avere la possibilità di approfondire in Commissione finanze problematiche che presentano una rilevanza non indifferente e che vanno anche al di là della competenza della Commissione stessa.

«Il Gazzettino» di Venezia di questa mattina ha posto l'accento sul numero di persone che vengono colpite sotto questo aspetto, con conseguenze sociali, psicologiche e finanziarie. Tale situazione ci dà la possibilità di andare avanti nei nostri lavori, però più essi proseguono - lo dico senza polemica - più incontro difficoltà nel capire alcuni parametri che oggettivi non possono essere. Pertanto non mi resta che il sistema induttivo al fine di arrivare a comprendere, per approssimazione, tale problema.

Sulla base delle idee che ho avuto modo di farmi, parliamo di un giro d'affari di 100.000 miliardi che comporta un impiego - secondo il calcolo di produttività di ogni singolo dipendente - di 50.000-100.000 persone nel settore. Facendo poi riferimento alle stime del volume d'affari del gioco clandestino, anche in questo caso tramite una deduzione per produttività, risulta una quantificazione di non meno di 5.000-10.000 persone. Vorrei porle la seguente domanda: anche queste persone sono da considerare illegali, oppure procurano solo un giro di affari illegale?

Lo dico senza fare polemica, soprattutto per capire se esistono margini per intervenire attraverso strumenti analoghi a quelli previsti per l'economia sommersa (non voglio rubare il mestiere ai colleghi degli altri

partiti), al fine di stabilizzare o recuperare le quote di mercato gestite irregolarmente, anche dal punto di vista occupazionale.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Signor Presidente, innanzitutto volevo rilevare che l'audizione odierna, svolta con ritmi più normali, consente di ragionare in modo più interessante e proficuo.

Il primo dato sul quale riflettere è il seguente: in relazione all'andamento dei giochi, bisognerebbe capire se questi sono in linea con le previsioni di gettito indicate nei documenti di bilancio, che scontano anche una perdita di gettito notevole rispetto al 2001, e se vi possono essere scostamenti considerevoli rispetto invece a indicazioni ipotetiche che lasciano certamente dubbi. Parlare di dimensioni di gioco che possono essere riportate alla legalità, dimensioni così rilevanti, potrebbe far supporre che non ci sia bisogno di manovre di bilancio e che basterebbe agire sui giochi.

In secondo luogo, vi è certamente un problema di *governance*, com'è stato indicato nel documento trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze nelle sue linee di politica tributaria. Desidererei conoscere una sua valutazione sulle ipotesi di costituzione dell'Agenzia dei giochi e sull'eventuale confluenza in essa di enti come il CONI.

Vorrei affrontare un'altra questione rispetto a quanto ci è stato riferito dalla Guardia di finanza sulle scommesse effettuate *on line* che sfuggirebbero ai controlli. Vorrei cioè sapere come si intende eventualmente agire sul piano legislativo e se voi intendete attivarvi in questo senso, in quanto si potrebbe determinare ancora maggiore gettito per l'erario. Soprattutto ritengo che un coinvolgimento diretto del sistema bancario consentirebbe un controllo dei mezzi di pagamento utilizzati per effettuare le scommesse. Il sistema bancario forse è in grado di agire e di dare le coordinate giuste.

Le chiedo anche una valutazione delle problematiche concernenti le risorse attribuite al CONI.

Infine, vorrei fare un'ultima considerazione sulle concessioni. Ci sono concessioni diversificate, quindi con limiti temporali non simultanei. Questa asimmetria determina quello che si è verificato con la Lottomatica, ossia la possibilità di un'OPA. Naturalmente, rispetto a quell'OPA, ci possono essere atteggiamenti diversi da parte delle istituzioni o degli investitori internazionali, in quanto soprattutto dall'estero si guarda ad una scadenza della concessione non troppo a breve termine (gli investitori sono interessati più al lungo periodo). Le chiedo allora se non sia opportuno agire sul sistema dei limiti temporali delle concessioni.

PRESIDENTE. Le domande sono molto articolate e presentano aspetti politici e tecnici. Presumo, per quanto riguarda l'aspetto politico, che i nostri ospiti debbano esimersi dall'entrare nel merito delle questioni.

FERRARA. Senatore Pedrini, non è di mia competenza trattare un aspetto tecnico come quello che concerne l'impatto sulle previsioni di bilancio. Personalmente posso soltanto ricordare che esistono organi tecnici

che fanno previsioni di bilancio e poi rendono conto dei consuntivi. L'Agenzia delle entrate ha una funzione, in questo caso, di gestione tecnica delle entrate, che va intesa nel senso di gestione del sistema e di riscossione delle imposte. Quindi, qualsiasi risposta io dovessi dare andrebbe oltre la mia competenza istituzionale.

**TURCI (DS-U).** Qual è lo scarto fra quanto era stato preventivato di entrata sui giochi e l'ultimo consuntivo complessivo?

**BEFERA.** Non ne siamo a conoscenza, non abbiamo i dati.

**FERRARA.** Lo scenario di contrasto non può che essere di contrasto operativo, di polizia giudiziaria, perché siamo comunque quasi sempre nell'ambito di violazioni penali.

Sul piano normativo, con la legge n. 388 del 2000 è stata prevista, in particolare, l'applicazione delle sanzioni, di cui alla legge n. 401 del 1989, nei confronti di chi svolge attività illegale di accettazione e di raccolta di scommesse in Italia; è stato previsto altresì un sistema di qualificazione soggettiva - dei concessionari: oggi il rilascio di licenze di pubblica sicurezza per tale gestione concessoria può essere riservato solo a chi dispone già di concessioni o autorizzazioni rilasciate da Ministeri, enti pubblici, soggetti già concessionari e quant'altro. Sulla possibilità di ricorrere agli accertamenti bancari, è già difficile intervenire in ambito nazionale, per cui si può immaginare la problematicità di un utilizzo sui circuiti internazionali: in questo caso, soprattutto per la parte che riguarda gli allibratori esteri, dovremmo seguire i flussi finanziari in uscita verso l'estero. Quindi, si tratta sicuramente di un strumento utile, ma che incontra serie difficoltà perché legato a vincoli di natura oggettiva e normativa. Da questo punto di vista ritengo probabilmente più efficace l'intervento degli organi tecnico-informatici della Guardia di finanza o dei Carabinieri, che peraltro sono già intervenuti oscurando centri di trasmissione dati e siti Internet illegali. Un tempo l'intervento sul territorio si faceva presso le adiacenze dei luoghi di scommessa e sicuramente questo rimane un deterrente significativo; è chiaro però che quando il fenomeno si sposta sui siti informatici è la tecnologia a dover intervenire e occorre che le forze di polizia siano attrezzate anche per questo tipo di violazioni informatiche che si servono dello strumento tecnologico.

**PRESIDENTE.** Ha ragione il senatore Pedrini quando afferma che nel corso dell'indagine ci stiamo imbattendo in implicazioni e connessioni di cui non sospettavamo l'esistenza.

Voglio tranquillizzare il senatore Eufemi sul fatto che stiamo esaminando con l'Ufficio studi il problema del coinvolgimento del sistema bancario, anche alla luce di possibili interventi che qualche Paese della Comunità sta attuando d'intesa con le rappresentanze di categoria del sistema bancario; inoltre, stiamo valutando la possibilità di una collaborazione dell'ABI. In pratica, per essere chiari ed espliciti anche nei confronti dei col-

leggi, la provvista per effettuare questi giochi *on-line* avviene con carte di credito evidentemente emesse nell'ambito del sistema bancario. Alcuni Paesi, come la Danimarca, stanno studiando la possibilità di intervenire proprio sul circuito delle carte di credito, ma anche presso di loro la questione è *de iure condendo*.

**FERRARA.** I gestori di carte di credito, soprattutto quelli internazionali, non appartengono necessariamente al mondo bancario, ma anche a quello finanziario.

**PRESIDENTE.** Va bene, ma quello bancario rappresenta comunque il 95 per cento del movimento.

Per quanto riguarda gli apparecchi per l'intrattenimento, affermate che le disposizioni della nuova normativa non hanno ancora trovato piena attuazione. Vorrei conoscere il vostro pensiero sulle motivazioni di tale *vacatio*, in un settore che – a quanto ci viene riferito – conta circa 800.000 macchinette, per cui basterebbe far pagare un milione d'imposta fissa su ogni apparecchio per avere un gettito di considerevole entità.

**BEFERA.** Il problema riguarda i commi 4, 5 e 6 dell'articolo – 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Il comma 5 dell'articolo 110 considera apparecchi non d'azzardo quelli in cui l'abilità e l'intrattenimento sono preponderanti rispetto all'elemento aleatorio, mentre il comma 4 considera giochi d'azzardo quelli in cui è prevalente o esclusiva l'aleatorietà e impone una durata della partita di 12 secondi; il comma 6, infine, individua i giochi di abilità o di simulazione, che vengono pressoché equiparati ai giochi di «semiazzardo», – se mi si passa l'espressione. Allora, finché non viene esattamente individuato come si inquadra il *videopoker*, gioco che ha sicuramente una durata inferiore ai 12 secondi – non è possibile dare attuazione alla parte fiscale delle norme previste dagli articoli 37 e 38 della legge n. 388 del 2000, che prevedono per la tassazione di questo tipo di giochi l'applicazione di una scheda a deconto, cioè una scheda automatica acquistata dal gestore che dà la possibilità di far giocare un certo numero di partite all'apparecchio e nella quale è insito il pagamento di un'imposta.

È inoltre impossibile applicare l'altro speciale dispositivo che consentiva l'immodificabilità delle caratteristiche degli apparecchi. In merito, qualche organo esterno al Ministero dell'economia e delle finanze dovrebbe specificare quel che si intende per immodificabilità delle caratteristiche, se cioè la ripetizione dello stesso gioco – che sarebbe controproducente perché questi giochi funzionano con una scheda *software* incisa che viene sostituita per cambiare il tipo di partita – o altro. Finché non vengono chiariti questi aspetti (quali sono le macchine che rientrano nel comma 5, come si distinguono da quelle che rientrano nei commi 4 e 6), non è possibile stabilire su quali macchine va applicata la scheda a deconto. Questo ha pressoché bloccato tutto, con l'aggravante – di cui parlava l'avvocato Ferrara – che la normativa del 2000 prevedeva a decorrere



dal 1° giugno 2001 un'imposizione forfetaria fino al maggio 2001, quindi per cinque mesi, che è rimasta lettera morta.

Le proposte fatte a suo tempo dal dipartimento e dall'Agenzia non hanno trovato pratica applicazione, per cui credo che l'intervento vada valutato o da un punto di vista interpretativo da parte del Ministero dell'interno, per specificare come deve essere inteso l'articolo 110 del testo unico, o normativo, per ridisegnare questo meccanismo.

**PRESIDENTE.** In altri ambiti, di solito, il Ministero delle finanze - oggi il Ministero dell'economia e delle finanze - non operava *in dubio pro reo* e faceva pagare le imposte su tutti gli oneri più o meno deducibili. Perché in questo ambito, nel dubbio, si lascia una *vacatio* così grave, in pratica sottraendo tutto il settore al pagamento delle imposte? Per un dubbio interpretativo non si fanno pagare le imposte a nessuno! Allora, a questo punto, le si facciano pagare a tutti, poi si vedrà di chi sarà la competenza o chi potrà chiedere la restituzione delle imposte. In questo caso, secondo me, nell'interesse dell'erario e della collettività nazionale, dovremmo bypassare il principio *in dubio pro reo* e far pagare le tasse a tutti.

**BEFERA.** Stiamo parlando soltanto dell'imposta sull'intrattenimento. Le imposte dirette sono ovviamente assolute. D'altra parte un'imposta sull'intrattenimento, che per legge scade il 31 maggio, non può essere prorogata dall'Agenzia delle entrate con circolare propria.

**FERRARA.** Signor Presidente, il suo ragionamento è obiettivamente corretto, ma bisogna dire che la difficoltà che si rileva dallo stesso testo normativo, laddove si parla di imponibili medi forfetari, individua il problema, cioè quale sia la base imponibile applicabile. Per il *videopoker* il dato è certo, si conosce l'imposta di intrattenimento (è una percentuale, un 8 per cento), ma su cosa la applichiamo? Se il legislatore ha ritenuto opportuno individuare nell'articolo 38, comma 2, della legge n. 388 del 2000 un imponibile forfetario medio dell'imposta sugli intrattenimenti nella misura di lire 1.400.000 per i primi cinque mesi dell'anno 2001 (a mio avviso è assolutamente bassa), evidentemente lo stesso è consapevole del fatto che in quella materia è difficile trovare un'area imponibile delimitata o delimitabile, quindi concretamente accertata o accertabile. In realtà, probabilmente, quanto da lei sostenuto, che mi trova d'accordo, cioè di determinare in modo forfetario non la base imponibile, ma proprio l'imposta, è forse la soluzione più rapida, più semplice, che dà maggiori certezze. Considerando le 800.000 macchinette, esiste un problema, anche da quello che si legge sui giornali, di persone che hanno usato e forse abusato dei *videopoker*.

Obiettivamente bisogna tener conto dell'impatto di una tassazione di questo tipo nel contesto generale di giochi e scommesse. Vorrei che quest'area fosse considerata alla luce di un sistema più ampio, che ci fosse una giusta competizione. Non vorrei che una tassazione bassa sotto questo

aspetto spostasse risorse sulle scommesse e lasciasse scoperta quell'area che fino a ieri è stata la più remunerativa, cioè quella delle scommesse nel mondo ippico e sportivo.

*LABELLARTE (Misto-SDI)*. Ho la sensazione che l'Agenzia delle entrate sia molto soddisfatta di cedere ai Monopoli di Stato i problemi, diventati sempre più scottanti, riguardanti il settore dei giochi. Il quadro che ci viene presentato è estremamente negativo, non certo per responsabilità dell'Agenzia delle entrate (voglio dirlo con molta chiarezza); le responsabilità vanno divise tra altri enti, per esempio il CONI per quanto riguarda i risultati dei concorsi pronostici legati al calcio o le errate formulazioni dei bandi di gara. La situazione generale è comunque molto difficile e presenta dati estremamente negativi.

Desidererei ora porre qualche domanda, iniziando ad esempio dalla scommessa Tris. Dai numeri qui esposti risulta che questa, negli anni scorsi, aveva una certa rilevanza; poi ci sono state difficoltà nella definizione del bando di gara, contestazioni e così via. Adesso mi sembra insufficiente l'affermazione dei rappresentanti dell'Agenzia delle entrate quando sottolineano che è in via di definizione una puntuale attività di controllo, svolta con il determinante contributo delle direzioni regionali dell'Agenzia, circa il preciso numero dei punti vendita operanti in Italia. Se non ricordo male, questa puntuale verifica era già stata avviata un anno e mezzo fa e ancora non è giunta a conclusione, quindi non mi pare tanto puntuale. Questa verifica è stata terminata, oppure verrà lasciata alla futura Agenzia dei giochi? A mio avviso, nello specifico settore della scommessa Tris, l'Agenzia delle entrate avrebbe potuto fare qualcosa in più.

Per quanto riguarda la questione dei minimi garantiti, avendo ascoltato vari interlocutori, in diverse audizioni, il quadro della situazione ormai ci è chiarissimo poiché viene ribadito sempre negli stessi termini. Forse l'Agenzia delle entrate potrebbe avanzare qualche proposta di soluzione, dal momento che anche questo è un problema che purtroppo si trascina da diversi anni e si incontrano difficoltà a risolverlo.

Vorrei ricevere qualche informazione anche in merito all'utilizzazione futura del personale dell'Agenzia impiegato attualmente nel settore dei giochi e delle scommesse.

L'ultima questione attiene all'attività di vigilanza e di controllo, essendo stata prospettata, ma per la verità quasi sempre respinta, nel corso delle audizioni, l'ipotesi di creare un'apposita polizia dei giochi. Volevo chiedere ai rappresentanti dell'Agenzia delle entrate se l'attuale organizzazione della Guardia di finanza, a loro parere, ha effettuato un'adeguata attività di contrasto sul campo, oppure se vogliono avanzare suggerimenti rispetto a forme organizzative diverse.

*BEFERA*. Per quanto riguarda la scommessa Tris, confermo, anche a nome del dottor Ferrara, che non abbiamo grandi difficoltà nel trasferimento delle funzioni ai Monopoli ed anche che la puntuale verifica di

cui si è parlato è giunta alla conclusione. I ricevitori concessionari della raccolta sono quasi 18.000, quindi sono nei limiti previsti dalla concessione, e devo rilevare che forse – ma questa è una mia ipotesi – solo una diversa distribuzione dei punti di raccolta potrebbe consentire di superare le difficoltà di tale gioco.

PRESIDENTE. Anche la rete informatica; sono costretti a bypassare...

*BEFERA.* Quello è un problema più generale di unificazione delle reti; è il problema dei ricevitori che hanno tante macchinette sul tavolo quanti sono i concessionari. Questo è un discorso più ampio, che va comunque affrontato anche in termini di economia del sistema.

Per quanto concerne i minimi garantiti, l'Agenzia delle entrate ha seguito questa vicenda dal momento in cui si è verificato l'evento, quindi dall'inizio del 2001. La proposta contenuta nel decreto-legge n. 452, così come modificato in sede di conversione, sembra raggiungere l'obiettivo di trovare un punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, da un lato quelle di UNIRE e CONI, che hanno già iscritto in bilancio delle partite, dall'altro quelle dei concessionari, che hanno la necessità a loro volta di iscrivere questo debito.

Forse andrebbe puntualizzato che l'eventuale rateizzazione del debito passato dovrebbe trovare luogo anche nel campo del bilancio civilistico nell'attribuzione del costo non alla competenza dell'esercizio in cui si è verificato il debito (perché un debito rateizzato trova luogo nel conto economico dell'esercizio in cui il debito si verifica, mentre poi il pagamento – il flusso finanziario – può avvenire nel corso del periodo della concessione). Il problema è che, se facciamo registrare nel conto economico delle società per azioni concessionarie tutto il debito nell'esercizio 2000-2001, rischiamo di far finire i libri contabili in tribunale, perché si avrebbe una perdita superiore al terzo del capitale.

Invece, si potrebbe rateizzare il debito, definendolo una specie di avviamento; se non è ammortizzabile, il suddetto problema potrebbe sussistere. L'indirizzo dato dal decreto-legge n. 452 sembra però quello esatto.

Il personale che attualmente segue a livello centrale l'attività dei giochi è di circa 20 persone – i giochi sono tutti in concessione, quindi è necessario esperire solo un'attività di vigilanza e controllo sulla concessione e un po' di contenzioso – e verrà passato, salvo diversi accordi, alla direzione dei Monopoli; si sta anche lavorando per trasferire alcuni soggetti dalla periferia ai Monopoli, quindi non ci dovrebbero essere particolari problemi.

*FERRARA.* È la normativa a prevedere che si debbano trasmettere competenze e risorse e noi non possiamo né vogliamo sottrarci a tale compito. Quanto alle legittime aspettative di definizione della questione, la stessa norma di legge prevede l'emanazione di un decreto interdirigenziale in questa materia. Sicuramente non sarà un atto che piove dall'alto, ci sa-

ranno degli accordi, sono già in piedi tavoli ai quali si sta discutendo per tentare di comporre le diverse posizioni e quindi venire incontro alle esigenze dei soggetti interessati, dei soggetti concessionari. In attesa della pubblicazione del regolamento che trasferisca da subito le competenze ai Monopoli, a quei tavoli in questo momento siedono appunto i rappresentanti dei Monopoli. Laddove però fosse ravvisata l'esigenza di un intervento di esperti dell'Agenzia delle entrate, siamo pronti ad affrontare questo tema e a collaborare con i colleghi dei Monopoli.

BONAVITA (*DS-U*). Vorrei chiedere all'Agenzia delle entrate una valutazione, non ovviamente di natura politica, ma basata su presupposti tecnici, sull'andamento delle entrate dei giochi, perché le grandi aspettative sulle entrate del settore e sugli aumenti del volume dei giochi contenute nella legge finanziaria in realtà non hanno avuto riscontro. I risultati avuti erano, a mio parere, facilmente prevedibili perché poggiavano sul presupposto sbagliato che l'aumento dell'offerta dei giochi e dei punti di scommessa avrebbe determinato un incremento delle entrate.

Con riguardo alle scommesse ippiche, effettivamente vi sono aspetti che dipendono dal tipo di gioco, che presuppone un'attività che si basa anche sull'attività degli ippodromi. In tal senso, l'aver fatto gare senza creare l'agenzia del campo o nuovi sistemi attrattivi per gli ippodromi, accanto anche all'incapacità imprenditoriale di molti gestori, ha determinato un decremento dell'interesse verso l'ippica e le scommesse ippiche. Anche su questo vorrei un vostro parere.

Infine, vorrei sapere dal vostro punto di vista come potrebbe essere risolta la vicenda dei minimi garantiti, che sta creando o può creare notevoli problemi sia in vista del personale occupato, sia in vista di attività imprenditoriali che sono state avviate e che oggi si trovano a fare i conti con previsioni di incremento che nella realtà non si sono verificate.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Riguardo alle scommesse ippiche mi pare sia una comune constatazione che all'incremento dei punti di raccolta non abbia corrisposto un incremento delle entrate. Nelle audizioni che abbiamo tenuto con i rappresentanti dei concessionari c'è stato chi ha detto - mi pare il presidente della SNAI - che loro erano d'accordo inizialmente per l'aumento dei punti di raccolta, ma a condizioni che poi l'Agenzia delle entrate non avrebbe rispettato. È possibile chiarire questa fase così contraddittoria che ci sarebbe stata?

TURCI (*DS-U*). Signor Presidente, credo dovremmo sollecitare politicamente il Governo a qualche misura straordinaria sulla questione «macchinette». Il paradosso è che non stiamo neanche riscuotendo quel poco che riscuotevamo prima, mentre questa ci viene indicata come la fonte di emorragia principale del gioco legale, al di là delle interpretazioni sull'articolo 110 del testo unico di pubblica sicurezza. Non aggiungo altro perché il tema è stato ampiamente trattato.

Quanto alle scommesse ippiche, ricordo che nel periodo in cui si preparava il passaggio di competenze ci fu una grossa polemica sui rapporti fra UNIRE, Ministero delle finanze e Ministero dell'agricoltura (fece notizia una manifestazione di allevatori di cavalli davanti al Ministero delle finanze). Vorrei sapere se esiste ancora un contenzioso fra UNIRE e mondo degli allevatori e la vostra gestione di questi giochi.

*BEFERA.* Sul problema dei minimi garantiti non posso che ribadire che l'Agenzia si è sempre fatta promotrice di incontri con le associazioni, con l'UNIRE e con il CONI per trovare una soluzione; la strada indicata nel decreto-legge n. 452 è in linea con tutto il lavoro preparatorio posto in essere, salvo gli accordi tecnici che adesso i Monopoli stanno prendendo con le agenzie. Tra l'altro il comma 3-bis dell'articolo 8 del decreto dispone chiaramente che non possono crearsi maggiori oneri per lo Stato dall'accordo fra concessionari, UNIRE e CONI; ciò significa che si va verso una rateazione, ma non può esserci una riduzione.

D'altra parte, i concessionari hanno partecipato ad una gara, hanno fatto dei rialzi e a questo punto mi sembra giusto che paghino. Se la valutazione di 9.000 miliardi, su cui hanno basato le loro offerte, si è rivelata sbagliata, questo è appunto un classico rischio d'impresa.

Per quanto riguarda le questioni insorte tra l'UNIRE ed il Ministero delle finanze, il problema fondamentale rimasto credo sia quello di garantire le sufficienti entrate all'UNIRE per la gestione delle corse, da un lato, e degli allevamenti, dall'altro. Attraverso la formula del minimo garantito di fatto l'UNIRE aveva tali risorse, per cui i problemi iniziali, che forse erano anche di natura politica, possono considerarsi superati, sempre che si trovi la soluzione per la sopravvivenza.

*CASTELLANI (Mar-DL-U).* Cosa ci può dire circa il contenzioso tra lo SNAI e voi dell'Agenzia delle entrate?

*FERRARA.* Senatore Castellani, è stato citato un contenzioso con l'Agenzia delle entrate? Per carità, ne prendiamo atto, ma lo verificheremo.

*CASTELLANI (Mar-DL-U).* Hanno detto che sarebbe stata disattesa la loro richiesta. In pratica, sull'incremento dei punti di raccolta, che in effetti poi si è dimostrato un fatto che addirittura ha peggiorato la situazione anziché migliorarla, hanno affermato che erano inizialmente d'accordo, ma che non è avvenuto secondo le loro indicazioni e le loro richieste e che avevano avanzato proposte – mi pare di ricordare – all'Agenzia delle entrate. Comunque potremo leggere i verbali.

*BEFERA.* L'Agenzia delle entrate non esisteva proprio quando è stata fatta la gara.

*PRESIDENTE.* A me pare che le contestazioni siano state fatte rispetto al Governo precedente.

TURCI (*DS-U*). Si è parlato proprio della struttura.

PRESIDENTE. Invito a rileggere il resoconto stenografico. Penso proprio che abbiano parlato del Governo e abbiano nominato il Ministro.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). A me sembra che avevano avanzato la proposta all'Agenzia delle entrate.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per aver partecipato a questa audizione, rimandando tra l'altro un incontro con il Ministro. Colgo l'occasione per fare gli auguri di buon lavoro all'avvocato Ferrara, avendo assunto questo ruolo solo da pochi giorni. Auspichiamo una collaborazione molto stretta con la nostra Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

---

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 FEBBRAIO 2002

---

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione del Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 167, 173, 174 e <i>passim</i>	* PASSAMONTI . . . . .	Pag. 167, 171, 173 e <i>passim</i>
BONAVITA (DS-U) . . . . .	175, 176, 177		
CASTELLANI (Mar-DL-U) . . . . .	176, 177		
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	174		
TURCI (DS-U) . . . . .	171, 176, 177		

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU/Biancofiore: CCD-CDU/BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*



*Interviene il signor Massimo Passamonti, presidente della SAGI-Sport.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,45.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Audizione del Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Poiché il signor Passamonti sta seguendo attentamente l'iter dei nostri lavori, non mi dilungherò sui temi dell'indagine, tra i quali ricordo in particolare le cause della flessione del gettito erariale del complessivo settore dei giochi e delle scommesse e il diffondersi di giochi e scommesse non autorizzati, né riassumerò il contenuto delle audizioni che sono state svolte nei giorni scorsi dagli altri soggetti interessati al settore.

Do quindi la parola al signor Massimo Passamonti, presidente della SAGI sport.

**PASSAMONTI.** Ringrazio tutti gli autorevoli membri della Commissione per l'occasione che mi è data e, in particolare, il presidente Pedrizzi per aver citato il mio interessamento ai lavori della Commissione.

Nel documento che ho predisposto, e depositato agli atti della Commissione, ho citato alcuni interventi di soggetti già auditi nel corso dell'indagine conoscitiva, che hanno avuto risalto sulla stampa.

Nell'anno trascorso i tre sindacati che raccolgono la totalità dei concessionari delle scommesse ippiche e sportive hanno dato vita alla Confederazione dei concessionari delle scommesse ippiche e sportive che ha seguito da vicino il problema impropriamente riferito ai minimi garantiti, ma che più in particolare e in modo più veritiero si riferisce alle condizioni economiche del mercato di tali scommesse in Italia. Attraverso quest'azione unitaria abbiamo avuto, soprattutto nell'ultimo anno, un confronto serrato con l'amministrazione e con il Governo, ottenendo risultati che hanno determinato la messa a punto di alcune situazioni che in quei particolari momenti rischiavano di esplodere.

I primi atti che il Governo ha realizzato per fare fronte al nostro problema risalgono al maggio dello scorso anno. Non ho citato nella relazione alcun dato perché ho avuto modo di constatare che la Commissione è stata «inondata» di cifre e dati relativi alle raccolte sul mercato dei giochi in generale, e in particolare delle scommesse ippiche, e sportive.

Le scommesse ippiche rappresentano un mercato che in Italia ha realizzato nel 2001 circa 4.000 miliardi di lire di raccolta; il CONI ha realizzato per le scommesse sportive circa 1.900 miliardi di lire. Le scommesse ippiche – come sapete – sono relative solo al gioco sui cavalli, mentre quelle sportive si riferiscono a tutti gli eventi che rientrano nel cosiddetto palinsesto CONI, ossia quelli che quest'ultimo decide di offrire attraverso la propria rete costruita con i bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni delle scommesse sportive nei vari punti. In Italia le scommesse ippiche sono raccolte da circa 900 agenzie e quelle sportive da circa 900 agenzie CONI. Sul territorio però non sono presenti 1.800 agenzie, in quanto diverse di esse, avendo vinto la stessa concessione, svolgono nella medesima attività entrambe le concessioni. In modo molto approssimativo, tra sport e ippica ci sono circa 1.400 negozi di scommesse.

Dopo l'emanazione dei bandi di gara ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 e del decreto ministeriale n. 174 del 2 giugno 1998, le concessioni sono state assegnate sostanzialmente sulla base dell'offerta economica (il 75 per cento del punteggio è stato attribuito rispetto all'offerta avanzata e il restante 25 per cento sulla base della qualità tecnologica e della superficie dei locali). Il Governo aveva prefigurato una raccolta complessiva di scommesse per l'ippica e per lo sport di circa 10.000 miliardi di lire, ma dopo due anni nel mercato il regime complessivo delle scommesse non raggiunge – come ho prima rilevato e come avete avuto modo di constatare nelle precedenti audizioni – i 6.000 miliardi di lire. Quindi, l'effettiva consistenza del mercato è inferiore di circa il 30-35 per cento rispetto alle stime formulate dal Governo in sede di aggiudicazione delle gare.

Questi dati necessitano di una valutazione più articolata perché in Italia per le scommesse sportive non esisteva la tipologia di mercato caratteristica invece delle scommesse ippiche, che costituiscono l'unico precedente verificabile. Il mercato delle scommesse ippiche nel 1999, prima dell'emanazione dei bandi di gara, ha raccolto 3.700 miliardi di lire attraverso circa 300 agenzie, con una media di raccolta per agenzia di circa 10 miliardi di lire. Con l'aggiudicazione delle nuove concessioni la rete si è triplicata, ma all'accresciuto numero di agenzie non è corrisposto un pari incremento del fatturato: a fronte dei 3.700 miliardi di lire raccolti dalle 300 agenzie aperte prima del 1999, le 900 agenzie aperte nel 2001 hanno raccolto circa 4.000 miliardi di lire; conseguentemente si è abbassata la media della raccolta per agenzia che dai 10 miliardi di lire del 1999 è passata ai circa 4 miliardi di lire del 2001.

Un analogo discorso vale per le scommesse sportive, sia pure in assenza di un paragone storico così diretto. Nel 1998-1999 il Governo ha autorizzato le 300 agenzie ippiche aperte ad effettuare una gestione prov-

visoria delle scommesse sportive: le 200 agenzie che hanno accolto tale gestione hanno realizzato circa 800 miliardi di lire di introiti. Nel 2000, dopo l'emanazione dei bandi, il numero delle agenzie concessionarie è passato da 200 a 900 ma la raccolta, circa 1.900 miliardi di lire, non è risultata cinque volte superiore agli introiti originari. La situazione che ho testé illustrato evidenzia bene come si sia in presenza di un mercato assolutamente immaginato e non realizzato.

Come ho sempre fatto presente al Governo, a fronte di tale situazione noi concessionari non abbiamo ricevuto particolare ascolto. È pur vero che siamo partecipi e protagonisti di un errore colossale, visto che anche noi abbiamo commesso un errore di valutazione nella stima del rischio di impresa partecipando al bando. Infatti, dalla lettura attenta delle condizioni previste nel bando era del tutto evidente che quel tipo di scommessa, intesa come prodotto economico, non aveva fondamento, tenuto soprattutto conto che la tassazione cui è sottoposto il fatturato del singolo concessionario in Italia è di circa il 16 per cento (ogni agenzia versa il 6 per cento di imposta unica sull'unità scommessa e circa il 10 per cento all'ente concedente). Un siffatto prelievo tributario e paratributario pone assolutamente fuori mercato le scommesse ippiche e sportive. Per esempio, in Inghilterra, dove è molto radicata la tradizione della scommessa sportiva, l'aliquota di imposta è stata portata recentemente, a gennaio 2001, al 2,5 per cento. Abbiamo un differenziale di 15 punti che ci pone assolutamente fuori dal mercato.

Questo aspetto è importante anche perché, pur essendo stati partecipi di una colossale illusione qual è stata quella determinata dai bandi, comunque abbiamo dimostrato di avere la capacità di creare un mercato delle scommesse sportive. Vi ricordo soltanto che noi italiani, dal punto di vista proprio del *bookmaking*, dell'attività di raccolta delle scommesse sportive a quota fissa, un'attività che non esisteva fino al 1999, possiamo tranquillamente dichiararci più bravi degli inglesi, anche perché il rapporto tra i tipi di scommessa in Italia è esattamente il contrario: in Inghilterra il 70 per cento delle scommesse è determinato da quelle ippiche, il 30 per cento sono *other* (in cui vi è anche il calcio); in Italia il 70 per cento del mercato è determinato dalle scommesse sportive (il calcio nelle sue diverse articolazioni) e magari il 30 per cento dalla raccolta ippica. Siamo riusciti a determinare comunque questo risultato che ha fatto in modo sì affermasse un mercato, ma paradossalmente è come se vivessimo in una camera a gas: fra poco qualcuno sarà costretto ad accendere la luce ed esploderà tutto.

Infatti, la vicenda dei minimi garantiti, che si è aggiunta alle condizioni economiche largamente insufficienti a determinare un regime imprenditoriale sano, fa sì che oggi, pur in presenza di dati positivi in relazione alle condizioni di gestione e di raccolta delle scommesse, vi sia in qualche modo la condizione fondamentale per un'esplosione del mercato in termini assolutamente negativi. Noi purtroppo siamo arrivati a questa contraddizione dopo solo due anni.

Il Governo ha dimostrato di percepire questo problema e nel maggio 2001, con la direttiva firmata dall'allora ministro Del Turco, ha disposto la sospensione per sei mesi dei termini di versamento dell'imposta unica. In tale direttiva venivano indicate chiaramente le ragioni delle difficoltà in cui versava il mercato, in qualche modo dichiarando lo stato di crisi, che appunto presupponeva la sospensione dell'imposta unica. Il 28 dicembre 2001 l'attuale Governo è intervenuto con il decreto-legge n. 452, che consideriamo fondamentale per rilanciare il mercato. Si tratta di due atti di straordinaria importanza.

La situazione deve essere affrontata in questi giorni (perché chiaramente il CONI e l'UNIRE, per loro esigenze di bilancio, dovranno risolvere il problema di come formalizzare queste partite, cosa che avverrà credo nel prossimo mese di marzo) e si deve intervenire con atti concreti e anche con soluzioni che non esito a definire estreme. Nei giorni scorsi ho seguito questa vicenda a livello di confronto con gli enti concedenti, soprattutto il CONI (vorrei ricordare alla Commissione che l'UNIRE non è un ente concedente; il nostro ente di riferimento per le scommesse ippiche è il Ministero delle finanze) e credo che rischiamo di fermarci ad un punto morto. Ripeto, tutto ciò in presenza di una situazione del tutto paradossale, cioè un mercato che ha dimostrato di esistere e che però deve essere in qualche modo regolamentato tramite decisioni radicali.

Sono dell'avviso - lo dico senza alcun problema - che l'unico modo per risolvere la situazione delle scommesse ippiche e sportive sia «cancellare» il decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 ed il decreto ministeriale n. 174 del 1998; stabilire un regime transitorio e soprattutto - a mio parere conclusione ineludibile - superare il principio della concessione dei giochi in Italia, introducendo un meccanismo autorizzatorio.

Tutte le previsioni per il mercato dei giochi in Italia sono state elaborate su relazioni presentate, anche qui in Senato, dal 1997 al 1999; sulla base dei dati del 1998, anno di massima raccolta dei giochi con circa 31.000 miliardi, si fondavano previsioni che superavano i 40.000 miliardi. Parlo - ripeto - di atti ufficiali. È vero che anche noi abbiamo sbagliato - non sollevo da responsabilità i concessionari che rappresento - a partecipare al bando, ma il nostro interlocutore non era un soggetto qualsiasi, era lo Stato, il quale in sedi istituzionali dichiarava che il mercato dei giochi avrebbe superato, nei due anni a seguire, i 40.000 miliardi. Il mercato dei giochi, dopo il picco del 1998 con 31.000 miliardi, come voi sapete è sceso a 23.000-24.000 miliardi (dati del 2001).

In questa crisi del sistema dei giochi, le uniche scommesse che hanno segnato un minimo punto positivo sono quelle ippiche e sportive; punto positivo che però rischia di essere vanificato da condizioni di mercato assolutamente inaccettabili e dal sistema dei minimi garantiti che si è rivelato un *handicap* assolutamente gravoso, sia per quanto riguarda i concessionari, sia per l'affermazione di un mercato «realistico». Per questo motivo ritengo che la situazione si possa risolvere soltanto con soluzioni radicali.

Mi trova d'accordo l'idea di istituire un'Agenzia dei giochi che coordini un settore in cui più di 38 leggi regolano le diverse concessioni in Italia. Ma è proprio il principio della concessione che rischia ormai di essere assolutamente anacronistico. Nei Paesi che hanno elevato a dignità imprenditoriale il settore, anche con università dedicate al mondo dei giochi, tale mercato è riconosciuto come «sistema cannibale» rispetto agli altri: l'introduzione di nuove forme di giochi o scommesse non amplia il volume di affari ma sottrae quote di mercato ai giochi e alle scommesse esistenti.

Se il sistema viene regolato da una mano unica, che è quella dello Stato, quest'ultimo si rende in qualche modo protagonista, in senso negativo, dell'introduzione di giochi. Abbiamo visto cosa è accaduto con i concorsi pronostici del CONI o con altri tipi di concorso che in Italia si sono rivelati dei *flop* clamorosi. Vorrei ricordare previsioni fatte ufficialmente, anche in diverse audizioni nel corso di anni precedenti, secondo cui i concorsi pronostici del CONI (basti citare Totobingol e Totosei) potevano raccogliere circa 2.000 miliardi. Come sapete, è stato festeggiato l'ottantesimo miliardo di raccolta per i giochi Totobingol e Totosei: 80 miliardi a fronte dei 1.000 previsti e dichiarati ufficialmente! Insomma, stiamo parlando di queste cifre.

Credo che sia assolutamente necessario rimettere il regime autorizzativo sotto il controllo dello Stato, ma in termini diversi, senza privarlo della facoltà di regolamentare, anche in maniera rigida, l'accesso al mercato ed i requisiti per partecipare allo stesso.

TURCI (*DS-U*). Desidero porre una domanda, che probabilmente evidenzia anche la mia relativa ignoranza in questo campo: vorrei capire meglio quale sarebbe il vantaggio o come potrebbe migliorare il sistema passando dal regime della concessione a quello dell'autorizzazione. Mi piacerebbe comprendere meglio la filosofia della sua impostazione.

PASSAMONTI. La concessione si fonda sulla riserva stabilita allo Stato per quanto riguarda i giochi. Anche in sede comunitaria la riserva di legge per lo Stato sui giochi viene ufficialmente riconosciuta - esistono delle sentenze della Corte di giustizia europea in questo senso - nella sola ipotesi che lo Stato riservatario limiti l'espansione del gioco, perché giustamente la riserva di legge viene esercitata a tutela dal punto di vista etico del possibile cliente e quindi della possibilità di non espandere in modo anarchico, indiscriminato la raccolta del gioco. In Italia si è fatto esattamente il contrario, utilizzando la riserva di legge per espandere il gioco. È lo stesso Stato che ha espanso il gioco (l'ultima vicenda è stata quella del Bingo, le concessioni sono statali), contravvenendo allo spirito della direttiva comunitaria, cui saremo chiamati tra breve a rispondere in modo coerente con quella impostazione. Se invece lo Stato - così come avviene in tutti gli altri Paesi - ritiene che il gioco sia un'attività, economica, come qualsiasi altra deve regolamentarla, anche con criteri rigidissimi sulle caratteristiche di chi voglia esercitare quel tipo di attività. A

quel punto l'imprenditore non è più vincolato ai dettami di una concessione stabilita a monte con una riserva da parte dello Stato, in un campo dove dopo sei mesi queste condizioni rischiano di essere assolutamente anacronistiche. Prendiamo come esempio la concessione delle scommesse sportive: la riserva che discende per l'uso della concessione fa sì che il CONI decida il palinsesto, cioè il calendario degli eventi sui quali si possono accettare scommesse; ma se faccio l'imprenditore non posso essere vincolato a quel calendario che può essere limitativo; o al contrario, se faccio l'imprenditore ma le condizioni del mio rischio d'impresa vengono decise da altri, la situazione non è compatibile con un regime economico. Questa sera si giocherà l'incontro di calcio Roma-Barcellona: in virtù del regime concessorio, noi agiamo non solo sulla base del palinsesto stabilito dal CONI, ma anche di una regola che si chiama percentuale di allibramento, cioè siamo obbligati per legge - altro anacronismo - a determinare il rapporto delle quote dei singoli eventi - 1-X-2 - che stanno all'interno della partita. La quota fissa è da considerarsi come un qualsiasi altro prodotto, in sostanza il prezzo al quale vendo la possibilità di un evento. Allora - ancora questa conseguenza nefasta della concessione - se vendo l'evento 1 a 1,30, sono obbligato da un calcolo matematico a vendere gli eventi X e 2 in un certo modo; e se volessi cambiare quella percentuale - perché la quota fissa, essendo un prezzo, varia a seconda del rapporto domanda-offerta - cioè ricevo molto gioco sull'1 della Roma, quindi sono costretto a abbassare la quota, abbassando la quota cerco di rinunciare al gioco sull'1 della Roma - e modificando una quota per legge devo modificare, basandomi su regole matematiche e non solo sul mio istinto di imprenditore, anche la percentuale sugli altri due eventi. Questa cosa è assolutamente inconcepibile all'estero, ce l'abbiamo soltanto noi. Il palinsesto rappresenta, invece, tutte le possibilità che posso determinare all'interno di un singolo evento: per problemi del CONI, di SOGEI (che per le scommesse è il collettore di qualsiasi forma di trasmissione dati che c'è in Italia) noi non siamo in grado di fornire un prodotto allettante dal punto di vista economico. Poi non dobbiamo meravigliarci che, nonostante i bandi, le agenzie, in Italia continuano a operare i CTD, che la Guardia di finanza non riesce a chiudere per l'indeterminazione delle leggi al riguardo, e che la gente continui a giocare al Toto clandestino, perché le percentuali sono talmente diverse e allettanti: se oltre a queste condizioni pago anche un 16 per cento stabilito nella concessione, vendo un prodotto assolutamente fuori mercato, che riesce a vendere soltanto perché c'è il negozio aperto, ma per nessuna altra ragione.

Ho sentito anche qui pericolose illusioni su *internet*: parlare di questo oggi per le scommesse sportive e ippiche è l'anticamera del suicidio, perché se lo Stato domani regolasse un sistema di raccolta per via telematica, alle attuali condizioni di tasse che ho come concessionario e rispetto alle quali dovrei agire, cioè il 16 per cento, non faccio altro che presentare al possibile cliente la mappa per andare a giocare da un'altra parte, perché nel momento in cui uno sta davanti ad una tastiera, ad un video, con i *link* davanti sono io che gli dico di andare a giocare per via telematica

da un'altra parte, perché da me mille lire giocate, tolto il 16 per cento, diventano 840 mentre su un *link* inglese diventano 998. Queste sono solo alcune delle conseguenze del regime concessorio.

Sento dire che l'obiezione al regime autorizzatorio sarebbe che in qualche modo si possa arrivare ad una liberalizzazione del mercato. Non è assolutamente vero, perché stabiliti alcuni criteri, all'interno del regime autorizzatorio è possibile tranquillamente determinare condizioni di controllo da parte dello Stato. A Londra i *bet shop* aperti sono 2.000 e non uno di più, in tutta l'Inghilterra sono 24.000 e non uno di più, possono essere 23.800 o 22.100 perché ho stabilito quella soglia critica, all'interno della quale ognuno però è libero di agire.

PRESIDENTE. Mi pare anche di capire da una sua affermazione precedente, allorquando ha detto che l'ultimo gioco scaccia il precedente, che solo lo Stato, essendo l'unico soggetto a poter affidare le concessioni per altri giochi, oltre ad individuare ed imporre le modalità di gioco, eliminando, anche la possibilità di fantasia dell'imprenditore, può decidere la novità o meno, annullando casomai le possibilità di incremento di giochi precedenti, perché se ne autorizza, ad esempio, altri 24, automaticamente altera il mercato.

PASSAMONTI. Le do un altro esempio, frutto anche questo purtroppo delle conseguenze nefaste e contraddittorie dell'istituto della concessione. Noi siamo concessionari CONI per una parte della nostra rete; il CONI ha indetto una gara pubblica per l'assegnazione delle quote del 49 per cento di una società da costituire per la gestione dei giochi e concorsi pronostici del CONI, in cui ad un certo punto del bando si fa espresso riferimento alle scommesse sportive. Noi siamo già concessionari del CONI, in quella gara - credo si stiano accumulando richieste di pareri consistenti da questo punto di vista - pare siano previste anche le nostre scommesse già oggetto di concessione. Ma anche se fosse chiarito che le nostre scommesse non sono oggetto di concessione, c'è da prendersi in giro certe volte. A conferma di quanto diceva lei, signor Presidente, anche se le scommesse sportive propriamente dette, cioè quelle a quota fissa, fossero escluse dalla gara CONI e si parlasse soltanto di scommesse, per esempio, al totalizzatore, ma comunque sempre sportive perché sono gli eventi sportivi del CONI, se cioè il CONI si inventasse domani mattina un gioco che funziona benissimo relativo allo sci e lo mettesse come il ciclismo al totalizzatore - perché essendo una competizione tra più soggetti è ipotizzabile la definizione di un montepremi e quindi metterlo al totalizzatore - ebbene, il ciclismo è tipicamente una scommessa sportiva quindi oggetto già di una concessione data ai concessionari della quota di scommesse sportive. Nel momento in cui si inserisce il ciclismo in un tipo di gioco diverso ma figlio sempre dello stesso concessionario è evidente la contraddizione clamorosa data dal fatto che lo stesso soggetto fa oggi una cosa e domani un'altra, sottraendo risorse a una concessione per la quale chiede oneri.

Siamo non al paradosso, ma alla paranoia e la situazione è veramente esplosiva.

**LABELLARTE (Misto-SDI).** Formulerò alcune domande per avere qualche chiarimento. Le 300 agenzie preesistenti il bando di gara per l'ampliamento della rete erano vincolate al versamento del minimo garantito? Con riferimento all'ampliamento della rete, quante delle circa 1.100 agenzie sono riuscite a mettersi in regola e quante invece sono nell'impossibilità di pagare il minimo garantito?

La differenza tra la stima di circa 10.000 miliardi di lire derivanti dalla raccolta complessiva di scommesse e i 6.000 miliardi di lire effettivamente raccolti in che misura è legata alla concorrenza sleale esercitata dai giochi diffusi attraverso *internet*? Se si riuscisse a regolarizzare il fenomeno del gioco riportandolo nell'ambito della rete legale, il *gap* tra le previsioni fatte e l'attuale dimensione del mercato potrebbe essere recuperato *in toto*, in parte, per nulla o addirittura il mercato potrebbe essere più ampio di quello attuale?

**PASSAMONTI.** Il meccanismo del minimo garantito non opera per le 300 agenzie (sottoposte per decenni ad una gestione transitoria) per le quali è stato disposto il rinnovo delle concessioni per la raccolta delle scommesse ippiche. Le vecchie agenzie non hanno offerto un minimo, ma gli è stato imposto sulla base dei dati storici di raccolta. La legge n. 16 del 2002 di conversione del decreto-legge n.452 del 2001, al comma 3 dell'articolo 8 individua le concessioni da rinnovare.

Effettivamente vi è una differenza di circa il 33 per cento tra i 6.000 miliardi di lire raccolti e i 9.300 miliardi ipotizzati in sede di gara. Ciò nonostante, dalla lettura attenta dei dati si evince una situazione ancor più drammatica, giacché il minimo garantito (pur essendo stato prefigurato un mercato largamente superiore a quello che si è poi rivelato) determina una situazione non risolvibile attraverso lo scorrimento delle graduatorie di gara. Vorrei che questo concetto fosse chiaro, essendo fondamentale in relazione alle vicende verificatesi durante le trattative sul minimo garantito. Escluso una decina di casi, il concessionario che ha riportato un minimo garantito alto non è seguito da un altro concessionario che ha realizzato un minimo garantito particolarmente distante. L'offerta del secondo concessionario – ossia di quello che subentrerebbe alla revoca della concessione alla prima agenzia se non pagasse il minimo garantito – sarebbe comunque molto vicina a quella del vincitore della gara, ferma restando – ripeto – l'esclusione di una decina di casi che hanno riportato un minimo clamorosamente superiore ad altre offerte. Il problema...

**PRESIDENTE.** Il senatore Labellarte voleva sapere a quanto ammonta la percentuale di sofferenza.

**PASSAMONTI.** Ci arrivo. Premesso quanto sopra, la sofferenza relativa al versamento del minimo garantito non investe soltanto il 30 per



cento dei concessionari: dai dati riportati dall'anagrafe tributaria risulta che più del 50 per cento dei concessionari non riesce ad assicurare il versamento di quanto pattuito. Chiaramente la cifra assoluta include anche quella piccola parte di agenzie che non solo ha raggiunto ma ha addirittura superato il minimo garantito e che rappresenta circa il 10 per cento del mercato. Il restante 40 per cento dei concessionari riesce a malapena a soddisfare l'obbligo del pagamento del minimo.

A ciò va aggiunto, onorevoli senatori, che per fare partire la rete sul mercato i concessionari hanno sostenuto spese di allestimento per circa 1.100 miliardi di lire più IVA pari a 240 miliardi di lire, il tutto a costo zero per lo Stato. Se si tiene conto dei costi derivanti dagli investimenti realizzati, circa il 70 per cento delle agenzie concessionarie non ha raggiunto nei primi due anni e non raggiungerà nei prossimi anni il punto di *break even* economico, che - com'è noto - per un'azienda sana l'equilibrio di bilancio ed è fondamentale per avanzare richieste di finanziamenti alle banche.

Senatore Labellarte, non credo che un'azione di contrasto del gioco clandestino possa favorire un significativo recupero di quote di mercato oggi poco rilevanti nella rete di raccolta delle scommesse ippiche e sportive; si sta parlando, infatti, di circa il 10-15 per cento, cioè 150-200 miliardi di lire, del volume di affari complessivo realizzato dai concessionari. La raccolta complessiva ha registrato in un anno un incremento del 10 per cento, di cui il 4 per cento derivante da quella relativa alle scommesse ippiche che, a mio sommo avviso, l'anno prossimo sarà caratterizzata da un andamento decrescente. La raccolta relativa alle scommesse sportive registrerà un lieve aumento, in ogni modo inferiore al 10 per cento.

L'unico modo per recuperare quote di mercato è ridurre drasticamente il prelievo tributario sulle scommesse dal 16 per cento attuale al 6 per cento. Solo in questo modo si consentirebbe alle aziende italiane - che sono in grado di farlo perché effettivamente più capaci - di essere competitive rispetto agli operatori esteri ed europei.

BONAVITA (DS-U). Il signor Passamonti ha evidenziato alcuni aspetti già segnalati da altri soggetti auditi che partecipano al mondo delle scommesse sportive. Posta la sua onesta ammissione di responsabilità, che apprezzo, si possono anche imputare tutte le colpe allo Stato, ma non va sottaciuta la forte pressione esercitata dagli imprenditori del settore affinché si ampliasse la rete di raccolta.

Molti hanno erroneamente stimato i proventi derivanti dall'aumento del volume di affari complessivo sensibilmente superiori a quanto si è poi riscontrato nella realtà. Alcune stime sono state formulate nelle precedenti finanziarie, nell'ultima si è previsto un ulteriore incremento della raccolta come se vi fossero nuovi giochi in grado di incrementare le entrate. Alla luce della sua proposta di ridisegnare l'intero comparto, mi permetto di osservare che se l'errore è quello che ho testé richiamato, non credo sia il caso di soffermarsi sulla concessione dell'autorizzazione. Se poi lo Stato decide di aumentare il numero delle autorizzazioni, il feno-

meno diviene simile a quello dovuto all'aumento del numero delle concessioni: è diverso il regime giuridico, sono differenti gli obblighi, non si paga l'IVA, ma di fatto, se il numero è determinato, vi sono minori entrate per gli addetti al settore.

Inoltre, nel corso delle audizioni, sono stati evidenziati due fenomeni molto preoccupanti che hanno determinato il decremento delle entrate per gli operatori del settore: in primo luogo, i *videopoker*, che attirano una clientela che altrimenti sarebbe dirottata verso altri settori; in secondo luogo, nel nostro Paese, senza una regolamentazione precisa, ha preso piede il sistema delle scommesse via *internet*, le quali eludono il prelievo fiscale, permettono di entrare in contatto direttamente con *broker* e operatori che si trovano all'estero, soprattutto in Inghilterra, e quindi di bypassare tutto un sistema che prima era convenzionato. Ritengo che anche questi due fenomeni vadano tenuti presenti nel valutare il decremento delle entrate e chiedo la sua opinione su tale aspetto.

TURCI (*DS-U*). Vorrei commentare la risposta che mi ha dato in precedenza, in quanto non riesco a comprendere per quale motivo occorrerebbe passare dalle concessioni alle autorizzazioni per mantenere bloccato il numero degli operatori. Per principio, non capisco come potrebbe essere negata l'autorizzazione a chi risponde a determinati requisiti.

Se non sbaglio, tra le varie persone che abbiamo ascoltato, lei è stato il primo a proporre questo tipo di modifica, pertanto le chiedo di farci pervenire una nota di approfondimento sull'impatto che avrebbe sul mercato della raccolta delle scommesse il superamento del regime concessorio. Sarebbe un contributo utile per poter approfondire la nostra discussione.

PASSAMONTI. Per quanto riguarda l'autorizzazione e la concessione, è evidente che un'osservazione a prima lettura può essere la seguente (ma la risposta è insita nell'affermazione stessa): è il mercato che regola quali saranno i soggetti a stare in campo. Qui abbiamo fatto l'operazione opposta: abbiamo determinato per decreto qual era il mercato. Io sto dicendo un'altra cosa: facciamo decidere al mercato il numero delle concessioni e dei giochi.

BONAVITA (*DS-U*). Abbiamo determinato quanti sono a poter operare nel mercato, non il mercato.

PASSAMONTI. Abbiamo determinato il mercato, senatore Bonavita. Chi ha stabilito che in Italia c'è spazio per 1.000 concessioni di ippica e 1.000 di sport?

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Però chi ha partecipato alla gara ha fatto anche le sue valutazioni.

PASSAMONTI. Esattamente. Io sto facendo adesso un passo indietro, in quanto questo sistema ha determinato una situazione esplosiva. Chi ha

deciso, per esempio, che a Roma c'è spazio per 49 sale Bingo? È stato stabilito per decreto: cosa si farà quando ci si accorgerà che c'è spazio solo per 32 sale e ne falliranno 17 sulla base della concessione?

BONAVITA (*DS-U*). Non sulla base della concessione, ma sulla base di chi partecipa alle gare.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). I soggetti che hanno partecipato hanno dato il loro assenso, convenivano sulla cosa.

PASSAMONTI. Ma io faccio l'imprenditore: se lo Stato mi dice che le sale sono 49, sono costretto a partecipare.

BONAVITA (*DS-U*). Nessuno è stato costretto a partecipare.

PASSAMONTI. Siamo d'accordo, sono il primo a dirlo. Il grave errore è stato quello di aver partecipato al bando.

Ma cosa dovevano fare gli operatori del settore? Stare alla finestra? Partecipare e dopo un anno chiedere di far saltare tutto? Non credo si volesse questo, anche da parte di chi in buona fede ha partecipato al bando. Non sto facendo una difesa d'ufficio, fin dall'inizio ho detto che abbiamo sbagliato anche noi a partecipare.

TURCI (*DS-U*). Però l'autorizzazione comporta ancora più concorrenza, quindi teoricamente, se fossero venuti in 100 a chiedere le sale Bingo, magari ne sarebbero falliti 80, questa è la logica dell'autorizzazione. La concessione è un mercato protetto. Cero, poi si può sbagliare la stima del mercato.

PASSAMONTI. Mi fa piacere che lei dica questo perché, soprattutto per questo tipo di attività (così come si è dimostrato, non sto inventando niente di nuovo), la libera dinamica dei fattori di mercato determina, più compiutamente rispetto a scelte esterne, le condizioni per definire l'ampiezza del mercato stesso. Purtroppo abbiamo agito in termini di concessioni con l'assegnazione predeterminata di offerte. Abbiamo determinato noi il mercato, sbagliando; abbiamo deciso che il mercato era di 9.000 miliardi e abbiamo sbagliato noi. Però, chi mi ha dato gli elementi per fare questa offerta? Non sono certo gli imprenditori ad approvare leggi finanziarie. Ciò non significa che quanto dico rappresenti la panacea di tutti i mali.

Senatore Bonavita, le racconto un aneddoto: nel 1997-1998 si parlava di introdurre in Italia le scommesse a quota fissa, per cui mi permisi di suggerire di spendere qualche soldo per fare una gita a Londra e studiarne il funzionamento in un Paese che se ne occupa da 300 anni.

Può darsi che qualche concessionario abbia ritenuto che la concessione sia migliore in quanto ha un valore in sé. Non nego che più di uno abbia fatto queste considerazioni, ma era guidato da egoismo ed avi-

dità rispetto al fatto di avere una concessione in mano. Poi abbiamo visto quali sono state le conseguenze. Le effettive dimensioni del mercato non possono essere stabilite a monte, ma lavorando.

Senatore Turci, fornirò senz'altro la notazione che mi è stata richiesta.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Passamonti per essere intervenuto.

Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

---

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 FEBBRAIO 2002

---

Presidenza del presidente PEDRIZZI



*Intervengono il professor Mauro Masi, commissario straordinario della Società italiana autori ed editori, accompagnato dall'avvocato Bruno Pucci, dal dottor Carmelo Pipino e dal dottor Pietro Bernardo, rispettivamente coadiutore del commissario, direttore della divisione servizi e direttore dei servizi erariali del medesimo ente; nonché il signor Maurizio Ughi, presidente della SNAI s.p.a., accompagnato dalla dottoressa Valeria Baiotto, addetto all'ufficio stampa della medesima società.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,35.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### Audizione della Società italiana autori e editori

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo oggi in programma le audizioni dei rappresentanti della Società italiana autori e editori e della SNAI S.p.a.

Prima di dare la parola al professor Masi, che ringrazio per aver aderito al nostro invito, desidero fare una breve premessa.

La legge Tremonti-*bis* prevede la razionalizzazione e riorganizzazione di tutto il settore dei giochi e delle scommesse, avendo come obiettivo finale l'istituzione della cosiddetta Agenzia dei giochi. Abbiamo ritenuto opportuno avviare un'indagine conoscitiva in quanto tale settore è caratterizzato da luci e ombre: mi riferisco, in particolare, all'andamento degli incassi ed alla riduzione del gettito degli ultimi anni (tra il 1999 e il 2000 vi è stato un calo di circa 13.000 miliardi degli incassi e di circa 3.000 miliardi del gettito erariale). Vogliamo conoscerne le cause e raccogliere del materiale che possa essere utile all'Esecutivo nel momento in cui istituirà l'Agenzia dei giochi.

Non mi dilungherò sul contenuto delle precedenti audizioni perché vi sono i verbali delle stesse e presumo ne abbiate avuto notizie anche attraverso i comunicati stampa. Desidero ricordare soltanto che i rappresentanti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e della Guardia di finanza e molti altri auditi hanno individuato nei videogiochi, nelle cosiddette «macchinette», una delle cause del calo del gettito e degli incassi ed hanno evidenziato anche implicazioni di carattere penale e connessioni

con la criminalità organizzata, che riguardano l'ordine pubblico. È alle cronache di tutti i giorni quanto accade a pensionati che si indebitano o a ragazzi che cominciano a spacciare la droga per poter continuare a giocare con queste macchinette. A tale proposito comunico ai colleghi che sono pervenute richieste di audizione da parte di associazioni di volontariato che si occupano del problema, come quella di Padre Rastrelli, noto per il suo impegno nella lotta all'usura.

Do ora la parola al commissario Masi.

*MASI.* Ringrazio il presidente Pedrizzi e i membri della Commissione per l'opportunità offerta alla SIAE di dare il proprio contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Il mio intervento si riferirà soprattutto ai settori di attività nei quali l'ente, la SIAE, svolge, o ha svolto nel recente passato, funzioni di collaborazione con l'Amministrazione finanziaria e con l'amministrazione pubblica in senso lato.

La SIAE dal 31 maggio 1999 è stata commissariata. Il motivo principale del provvedimento di commissariamento è da attribuirsi al rilevante squilibrio economico, testimoniato dalla perdita di 27,8 milioni di euro che emergeva dal bilancio preventivo del 1999. Tale situazione previsionale si sommava al risultato negativo dell'esercizio 1998, che si chiudeva con una perdita netta di 16 milioni di euro. A ciò si aggiungeva la perdita imminente degli introiti dell'imposta sugli spettacoli e quindi un brusco abbassamento dei proventi finanziari.

L'intervento della gestione commissariale è stato focalizzato su due direttrici principali: la razionalizzazione dei costi di gestione e di funzionamento e l'individuazione di una serie di servizi in grado di generare ricavi in sostituzione degli aggi che sono venuti meno per la SIAE con l'abolizione dell'imposta sugli spettacoli, di cui parlerò successivamente. Voglio sottolineare che le azioni intraprese dalla gestione commissariale, con il sostegno dell'amministrazione tutta, hanno generato utili di esercizio già in parte nel 1999 e poi nel 2000 e nel 2001 (anche nel bilancio di previsione del 2002).

Da un punto di vista progettuale – lo voglio sottolineare perché ciò è rilevante anche per il discorso che farò successivamente – sono stati avviati e portati a termine interventi che riguardano sia il sistema informatico, sia i processi operativi e amministrativi della società stessa. Nel settore informatico la SIAE ora dispone di una struttura integrata a livello nazionale che consente il flusso costante dei dati tra gli uffici periferici e la direzione generale; è altresì possibile trasmettere praticamente in tempo reale flussi informativi automatizzati a soggetti esterni – (ad esempio, all'Agenzia delle entrate, alla RAI, all'ENPALS, con i quali esiste un rapporto consolidato), elaborati sulla base delle attività svolte sul territorio. La struttura amministrativa dell'ente è basata su un sistema all'avanguardia a livello internazionale – il SAP/R3 – che consente di gestire in maniera integrata in tempo reale tutte le funzioni aziendali.



Con l'esercizio 2001 è stato avviato, in conformità alle previsioni del decreto legislativo n. 419 del 1999 sul riordino dell'ente, il processo di separazione contabile della gestione autorale e di quella dei servizi, che rappresentano la duplice anima della Società italiana autori ed editori.

In sintesi, la SIAE già oggi dispone di una infrastruttura informativa, operativa e contabile-amministrativa in grado di gestire efficacemente ed economicamente servizi diversificati basati sul controllo del territorio e sull'elaborazione in tempo reale di flussi informatizzati.

La SIAE oltre agli uffici della direzione generale dispone di una rete territoriale strutturata in tre livelli – (sedi, filiali ed agenzie mandatarie), per un totale di circa 750 uffici, in grado di svolgere servizi di sportello all'utenza e di assicurare un'attività di presidio e vigilanza nell'attività di spettacolo ed intrattenimento.

La funzione istituzionale fondamentale dell'ente consiste nello svolgimento dell'attività di intermediazione nell'esercizio del diritto d'autore per conto dei propri associati e per gli iscritti alle società consorelle degli altri Paesi in base a rapporti di reciprocità, mediante la concessione di licenze ed autorizzazioni per l'utilizzazione delle opere dell'ingegno, la riscossione dei relativi compensi e la ripartizione degli stessi agli aventi diritto.

Peraltro, in stretta sinergia con tali funzioni istituzionali, la SIAE da circa 80 anni collabora con il Ministero delle finanze, in base ad apposite convenzioni, ai fini dell'accertamento, della liquidazione e della riscossione delle imposte gravanti sul settore dello spettacolo. Fino al 31 dicembre 1999 la SIAE ha provveduto all'accertamento, alla liquidazione e alla riscossione dell'imposta sugli spettacoli e della connessa IVA forfetaria. Nell'ultimo anno – di svolgimento di tale servizio – lo importo come elemento di valutazione – l'ammontare del gettito per lo Stato dell'imposta sugli spettacoli è stato di circa 1.000 miliardi.

Successivamente, a seguito della riforma dell'imposizione sugli spettacoli ed intrattenimenti, attuata dal 1° gennaio 2000, la SIAE svolge attività di cooperazione con l'Amministrazione finanziaria nell'accertamento della base imponibile dell'IVA per le attività di spettacolo e della base imponibile IVA ed imposta sugli intrattenimenti per le attività di cui alla tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 640 del 1972. Lo stesso decreto dispone che alla SIAE possano essere affidate attività di controllo, accertamento e riscossione di entrate erariali e locali diverse dall'imposta sugli intrattenimenti.

L'Ente assolve inoltre una serie di funzioni affidatele dalla legge per contiguità di materia con la funzione istituzionale, ovvero per ragioni di sinergia operativa. Esse riguardano principalmente: la cooperazione con l'ENPALS e l'INPS per l'accertamento dei contributi previdenziali obbligatori dei lavoratori dello spettacolo; la vidimazione dei supporti audio, video e *software* e l'attività di contrasto della pirateria audiovisiva ed informatica; la riscossione e la ripartizione dei diritti per la copia privata sui supporti vergini audio e video; la tenuta dei pubblici registri cinematografici e del *software*.

Inoltre, sulla base di convenzioni con soggetti privati, la SIAE oggi svolge altri servizi, quali la cooperazione con la RAI per l'accertamento dei canoni di abbonamento per installazioni in pubblico (i cosiddetti canoni speciali), la riscossione di quote associative per l'AGIS e dal 1° marzo effettuerà la rilevazione e il controllo dei dati sull'incasso delle sale cinematografiche, su mandato di singole case di distribuzione.

Venendo al merito degli argomenti oggetto dell'indagine, vorrei soffermarmi soltanto su alcuni settori dell'ampio mondo del gioco e delle scommesse, per i quali già esiste, più o meno direttamente, una competenza della SIAE, ovvero c'è stata nel recente passato.

Preciso altresì che l'angolazione sotto la quale la materia rileva per la SIAE è quella del trattamento fiscale cui le attività di gioco e scommessa sono soggette, non essendo di pertinenza della SIAE né gli aspetti di gestione di tali attività né, ovviamente, quelli di tutela della sicurezza pubblica in sé.

Il primo settore sul quale vorrei soffermarmi è quello degli apparecchi da divertimento, assoggettati fino al 31 dicembre 1999 all'imposta sugli spettacoli e dal 1° gennaio 2000 all'imposta sugli intrattenimenti (quelli a cui si è riferito il Presidente nell'introduzione). Durante il periodo di vigenza dell'imposta sugli spettacoli, la materia degli apparecchi da gioco era disciplinata in dettaglio dal decreto ministeriale 12 aprile 1990, che prevedeva imponibili forfettari annuali, la cui misura variava in base alle caratteristiche degli apparecchi, al prezzo delle giocate, alla figura del gestore (noleggiatore o esercente del locale) e ad altri parametri. La riscossione dell'imposta era effettuata dalla SIAE, la quale rilasciava una quietanza di pagamento, che doveva essere conservata presso il locale di installazione e doveva essere esibita all'atto del controllo per comprovare l'avvenuto pagamento dell'imposta. L'aliquota dell'imposta era dell'8 per cento. Sugli stessi imponibili era dovuta l'IVA, da ultimo con aliquota del 20 per cento, da corrispondersi – salvo opzione per i modi normali – tramite la SIAE previa detrazione forfettaria del 50 per cento.

La SIAE svolgeva inoltre attività di vigilanza nel settore. I controlli consistevano nell'accesso nei locali (sale-giochi, bar, circoli) di installazione degli apparecchi, per verificare che tale installazione fosse stata preventivamente dichiarata alla SIAE, che le modalità di utilizzazione (prezzo di giocata praticato, numero posti-gioco) fossero quelle effettivamente dichiarate e che il contribuente fosse in regola con i versamenti d'imposta. In caso di constatazione di violazioni tributarie, veniva redatto apposito verbale, poi trasmesso all'autorità finanziaria per l'accertamento conseguente.

Dal 1° gennaio 2000, l'utilizzazione degli apparecchi da divertimento è considerata attività di intrattenimento ed è disciplinata, in via generale, dall'articolo 14-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 640 del 1972. Tale norma stabilisce che, per gli apparecchi da divertimento, l'imposta sugli intrattenimenti è commisurata agli incassi effettivi – da accertare mediante un sistema di schede a deconto o strumenti similari – e non più in modo forfettario. Il sistema forfettario è mantenuto soltanto per gli

apparecchi meccanici (biliardini). Le aliquote dell'imposta sugli intrattenimenti sono dell'8 per cento per gli apparecchi soggetti ad imponibile forfettario e del 6 per cento per quelli muniti dei detti dispositivi di rilevazione degli incassi. L'aliquota IVA è del 20 per cento e l'imposta, salvo opzione per i modi normali, viene liquidata mediante detrazione forfettaria del 50 per cento.

Anche nel nuovo regime tributario, la SIAE - in applicazione della previsione dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 60 del 1999, ed in forza di apposita nuova convenzione, approvata il 7 giugno 2000 - svolge attività di accertamento per conto dell'Amministrazione finanziaria. Peraltro, per il solo primo anno di applicazione della nuova imposta (il 2000), in attesa dell'attuazione della nuova disciplina, il decreto legislativo n. 464 del 1999 ha disposto la proroga degli imponibili forfettari anche ai fini dell'imposta sugli intrattenimenti. Inoltre, con decorrenza 1° gennaio 2000, si è stabilito per la specifica categoria degli «apparecchi a premi» un imponibile forfettario annuale di lire 3.025.000 (a prescindere dal prezzo praticato).

La SIAE ha continuato inoltre ad incassare le imposte anche per le installazioni dell'anno 2000 e ciò nell'ambito dei compiti espressamente previsti dalla citata nuova convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze. Durante tale anno, la SIAE ha continuato a svolgere le attività di vigilanza con le modalità già praticate ai fini dell'imposta sugli spettacoli.

Dal 1° gennaio 2001 sono intervenute rilevanti modifiche, connesse ad una nuova disciplina degli apparecchi, introdotta dalla legge finanziaria 2001 (legge n. 388 del 2000) per finalità di pubblica sicurezza. L'articolo 38 della legge finanziaria 2001 ha ribadito l'introduzione, per talune tipologie di apparecchi, del sistema automatizzato di rilevazione analitica degli incassi (dispositivo di schede a deconto o strumenti similari) ed ha stabilito, per il periodo transitorio dei primi cinque mesi dell'anno 2001, un nuovo imponibile forfettario per ogni singolo apparecchio di lire 1.400.000. Per altre tipologie di apparecchi è stato confermato il sistema forfettario degli imponibili, rinviando a successivi decreti attuativi la determinazione degli stessi. Con ciò veniamo al punto nodale.

**PRESIDENTE.** È stato rilevato che in pratica in questo settore, dal mese di giugno 2001, non si pagano imposte.

*MASI.* Tali decreti, ad oggi, non sono stati emanati e pertanto manca una definizione tipica delle caratteristiche e delle modalità di realizzazione delle schede a deconto, come manca altresì l'individuazione degli adempimenti formali da espletare, né i contribuenti hanno potuto versare le imposte relative all'imponibile forfettario transitorio, in quanto non sono state fissate le modalità di pagamento.

In tale situazione, la SIAE non è di fatto in grado di assolvere uno dei compiti assegnati dalla convenzione con il Ministero dell'economia

e delle finanze, e cioè l'accertamento del volume dei corrispettivi in relazione appunto agli apparecchi da gioco.

Non va peraltro sottaciuto che le analisi che sono state effettuate – e che hanno coinvolto direttamente la SIAE a livello di studio e di applicazione operativa – hanno evidenziato rilevanti difficoltà tecniche ed organizzative per l'attuazione concreta del sistema delle schede a deconto e del connesso sistema di sicurezza. Da ciò nasce l'istanza segnalata da molti operatori del settore di una conferma generalizzata – almeno nel breve periodo – del sistema degli imponibili forfettari, previa un'attenta rimodulazione dell'ammontare di essi in rapporto alle reali potenzialità d'incasso delle varie tipologie di apparecchi.

In tale ottica occorrerà altresì considerare le peculiarità specifiche del settore, ad esempio il frequente spostamento degli apparecchi da una località all'altra e la variabilità delle modalità di utilizzo (prezzi delle giocate, numero dei posti gioco e così via).

Tutto ciò premesso, al fine di rendere compiuta la normativa fiscale sugli apparecchi da gioco, si possono individuare – almeno in linea teorica – due ipotesi tecniche alternative: la conferma del sistema in vigore fino al 31 dicembre 2000, basato sul versamento dei tributi (IVA ed imposta sugli intrattenimenti) presso gli sportelli SIAE, con rilascio da parte di questi dell'apposita quietanza, atta a comprovare la regolarità fiscale del singolo apparecchio; il versamento dei tributi da parte di ciascun soggetto d'imposta per tutti gli apparecchi gestiti, mediante il modello F24.

Quest'ultima procedura non permette tuttavia un puntuale controllo della regolarità fiscale del singolo apparecchio. Qualora si volesse utilizzare lo strumento basato sul modello F24, potrebbe essere previsto – ci permettiamo di suggerirlo – un sistema di questo tipo. Gli organizzatori (noleggiatori o esercenti dei locali proprietari degli apparecchi) presentano alla SIAE una preventiva dichiarazione di inizio di attività, con notizie specifiche per ciascun apparecchio; la SIAE rilascia un contrassegno, da apporre su ciascun apparecchio, comprovante che l'installazione non è abusiva (tale contrassegno deve essere custodito in modo visibile ed incorporato con l'apparecchiatura). Scaduti i termini di versamento, la SIAE può effettuare un controllo incrociato del modello F24 e delle dichiarazioni di inizio di attività prodotte. Ovviamente, dovrà essere istituito un codice di versamento d'imposta specifico per questo tipo di attività.

Quindi deve essere completata la normativa in materia, perché allo stato degli atti i contribuenti si trovano nell'impossibilità di mettersi in regola. La SIAE stessa effettua dei controlli, ma basandosi su una normativa ormai superata.

Un altro settore in cui la SIAE da tempo è chiamata a fornire la propria collaborazione – per l'aspetto esclusivamente tributario – è quello delle case da gioco (casinò). Come è noto, in Italia le case da gioco operanti sono quelle di Campione d'Italia, Sanremo, Saint-Vincent e Venezia (con due sedi diverse). L'articolo – 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 640 del 1972 dispone che nei casi in cui l'esercizio di case da gioco è riservato per legge ad un ente pubblico, questi è soggetto

d'imposta anche se ne delega ad altri la gestione. Pertanto l'obbligo di corrispondere i tributi è riconducibile a tali enti pubblici gestori dei casinò indicati prima. Attualmente i casinò di Campione d'Italia, Sanremo e Saint-Vincent sono in regime di commissariamento, mentre il comune di Venezia ha affidato la gestione ad una società commerciale. Anche le compagnie di navigazione, a norma della legge n. 30 del 1988, possono esercitare il gioco d'azzardo, mediante la gestione di case da gioco a bordo di navi battenti bandiera italiana ed al di fuori delle acque territoriali italiane.

La materia, già rientrando nella soppressa imposta sugli spettacoli, è attualmente soggetta all'imposta sugli intrattenimenti. Quanto all'esercizio del gioco, è soggetto alla sola imposta sugli intrattenimenti con aliquota del 10 per cento, mentre è esente da IVA, ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972. Costituisce base imponibile la differenza attiva tra le somme introitate per i giochi e le somme pagate ai giocatori per le vincite; mentre non costituisce base imponibile quanto dovuto dai concessionari agli enti pubblici concedenti in base alle singole concessioni. Costituisce altresì materia imponibile ogni altro provento connesso all'esercizio del gioco - (ad esempio, vendita dei cartoncini, prospetti o altri stampati per seguire il gioco).

La SIAE, in base alla vigente convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede ad accertare i volumi dei corrispettivi introitati dalle case da gioco, sia per gli ingressi, sia per le attività di gioco ai tavoli ed agli apparecchi, svolgendo a tal fine controlli *in loco* e documentali.

Passando al settore delle scommesse sulle corse dei cavalli, la SIAE ha cessato dal 16 giugno del 1998 di svolgere le funzioni in precedenza affidate di accertamento, liquidazione e riscossione dell'imposta sugli spettacoli (fino al 31 dicembre 1996) e poi dell'imposta unica sulle scommesse (fino al 15 giugno 1998). Fino a tale data, gli adempimenti degli operatori connessi alla gestione dell'imposta unica sono rimasti quelli previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 640 del 1972 ai fini dell'imposta sugli spettacoli, adattati nel tempo anche in relazione ai sistemi informatizzati autorizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Successivamente gli operatori del settore non hanno più dovuto utilizzare titoli fiscali muniti del contrassegno della SIAE.

Nello stesso periodo l'ente svolgeva attività di vigilanza presso le sale corse, gli ippodromi e le ricevitorie, verificando la regolare gestione del materiale di biglietteria e la regolare tenuta dei relativi documenti. La SIAE inoltre controllava la rispondenza dei sistemi automatizzati di gestione delle scommesse al tipo autorizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

La frequente presenza degli incaricati della SIAE nei luoghi di accettazione delle scommesse - (agenzie, ippodromi, allibratori) per lo svolgimento dei controlli, nonché la riscossione dell'imposta sugli spettacoli con frequenza quindicinale, con potere di diretta applicazione delle sovrattasse per ritardato pagamento e verbalizzazione delle violazioni, costituiva in-

dubbiamente un fattore di certezza e regolarità del settore. Attualmente la SIAE si occupa soltanto dell'accertamento dei corrispettivi per l'accesso negli ippodromi trattandosi di spettacoli sportivi soggetti ad IVA.

Da ultimo mi consenta di fare, signor Presidente, qualche accenno in relazione alla possibilità di una collaborazione della struttura SIAE ai fini della vigilanza presso le sale in cui si pratica il gioco del Bingo, recentemente introdotto nel nostro Paese. Come è noto, l'esercizio di detto gioco è riservato all'Amministrazione dei Monopoli di Stato. È altresì noto che, oltre all'introito derivante dalla vendita delle cartelle, i gestori delle sale autorizzate possono offrire ai partecipanti altri servizi, quali la somministrazione di bevande ed alimenti e diffusione di musica d'ambiente. Inoltre, nel caso in cui dovesse essere richiesto un prezzo per l'ingresso, i relativi introiti dovrebbero ricadere nell'ambito dell'imposta sugli intrattenimenti, in quanto il punto n. 3 della tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 640 del 1972 fa riferimento agli «ingressi nelle sale da gioco e negli altri luoghi a ciò destinati».

Al momento la SIAE ha già titolo ad accedere nelle sale Bingo per la tutela del diritto d'autore ove vi siano esecuzioni musicali anche sotto forma di musica d'ambiente, per la cooperazione con gli enti previdenziali ENPALS ed INPS per la verifica della regolarità contributiva degli addetti, per l'accertamento erariale per eventuali ingressi a pagamento. Se fosse richiesto, la SIAE potrebbe mettere a disposizione la propria struttura per il controllo di eventuali attività di gioco illecito connessa alle sale stesse.

A conclusione del mio intervento, signor Presidente, voglio sottolineare che dalla lettura degli atti relativi alle audizioni finora effettuate da questa Commissione nell'ambito dell'indagine in corso risulta confermato quanto ben noto agli operatori del settore e cioè che esistono diffusi e preoccupanti fenomeni di gestione abusiva, soprattutto nel settore delle scommesse ma anche dei giochi da intrattenimento. L'azione già in atto delle competenti Forze di polizia e delle autorità pubbliche preposte è assolutamente significativa. In questo contesto, ritengo che la SIAE possa offrire un valido ausilio e ciò perché – secondo quanto ho cercato di illustrare all'inizio del mio intervento – dispone attualmente sul territorio di una organizzazione ramificata ed idonea per le sue caratteristiche operative a svolgere specifiche attività di vigilanza e controllo su mandato dei soggetti pubblici titolari della gestione dei settori di attività in questione. A mio avviso, ciò avrebbe per l'ente eventualmente committente il vantaggio di poter fare affidamento su un'organizzazione già esistente ed immediatamente operativa (ed aggiungo ormai completamente informatizzata), e per la SIAE il vantaggio di rafforzare le proprie strutture, sia in termini quantitativi, sia in termini di ampliamento delle professionalità e di diversificazione dei servizi forniti. A tale proposito voglio ricordare che già con la riforma della legislazione tributaria dello spettacolo, e quindi con la nuova convenzione del giugno 2000 con il Ministero dell'economia e delle finanze, sono stati definiti *standard* molto rigorosi di professionalità degli operatori SIAE sul territorio (in particolare, esclusività

del rapporto professionale con l'ente, livello di professionalità adeguato, comprovato dal titolo di studio almeno di scuola media superiore, e partecipazione a specifici corsi professionali tenuti dall'Agenzia delle entrate).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Masi per averci fornito un tassello importante per il completamento del mosaico che stiamo tentando di costruire con i colleghi.

**CASTELLANI (Mar-DL-U).** Vorrei avere alcuni chiarimenti da parte del professor Masi.

Mi pare di aver capito, con riguardo ai videogiochi, che attualmente non è possibile introitare l'imposta sugli intrattenimenti nella misura forfetaria perché siamo in assenza di una normativa.

**MASI.** È finito il periodo transitorio.

**CASTELLANI (Mar-DL-U).** Però a regime non sarebbe più forfetaria.

**MASI.** È così.

**CASTELLANI (Mar-DL-U).** Vorrei avere un chiarimento anche sulle case da gioco sulle navi. Mi sembra che l'imposta sia dovuta soltanto nel caso in cui le navi si trovino in acque territoriali.

**MASI.** No, fuori dalle acque territoriali.

Per quanto riguarda la sua prima domanda, ha inteso bene ed è il punto nodale degli apparecchi da gioco elettronico. In questo momento la normativa tributaria risulta incompleta perché manca una norma secondaria che completi quella primaria introdotta dall'articolo 38 della legge finanziaria dello scorso anno.

È trascorso anche il periodo transitorio e, quindi, anche la disciplina di diritto che fissava le forfetizzazioni è superata; c'è bisogno di una norma di completamento che consenta alla SIAE di poter svolgere i propri controlli e agli interessati di adempiere al pagamento del dovuto erariale.

**EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE).** Desidero innanzi tutto ringraziare il commissario, professor Masi, che ha illustrato, in maniera molto esaustiva, l'ambiente giuridico nel quale la SIAE deve operare. Esprimo apprezzamento per i risultati conseguiti (e non è certo un fatto di secondaria importanza) dalla gestione commissariale che, oltretutto, hanno offerto alcune interessanti indicazioni su cui ritengo sia necessaria una più complessa riflessione.

Dalla somma delle indicazioni emerse nelle audizioni svolte risulta che l'articolo 12 della legge n. 383 del 2001, che prevede il riordino della gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi è largamente

inadeguato e non esaustivo rispetto allo scopo che ci eravamo posti. Si è poi potuto constatare che le strutture pubbliche titolari delle più importanti attività di gioco (Monopolio di Stato, UNIRE, CONI, SIAE), sono assegnatarie di poteri in materia che non possono essere modificati se non con una disposizione legislativa. Si è anche fatto riferimento agli aspetti della normazione secondaria; mi sembra che ci troviamo di fronte ad un vuoto che in qualche modo deve essere colmato.

È stato anche ricordato che il Governo della passata legislatura ha posto mano a ripetute modifiche legislative che hanno riguardato il CONI, l'UNIRE, la SIAE ed altri, senza peraltro porre ordine e razionalità nel sistema dei giochi e delle scommesse: si è assistito ad una legislazione, per così dire, episodica, frammentaria e irrazionale.

Un altro elemento di valutazione è quello indicato dal Direttore generale dei Monopoli di Stato: se si stima in circa 40.000 miliardi di lire il fatturato del gioco legale, tale cifra si raddoppia se si calcola anche l'ammontare del gioco clandestino (con conseguente notevole perdita di gettito per l'Erario). Appare allora opportuno seguire una via diversa, volta soprattutto a riorganizzare le competenze gestionali e a superare l'attuale frammentazione.

Per quanto riguarda poi le attività specifiche della SIAE, la più importante sembra essere quella relativa ai giochi e alle scommesse accanto a quella ludica dei videogiochi, che viene in alcuni casi criminalizzata. Sappiamo, infatti, che accanto ad un gioco, per così dire, legale ve ne sono altri «manomessi o manipolati» che, in quanto tali, diventano un fattore di rischio.

Vi è, poi, la questione relativa all'apertura di nuove case da gioco che è alla base di molte discussioni, sia a livello politico, che sociale. Non si capisce per quale motivo queste ultime debbano essere localizzate tutte al Nord. Vi è una sentenza della Corte costituzionale che prevede la dislocazione di una casa da gioco per regione, come sarebbe più logico anche alla luce di un federalismo che, molto spesso, viene interpretato a senso unico mentre, invece, si dovrebbe avere la sensibilità di applicarlo in ogni settore (ricordo che quella sentenza venne scritta dal senatore Elia). Ora assistiamo ad una resistenza nei confronti dell'apertura di queste quattro case da gioco per problemi di ordine pubblico e di riciclaggio (qualcuno, infatti, afferma che le case da gioco possano addirittura servire al controllo dei capitali, ma i siciliani, invece di andare a Sanremo come facevano in passato, possono recarsi direttamente a Malta con un'ora di aliscafo).

BONAVITA (*DS-U*). Sai cosa è successo a Malta? Hanno minacciato il gestore perché dovevano fare operazioni di un certo tipo.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Di fatto, comunque, si recano a giocare a Malta impiegando un'ora di aliscafo. La stessa cosa si verifica per la Croazia e la Slovenia. Tale questione, comunque, investe problemi di carattere morale su cui occorrerebbe soffermarsi in altra sede.



In merito alle indicazioni, certamente importanti, che sono state fornite, ritengo essenziale suggerire al Governo di raccogliere le sollecitazioni ad utilizzare la struttura della SIAE al fine di potenziare le funzioni di vigilanza e di controllo per recuperare entrate fiscali.

*MASI.* Voglio, innanzitutto, ringraziare il senatore Eufemi per le parole di apprezzamento circa il lavoro svolto dalla gestione commissariale. Personalmente, condivido molte delle considerazioni che lei ha fatto.

Se mi posso permettere, vorrei esprimere due concetti utili per lo svolgimento del dibattito e, più in generale, per l'attività conoscitiva che questa Commissione sta conducendo.

Il gioco e le scommesse hanno la possibilità di avere uno sviluppo importante in termini economici (che si traduce anche in un rilevante e legittimo incasso per l'Erario) ma corrono rischi notevoli se non vi sono regole chiare e completamente definite. Di qui, la necessità di definire meglio la normativa vigente, che in questo momento non può essere né applicata, né controllata, integrandola attraverso l'emanazione di norme secondarie.

In primo luogo, quindi, regole chiare e precise per permettere lo sviluppo di un settore rilevante (un settore non soltanto di intrattenimento), che rappresenta un importante volano per l'economia dei Paesi occidentali sempre più attenti allo sviluppo del settore terziario.

Senatore Pedrizzi, da un'indagine conoscitiva svolta da un organismo olandese equivalente alla SIAE risulta che le problematiche relative al gioco in Olanda, come in altri Paesi europei, sono diventate importantissime. Bisogna, allora, fissare regole chiare, facilmente applicabili e controllabili.

Il secondo concetto, che desidero sottolineare, riguarda direttamente l'ente di cui in questo momento sono commissario. La SIAE ha una sede centrale a Roma e 750 dipendenze su tutto il territorio nazionale; è una rete che negli ultimi due anni siamo riusciti ad informatizzare, per cui da qualunque punto, dalla periferia alla sede centrale, si possono avere informazioni in tempo reale nel settore di competenza. Pertanto siamo pronti e disponibili a svolgere funzioni di ausilio e collaborazione, nei limiti delle nostre competenze, con la pubblica amministrazione in tutte le sue accezioni (che siano le agenzie o la pubblica amministrazione). Affermo, e lo voglio sottolineare perché ciò rimanga agli atti di questa Commissione, che la SIAE è pronta non domani mattina ma oggi stesso, alle 16,02, a svolgere qualunque compito le venga assegnato nell'ambito delle proprie competenze.

*EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE).* Professor Masi, vorrei un chiarimento sul modello di versamento F24, a cui lei ha fatto riferimento nel suo intervento.

*MASI.* Il modello F24 è utilissimo, ma solo per un controllo complessivo, perché non consente di controllare la regolarità fiscale del singolo apparecchio.

*EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE).* Su questo siamo d'accordo. Tuttavia, dal momento che l'utilizzo del modello F24 ha creato problemi anche sotto altri aspetti (il Presidente ricorderà in particolare la questione dei versamenti in acconto alle banche, per i quali i contribuenti si sono trovati in difficoltà per problematiche emerse con il sistema bancario), volevo sapere se avete un suggerimento o un'indicazione da darci per risolvere tali difficoltà.

*MASI.* Nella mia relazione ho indicato due modalità di pagamento alternative: o si conferma il sistema in vigore fino al 31 dicembre 2000, cioè si paga direttamente alla SIAE, oppure si paga attraverso il modello F24, che però non permette un controllo sulla regolarità fiscale del singolo apparecchio.

*EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE).* Ritenete opportuna una modifica del modello F24?

*MASI.* Noi suggeriamo al legislatore, nell'ipotesi in cui si voglia continuare ad utilizzare il modello F24, considerato che con esso non vi è la possibilità di controllare la regolarità fiscale del singolo apparecchio, di prevedere, come indicato nel documento che ho illustrato, un sistema del seguente tipo: gli organizzatori (noleggiatori o esercenti dei locali proprietari degli apparecchi) presentano alla SIAE una preventiva dichiarazione di inizio di attività, con notizie specifiche per ciascun apparecchio (locale di installazione, tipologia dell'apparecchio e sussistenza dei requisiti stabiliti dal Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza sulla sua licenza, prezzo praticato, posti-gioco e via dicendo). La SIAE rilascia un contrassegno da apporre su ciascun apparecchio, comprovante che l'installazione non è abusiva; tale contrassegno deve essere custodito in modo visibile ed incorporato con l'apparecchiatura. Scaduti i termini di versamento, la SIAE può effettuare un controllo incrociato del modello F24 e delle dichiarazioni d'inizio di attività prodotte alla SIAE. Ovviamente, dovrà essere istituito un codice di versamento d'imposta specifico per questo tipo di attività.

In qualità di operatori, quindi, suggeriamo due possibilità: effettuare il pagamento direttamente alla SIAE oppure attraverso il modello F24, tenendo presente che scegliendo la seconda opzione mancherebbe un elemento importantissimo quale il controllo sul singolo apparecchio che, dal punto di vista erariale (come ricordato dal senatore Eufemi), è importantissimo.

*LABELLARTE (Misto-SDI).* Il dottor Masi ha già risposto ad alcune domande che volevo porre. Vorrei, però, ulteriori chiarimenti sulla que-

stione della tassazione degli apparecchi automatici d'intrattenimento per meglio comprendere la posizione della SIAE su questo argomento. Noi, per ovvi motivi, tendiamo a concentrare la nostra attenzione, sui cosiddetti *videopoker*, ma tale questione riguarda – e mi pare che in ciò fosse la *ratio* dell'introduzione della scheda a deconto – un campo molto più vasto, che va dall'apparecchio per bambini, che ha un utilizzo limitato (soprattutto nei giorni festivi), agli apparecchi più sofisticati (ad esempio quelli con i volantini e così via) fino ai *videopoker*. Allora, vorrei sapere in quale modo, secondo l'opinione della SIAE, si può tenere conto della differenziazione tra le apparecchiature esistenti nel settore. Infatti, la tassazione forfettaria pura e semplice finisce per non dare una risposta valida, né alle violazioni compiute nel campo dei *videopoker*, né alla parte che potremmo definire «buona» di queste macchinette. In sostanza, vorrei sapere se il vostro suggerimento è quello di applicare *in toto* il sistema di determinazione forfettaria degli imponibili oppure se intendete mantenere la scheda a deconto soltanto per altre tipologie, come i videogiochi o i *videopoker*.

*MASI*. La sua domanda, senatore Labellarte, è estremamente stimolante.

Noi abbiamo dato un suggerimento «prosaico»: poiché nell'immediato non riusciamo ad adottare né l'una né l'altra soluzione, è più semplice applicare il sistema della forfettizzazione. Il meccanismo della scheda a deconto in linea teorica è sicuramente di grande efficacia e, quando è stato ideato, ha creato grandi aspettative; presenta difficoltà di carattere operativo (ho citato prima gli studi che la SIAE ha svolto con l'Amministrazione delle finanze), che comunque non sono insormontabili. Pertanto, se si vuole, si può anche andare avanti con il meccanismo della scheda a deconto.

La mia idea però è quella di elaborare un meccanismo diverso, che consenta di effettuare una distinzione a monte della diversa tipologia degli apparecchi da gioco (come lei diceva il biliardino è diverso dal *videopoker*). Si potrebbe pensare ad una sorta di differente «bollinatura» per i vari settori e a diversi meccanismi di pagamento: ad esempio, si potrebbe prevedere il sistema della forfettizzazione per gli apparecchi più semplici (quelli da bambini) e quello della scheda a deconto, che consente un controllo più puntuale, per i *videopoker* e per le apparecchiature di più difficile gestione.

*SALERNO (AN)*. Mi sembra di capire che uno dei problemi è che la SIAE non ha un'autonomia legislativa.

*MASI*. Non c'è dubbio, né la chiede!

*SALERNO (AN)*. Quindi voi siete un po' una sorta di controllore, sicuramente intelligente, che però non è in grado di operare efficacemente

nel comparto perché non viene varata una normativa che gli consenta di svolgere il suo compito.

Vorrei sapere qual è il vostro autonomo pensiero in relazione al comparto del videogioco, che credo stia per esplodere. Prima o poi, sarà emanata una legge per questo settore; infatti, sono *in itinere* alcuni disegni di legge per mettere ordine nella materia dei videogiochi. Si tratta di una partita di enorme importanza, perché probabilmente ci saranno videogiochi dappertutto.

C'è quindi bisogno di una normativa attenta, per evitare situazioni di illegalità, che però possono manifestarsi anche in altri ambiti. Ad esempio, ora con *Internet* è possibile scommettere addirittura in Paesi esteri: grazie alla rete si può entrare nei circuiti di scommesse dell'Inghilterra o degli Stati Uniti (dove le scommesse sono legali), pagando con la carta di credito. In caso di vincita, però, il percipiente della stessa non paga alcuna imposta; ciò significa che all'erario sfugge una massa di imponente e inimmaginabile. Nel nostro Paese, vige ancora – giustamente, credo – il principio della territorialità dell'imposta, per cui è necessario sapere quanto percepisce il cittadino residente in Italia, ma con *Internet* ciò è impossibile. Anche questo settore, dunque, deve essere disciplinato.

Comunque, tornando alla mia prima osservazione, vorrei conoscere la vostra valutazione sugli strumenti più efficaci per bloccare la diffusione delle scommesse clandestine e dei *videopoker*.

*MASI.* Lei ha affrontato un tema – quello di *Internet* – che, per noi che rappresentiamo una società di gestione dei diritti d'autore, è in questo momento di fondamentale importanza. Si tratta di un argomento veramente complesso.

Tentando di dare una risposta semplice ad un problema difficilissimo, direi che in questo campo c'è bisogno di una norma che abbia un valore globale, dato che *Internet* è un fenomeno globale; infatti, qualunque norma che venisse stabilita soltanto in un Paese rischierebbe di essere bypassata con facilità. Ad esempio, noi abbiamo una normazione intelligente e compiuta per *Internet* a livello nazionale, anche grazie alla legge dello scorso anno sul diritto d'autore, che ha posto il nostro Paese all'avanguardia in questo settore. Tuttavia, questa norma è inefficace (ma non inattuabile), perché ogni navigatore si sposta in qualunque altro sito e fa scommesse in Albania e in Ucraina (non li cito a caso), oltre che negli Stati Uniti. Per quanto riguarda *Internet*, quindi, c'è bisogno di una norma che sia valida per tutti. Ma questo tema coinvolge la cooperazione economica e istituzionale internazionale.

Cercherò di riassumere la nostra posizione, dal momento che la SIAE ha una struttura complessa ed un sentire articolato, che tra l'altro ho già espresso in una precedente risposta. Il gioco è un fenomeno importante e – va detto con chiarezza, per uscire da qualche pregiudizio intellettuale un po' *rétro* – positivo in termini economici. Inoltre, può stimolare la crescita di società che sono sempre più orientate verso il terziario. È però necessaria una legislazione chiara, che stabilisca bene le regole per gli ope-

ratori del mercato e che permetta alle strutture pubbliche deputate al controllo di esercitare la loro funzione.

Ribadisco quindi che il gioco è importante perché può favorire l'occupazione giovanile e la crescita del nostro Paese (basta vedere la rispondenza positiva che ha avuto il gioco del Bingo). Questo fenomeno deve però essere regolato, ma senza eccessi, altrimenti si finisce per soffocarlo e si impedisce che sviluppi tutte le sue potenzialità. È quindi necessaria una normazione chiara e completa - al momento non c'è - sugli apparecchi da gioco, altrimenti gli operatori e coloro che devono aiutare ad esercitare il controllo non sono in grado di svolgere la loro funzione.

SALERNO (AN). Siete favorevoli comunque ad una diffusione delle scommesse attraverso la rete?

MASI. Se controllate, sì.

PRESIDENTE. Se posso permettermi, a conclusione di questa audizione, vorrei sottolineare come il professor Masi abbia saputo cogliere le finalità della nostra indagine conoscitiva.

Innanzitutto, noi ci siamo posti come obiettivo, in relazione al gettito che dal settore dei giochi dovrà venire, la riorganizzazione e la razionalizzazione dell'intero settore.

Un altro obiettivo riguarda il controllo di un comparto, o sotto-settore del comparto dei giochi, rappresentato dai videogiochi e dalle «macchinette», dalle quali non deve soltanto pervenire un gettito allo Stato.

A tale proposito abbiamo ricevuto più indicazioni precise. La tassazione forfettaria, ad esempio, secondo il mio parere è urgente e, indipendentemente dai tempi di conclusione e sviluppo dell'indagine, raccogliendo l'invito avanzato dal senatore Eufemi, dovremmo tentare di sciogliere quel conflitto di competenze tra Ministero degli interni e Ministero delle finanze che, di fatto, ha impedito il versamento delle imposte e, quindi, ha comportato un mancato gettito da questo comparto.

È necessario, successivamente, sollecitare il potere esecutivo affinché venga emanata la legislazione secondaria in questo settore, la cui assenza crea un vero e proprio vuoto normativo che impedisce al contribuente di poter versare le imposte. Ricordavo al Direttore dell'Agenzia delle entrate che, di solito, il Ministero delle finanze, quando si tratta di far pagare le imposte e vi sono dei dubbi, non utilizza il criterio *in dubio pro reo*: le imposte vanno versate salvo poi la possibilità di ricorrere. In questo caso, in presenza di tale vuoto normativo, è necessario che il Ministero competente provveda immediatamente.

Prima di concludere questa audizione, a nome della Commissione, non posso non fare i complimenti al commissario Masi e a tutto il suo *staff* per il lavoro di riordino e di riorganizzazione svolto che ha portato ad un attivo di bilancio e ad un ampliamento delle competenze di questo ente. Tentiamo, allora, di utilizzare lo strumento operativo SIAE, che sta

fornendo risposte positive per gli obiettivi del Governo e del Fisco, sempre meglio e in maniera ottimale.

Ringrazio il professor Masi e tutti i suoi collaboratori ed assicuro che la Commissione interverrà per tentare di porre rimedio a queste *default-lance* che, questa volta sì, il legislatore ha consentito che si verificassero dal giugno del 2000 ad oggi.

Dichiaro conclusa l'audizione.

#### Audizione della SNAI Spa

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione dei rappresentanti della SNAI Spa.

Do immediatamente la parola al presidente Ughi per una breve introduzione.

UGHI. Signor Presidente, ho preparato una relazione molto sintetica per entrare subito in tema.

La nostra società svolge servizi per i concessionari che gestiscono punti di accettazione delle scommesse ippiche e sportive e per le sale Bingo, anche con la realizzazione dell'impiantistica, del *software*, dell'*hardware*, della costruzione dei locali, del marchio coordinato, e così via; è comproprietaria del cavallo Varenne e ne gestisce in esclusiva l'immagine; è *service provider* per conto dell'UNIRE per la trasmissione televisiva delle corse ippiche nei punti di accettazione delle scommesse con due canali tematici *ad hoc*; è concessionario UNIRE per la gestione degli ippodromi San Siro Trotto e San Siro Galoppo di Milano e dell'ippodromo Sesana di Montecatini Terme e, per conto del Ministero delle finanze, per le scommesse all'interno di tali ippodromi.

Come prestatori di servizi nei confronti degli agenti ippici e sportivi è nostro interesse che, a differenza di quanto sta accadendo, il mercato funzioni perché ciò si traduce per noi in maggiore vendita di servizi (pur essendo molto creativi purtroppo in questo momento le vendite sono bloccate dallo stato di sofferenza in cui versano le agenzie).

Nella relazione abbiamo indicato alcune proposte a breve e a medio termine (queste ultime sono un po' più complesse ma potrebbero garantire maggiori risultati positivi per superare l'attuale fase critica del settore delle scommesse).

Punti di riferimento sono il decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 e il decreto ministeriale n. 174 del 1998, che regolano il settore delle scommesse ippiche e sportive e contengono norme che, a nostro parere, limitano il pieno sviluppo delle scommesse. Tant'è vero che l'articolo – 8 del decreto-legge n. 452 del 2001 (esaminato a suo tempo da questa Commissione, convertito in legge e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* proprio oggi) al comma 1 prevede un decreto interdirigenziale, da adottarsi entro quindici giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge stesso, per sanare gli aspetti problematici del settore.

Tra le soluzioni che individuiamo, alcune non hanno alcun costo per lo Stato perché sostanzialmente si traducono in un migliore sfruttamento delle agenzie, altre purtroppo incidono sulle entrate.

Nel settore delle scommesse ci sono soltanto tre attori: il cliente scommettitore, il concessionario e l'ente concedente, ossia lo Stato. Il cliente scommettitore italiano è in questo momento il più tassato d'Europa (al netto delle tasse ha il minor ritorno nella gestione delle scommesse, circa il 70 per cento); tassarlo maggiormente pertanto provocherebbe un crollo nell'accettazione delle scommesse. Il concessionario ha chiesto norme adeguate per risolvere il problema e l'attuale Governo ha emanato un provvedimento proprio per rinegoziare i contratti in essere. In parte possono essere trovate soluzioni che garantiscono ricavi aggiuntivi allo Stato, ma in parte – secondo noi – lo Stato deve rinunciare ad alcuni suoi proventi perché in passato ha tirato un po' troppo la corda. Se si autorizza l'accettazione delle scommesse sullo sport a mezzo telematico – intendo scommesse telefoniche e via *internet* – si incrementerà la clientela (in particolare nelle scommesse sportive, dove ci sarà il maggiore *turnover*) e si determinerà una migliore movimentazione nelle scommesse. Oggi i clienti sono obbligati ad entrare in un punto vendita; un domani si porterebbe in questo modo il servizio direttamente a casa del cliente.

Un'altra proposta riguarda l'ampliamento e la diversificazione dei prodotti offerti ai clienti nei punti vendita: per esempio si potrebbe prevedere la possibilità di accettare scommesse su eventi sportivi durante il loro svolgimento; in tal caso sarebbe necessario introdurre «referti» sportivi intermedi e ciò permetterebbe di accettare le scommesse anche ogni cinque minuti. Per quanto riguarda l'ippica si potrebbero introdurre le scommesse multiple secondo il modello inglese dello *starting price*: si conseguirebbero sicuramente ricavi aggiuntivi.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 169 e il decreto ministeriale n. 174 prevedono che all'interno dei punti vendita si possano effettuare solamente scommesse ippiche e sportive. Senza alcun costo per lo Stato, si potrebbe autorizzare la vendita di altri prodotti di gioco: Lotto, Enalotto, concorsi a pronostico, anche *slot machine* regolamentate. Comprendo che parlare di *slot machine* può destare scandalo, perché significano gioco d'azzardo (anche la Chiesa pone questioni al riguardo). A parte il fatto che esistono circa 800.000 *slot machine* in 150.000 esercizi e, proprio per il loro numero elevato, sono difficilmente controllabili (diverse norme sono state previste in passato, ma mai applicate o non c'è mai stato un controllo adeguato per poterle rendere operative), ma in realtà esiste anche una *slot machine* approvata dallo Stato, il Gratta e Vinci, che utilizza la carta invece del sistema elettronico. Come sapete, le lotterie tradizionali e quelle istantanee sono state date in appalto dall'Amministrazione dei Monopoli: confermata la gara (vi sono in questo momento diversi ricorsi, anche da parte nostra) trascorso il tempo tecnico per poter utilizzare dei sistemi informatici all'interno dei punti vendita, ci potrà essere un Gratta e Vinci elettronico e quindi un'approvazione implicita delle *slot machine*.

A mio avviso, le *slot machine* all'interno del punto vendita potrebbero determinare grandi vantaggi, indipendentemente dalle risorse che lo Stato dovesse prendere o a chi decidesse di attribuirle. Sarebbe ancor più utile introdurre un altro genere di servizi, come la vendita dei giornali, piccola ristorazione, *box office*, eccetera.

C'è anche un altro provvedimento che dovrebbe essere adottato. Infatti, la prima causa per cui il sistema delle scommesse ippiche e sportive non ha funzionato è stata la dislocazione territoriale dei concessionari. La distribuzione prevista per l'assegnazione delle concessioni è stata predisposta tenendo presente la copertura del territorio, secondo uno studio della SOGEI che ha preso in considerazione il criterio della propensione al gioco. Tuttavia, tale propensione è stata rilevata non tramite un'indagine di mercato (consultando gli eventuali clienti e chiedendo loro se volevano scommettere o meno), ma in base ai dati esistenti sulle scommesse; è evidente, quindi, che la propensione al gioco esisteva dove il gioco già si praticava. Conseguentemente, il piano di distribuzione che è stato attuato ha previsto sostanzialmente la «ricopertura» del territorio già coperto.

Allora, a nostro giudizio, modificando quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 169 e dal decreto ministeriale n. 174, dovrebbe essere data l'autorizzazione al concessionario di spostare la propria sede in ambito provinciale, con la possibilità di coprire i comuni ove non operino altri concessionari, come è stato fatto per il Bingo. Questo intervento non costerebbe nulla allo Stato e potrebbe offrire grandi vantaggi.

Occorre però prendere in considerazione altri interventi che invece comportano un costo per lo Stato. Innanzitutto, come prevede il decreto-legge n. 452 del 2001, occorre procedere ad una revisione dei minimi garantiti previsti per gli anni 2000 e 2001, allineandoli all'effettivo andamento del mercato. È ovvio che, se era stato stimato un valore di mercato pari a 9.000 miliardi e invece si è riscontrato che questo è di 5.000 miliardi, è necessario procedere ad una loro rimodulazione. Poi, dal 2002, non dovrebbero essere più pagati i minimi garantiti, ma dovrebbe solo essere data la possibilità di lavorare e di pagare le imposte, la cui entità lo Stato dovrebbe riconsiderare. Infatti, ci sono stati grandi problemi per il settore delle scommesse ippiche e sportive, per i gestori dei punti vendita, ma non si è mai verificata l'eccezionalità del pagamento del minimo garantito. Lo abbiamo detto più volte, però lo Stato ha sempre deciso di attuare interventi intermedi per bloccare questo pagamento. Il minimo garantito è un pagamento eccezionale, straordinario, annuale, ma in questo momento i punti vendita incontrano gravi difficoltà principalmente nella vita quotidiana.

Pertanto, i provvedimenti da assumere sono essenzialmente due: allineamento del minimo garantito all'effettivo valore del mercato e aumento della retribuzione dei concessionari, cioè dell'aggio, in modo da assicurare redditività all'impresa e consentirle di sopravvivere.

Infine, si rende altresì necessaria una revisione del regime dell'IVA. È stato previsto il pagamento di un'imposta unica, all'interno della quale



era già compreso il pagamento dell'IVA (al cliente che gioca 1 milione di lire per la scommessa non si può fare una fattura di 1.200.000 lire). Quindi il cliente non paga l'IVA perché c'è una tassa alla fonte. Per il gestore del punto vendita, invece, l'IVA rappresenta un costo non detraibile, per il quale non c'è una compensazione; non rientra tra i ricavi, perché il gestore non la riceve in versamento, ma la sostiene nei costi, quindi tutti gli acquisti vengono maggiorati del 20 per cento. Allora, per le attività inerenti e connesse all'accettazione delle scommesse dovrebbe essere prevista l'esenzione da tale imposta (si potrebbe detrarla, trovando magari un meccanismo di compensazione). In alternativa, l'aliquota IVA andrebbe diminuita e portata al 4 per cento, come del resto è stato fatto per altri prodotti. Questi sono gli interventi onerosi che proponiamo tra i provvedimenti da assumere nel breve periodo.

Per quanto riguarda gli interventi da attuare a medio termine, invece, si possono seguire due strade completamente contrapposte: lo Stato quindi deve prendere una decisione. La prima soluzione è quella di creare un'agenzia dei giochi, alla quale si dovrebbe attribuire l'esercizio dei giochi e delle scommesse e non soltanto la vigilanza. In questo momento c'è troppa confusione: il CONI gestisce le scommesse sportive; il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Ministero delle politiche agricole e forestali gestiscono congiuntamente le scommesse ippiche al posto dell'UNIRE; i Monopoli dello Stato gestiscono le lotterie tradizionali (il Bingo, il Lotto e le scommesse istantanee); il Ministero dell'economia e delle finanze gestisce l'Enalotto e il Totip. Manca quindi un punto di riferimento certo, un unico interlocutore che faccia anche da garante nel mercato. Allora, dal momento che è in via di costituzione l'agenzia dei giochi e delle scommesse, sarebbe opportuno assegnare ad essa anche tutte quelle funzioni che sono ricomprese nel settore pubblico nel comparto dei giochi e delle scommesse (assunzione in proprio dell'esercizio dei giochi, definizione della destinazione dei proventi, riversamento di somme agli enti organizzatori CONI e UNIRE, gestione del totalizzatore unico).

In alternativa, l'altra soluzione possibile è quella di liberalizzare completamente il mercato, attraverso un sistema autorizzatorio nel quale lo Stato mantenga esclusivamente un potere di vigilanza e controllo.

Per una nota polemica, ho portato un volume (alto ben 12 centimetri!) nel quale sono raccolte tutte le norme vigenti che regolano il settore dei giochi e delle scommesse. Se questa è la situazione a livello normativo, è ovvio che poi sorgano dei conflitti. È impossibile andare avanti in questo modo, quindi o si attribuisce ad un'agenzia la gestione dei giochi e delle scommesse, oppure si liberalizza il gioco. In questo momento, le scommesse in Italia sono vietate, ma tutte le norme contenute in questo volume sono in deroga al divieto contenuto nell'articolo 88 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ove si stabilisce che le scommesse sono vietate al di fuori di quelle consentite. Ebbene, in questo volume si disciplinano quelle consentite! Anche a livello comunitario, è previsto che lo Stato membro può limitare le scommesse, vietandole. In Italia, sono vietate e contemporaneamente sono consentite. Pertanto, si deve scegliere

se centralizzare il comparto in capo allo Stato, oppure liberalizzare il mercato. Naturalmente, essendo concessionari, noi preferiremmo che la liberalizzazione non ci fosse, che lo Stato accentrasse tutto in un unico soggetto giuridico: ciò dovrebbe essere, però, realizzato in tempi rapidi per dare certezze a questo settore.

Va considerato che noi ci troviamo in una situazione particolare. Il settore dei giochi e delle scommesse si divide in giochi d'azzardo, giochi della sorte e giochi di abilità. I primi due non hanno bisogno di soldi poiché non vi è uno spettacolo da finanziare; in essi vi è soltanto il costo relativo all'organizzazione del gioco. Nel settore, invece, dei giochi di abilità, quali ippica e *sport*, è necessario pagare lo spettacolo. Per effettuare le scommesse sull'ippica, bisogna mantenere lo spettacolo ippico, quindi, l'UNIRE avrà un suo progetto per il mantenimento di esso. Nelle scommesse sportive, ad esempio nelle partite di calcio, che assorbono il 95 per cento delle scommesse, vi è un sistema che dipende dal CONI che deve essere mantenuto. Questo settore è sempre stato in condizioni critiche perché è l'unico ad avere bisogno di soldi per mantenere lo spettacolo: il settore del gioco della sorte – come ho già detto – non ha bisogno di essere finanziato per mantenersi e serve allo Stato soltanto per fare soldi.

LABELLARTE (*Misto-SDI*). Intervengo molto brevemente, anche perché il dottor Ughi ha spiegato l'opinione della SNAI in maniera molto esauriente. Vorrei rivolgere quindi solo poche domande.

Rispetto alla famosa rete delle agenzie, il cui ampliamento non ha più un «padre» perché, sostanzialmente, nei metodi e nei modi è stato rifiutato da tutti, vorrei capire se secondo la SNAI l'attuale dimensionamento sia appropriato e quale è la sua opinione rispetto ad alcune ipotesi emerse nel corso dell'audizione, quali la liberalizzazione. Se ho ben capito, si intenderebbe intervenire soltanto sui minimi lasciando il dimensionamento della rete così com'è: confermare, cioè, l'attuale numero di concessioni e l'attuale dislocazione territoriale con redistribuzione all'interno delle provincie.

La seconda domanda è relativa a SNAI quale fornitrice di servizi nel settore Bingo. Vorrei conoscere qual è l'opinione del dottor Ughi circa il ritardo nell'apertura delle sale Bingo e dell'avvio dell'intero sistema. Sull'argomento abbiamo già avuto una risposta da parte del dottor Cutrupi ma vorrei conoscere anche la sua opinione. Se non erro, le concessioni risalgono a giugno o a luglio scorso; in 150 giorni si sarebbe dovuta completare l'apertura della rete con 420 sale: ne risultano aperte meno di 100 a circa 8 mesi di distanza. L'operazione va, quindi, molto a rilento. Per quale motivo? Qual è l'opinione di SNAI rispetto all'eventuale ulteriore ampliamento della rete? Ci sono, a vostro avviso, le condizioni di mercato per ampliare ulteriormente la rete e portarla alle famose 800 sale oppure, vista la lentezza di avvio, è più opportuno mantenere l'attuale situazione?

*UGHI.* Per quanto riguarda le concessioni ippiche sportive, non mi preoccupano i mille punti vendita ma la loro collocazione. Infatti è drammatica la distribuzione territoriale che non è prevista né per le sale ippiche, né per i punti sportivi, né per le sale Bingo. Trattandosi di un prodotto fornito dallo Stato, che è lo stesso per tutti, con un palinsesto rigido, la differenza può essere costituita soltanto dalla territorialità. La distribuzione territoriale, in una gestione monopolistica dello Stato di accettazione delle scommesse in cui ognuno vende lo stesso prodotto degli altri, è determinante. Ritengo importante procedere ad una redistribuzione sul territorio delle agenzie concessionarie per elevarne la redditività.

Per quanto riguarda l'apertura delle sale Bingo, lo Stato, al solito, si è comportato come a suo tempo per le agenzie ippiche e sportive: da un momento all'altro ha deciso l'organizzazione di 1.000 sale sportive e di 1.000 sale ippiche con scadenza 1° gennaio 2000. Le aziende, come la nostra, che forniscono locali chiavi in mano, tecnologie, terminali, *software*, *hardware*, non sono in grado di provvedere a 1.000 allestimenti in breve tempo. Noi nel giro di tre mesi ne abbiamo effettuati 600 perché avevamo studiato tecniche di installazione veloci e facili. Ma le sale Bingo sono soggette a personalizzazioni ed è impensabile che nel giro di 150 giorni si possano allestire 420 sale. A suo tempo raccomandai a tutti gli interlocutori di prevedere all'inizio l'apertura di una sola sala Bingo per provincia affinché si potesse intanto insegnare il gioco; soltanto dopo che i clienti avessero manifestato il loro gradimento verso di esso, poco alla volta, si sarebbe potuto aumentare il numero delle sale. Non credo, pertanto, che i termini fissati possano essere rispettati, anche perché mi sembra che c'è una disposizione che, pur prevedendo una penale giornaliera qualora non si effettui l'apertura entro i 150 giorni prestabiliti, offre pure la possibilità di sfiorare tale termine. Quindi, a meno che non intervenga una nuova disposizione di legge, ritengo si tratti più di un problema giuridico; effettivamente si tratta di un contratto in essere e il concedente (i Monopoli dello Stato) hanno affermato che, qualora le sale Bingo avessero funzionato egregiamente e vi fossero stati dei buoni risultati, si sarebbero potute aprire le altre 300 sale.

PEDRIZZI. Ciò è positivo?

*UGHI.* Credo lo sia.

Ritengo che così come è stata predisposta la gara ci sia un elenco di 800 soggetti autorizzati ad accedere alle sale Bingo. Automaticamente ed autonomamente il mercato, prima dell'apertura, si dimensionerà a circa 300-400 sale. Ritengo perciò sia utile procedere alla seconda fase per avviare un dimensionamento automatico e volontario.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Signor Presidente, dovremmo innanzitutto accogliere l'invito avanzato dal presidente Ughi: credo, infatti, che la necessità di un testo unico sia evidente.

Un altro problema riguarda la rete, o meglio, la scelta di una rete informatica unificata. Vorrei sapere cosa ne pensa il dottor Ughi.

In relazione alla rete vi è un altro aspetto. Voi siete un *service provider*, disponete delle tecnologie e quindi potete sopperire alle attuali difficoltà. Come vi ponete rispetto a questo argomento?

Se all'interno delle sale si predisponesse la rete unitaria si andrebbe incontro ad un effetto «spiazzamento dei giochi», potrebbe esservi, cioè, il gestore che predilige un gioco piuttosto che un altro, mentre la liberalizzazione porterebbe ad una maggiore competizione nell'ambito dei giochi.

*UGHI.* Ho sentito parlare di una rete unica di terminali. Faccio presente che il terminale in sé è solo un oggetto di ferro; come per un apparecchio telefonico, se si alza la cornetta la chiamata può essere inoltrata tramite diversi operatori (Telecom, Albacom, e così via); allora, un conto è il telefono, altro il cavo telefonico, altro ancora il contenuto della telefonata.

Compiti del gestore dei giochi e delle scommesse sono: creatività, promozione e amministrazione; se la parte tecnologica, l'*hardware*, è trasparente, sicuramente i giochi dove è insita creatività, promozione e amministrazione torneranno a vantaggio di tutti, perché effettivamente c'è un risparmio complessivo. Sarebbe, però, auspicabile che di tale risparmio fruissero anche i concessionari. Perciò credo sia un vantaggio per lo Stato avere una rete unica di terminali che possa garantire spazi propri ai giochi che la utilizzano. Però, è un'illusione pensare che con una rete informatica del genere in tutti i punti vendita ogni terminale possa svolgere quel tipo di servizio nei confronti della clientela, perché alcuni giochi e scommesse, soprattutto quelle ippiche, hanno il carattere della ripetitività. Il cliente che entra in agenzia per giocare una sola corsa, poi invece se ne va dopo molte ore. Mio padre diceva sempre che anche se i clienti entrano in un'agenzia per giocare i 5 milioni che hanno in tasca, al termine della giornata ne avranno giocati 50.

Il locale serve per il prodotto di vendita; perciò anche se i terminali sono trasparenti ed uguali in tutti i 1.000 punti di accettazione specializzati nelle scommesse ippiche e sportive e nei 18.000 punti vendita ricevitorie, la differenza deve essere nel prodotto che viene venduto in maniera ripetitiva. Non si può pensare che un bar possa gestire le 300-400 scommesse che ogni giorno vengono effettuate attraverso le agenzie, perché cambierebbe la sua attività. È vero che anche noi chiediamo di poter dare ulteriori servizi al cliente, ma un conto è prendere un caffè, altro è fare una scommessa; tale attività nei bar deve essere complementare. Allora, per quanto riguarda la creatività e la composizione dei giochi ho i miei distinguo da fare; quanto alla rete sono più che convinto che un sistema unico rappresenti a livello di costi un vantaggio per lo Stato e sicuramente un punto di partenza utile nella distribuzione dei giochi.

*SALERNO (AN).* Nel documento si propone una revisione del regime IVA in quanto tale imposta rappresenta per i concessionari un costo non

detraibile. Non capisco, mi pare che il concessionario non sia un consumatore finale.

*UGHI.* Sì, senatore, il concessionario in questo caso è il consumatore finale, quindi non può scaricare l'IVA.

*CASTELLANI (Mar-DL-U).* Mi riallaccio alla domanda posta dal senatore Eufemi, correlandola alla vostra proposta di liberalizzare il mercato. Voi sostenete che il mercato potrebbe essere liberalizzato passando dal regime delle concessioni a quello delle autorizzazioni, ma in un altro punto del documento evidenziate la necessità di un contingentamento delle autorizzazioni. Noto una evidente contraddizione.

*UGHI.* Anche in Paesi a mercato libero, come l'Inghilterra, non è possibile aprire punti di accettazione a piacimento. Il nostro gruppo, attraverso la SNAI International, ha ottenuto, in seguito ad esame da parte di un tribunale specializzato inglese, una licenza di *bookmaker*: quindi possiamo aprire dei punti vendita in Inghilterra. Però esistono norme comunali che contingentano l'apertura di punti vendita nel proprio ambito territoriale. Anche da noi, pur disponendo dei requisiti necessari, non è possibile aprire un bar se sono terminate le licenze rilasciate dal comune.

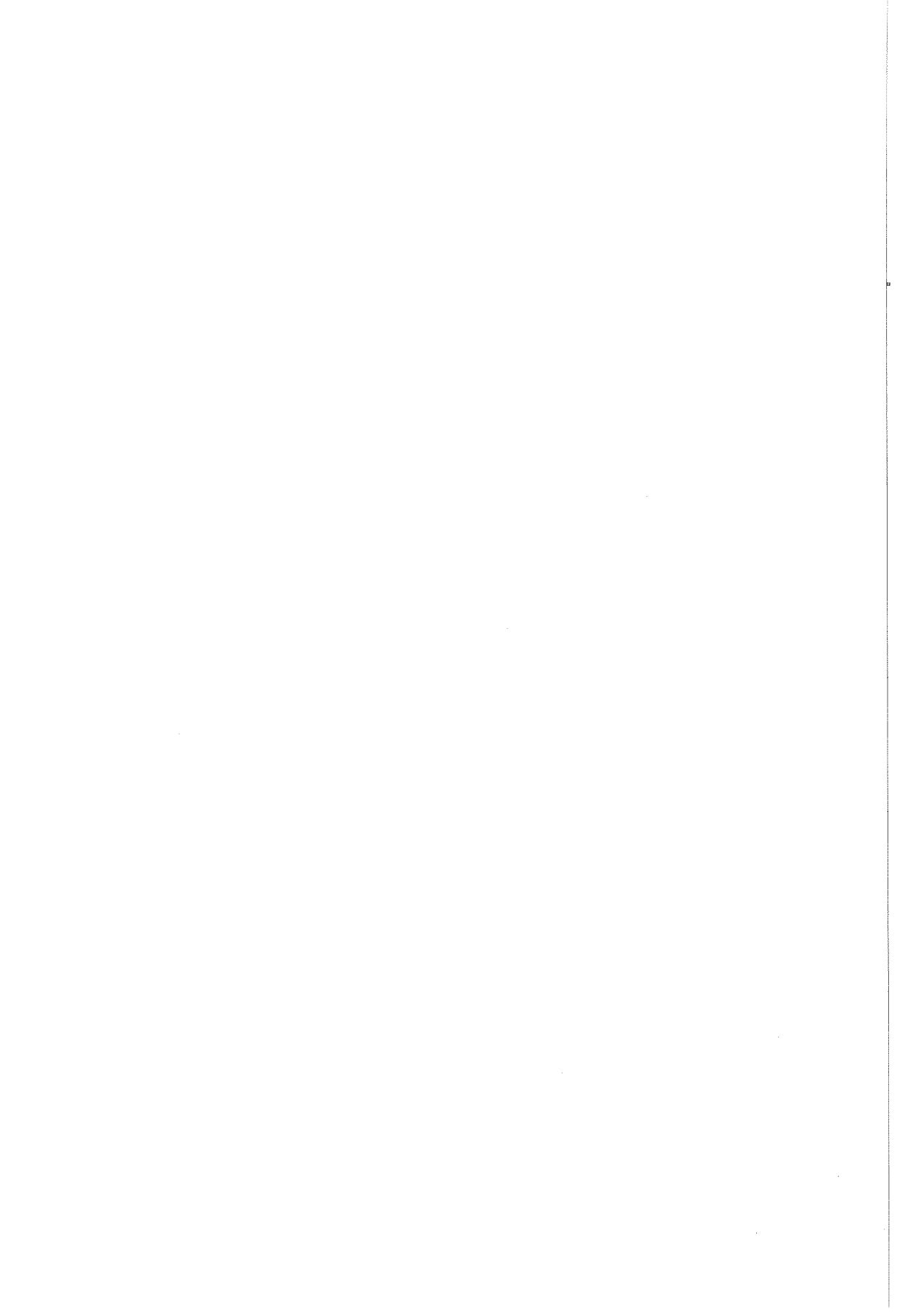
Credo che lo Stato abbia interesse ad impedire un'eccessiva proliferazione dei punti di accettazione delle scommesse. Allora dovrebbero essere definiti a livello nazionale il contingentamento (tenendo anche presenti i poteri regionali, provinciali e comunali) ed i requisiti soggettivi ed oggettivi per ottenere l'autorizzazione (i gestori delle scommesse, come per qualsiasi altro genere di vendita commerciale libera, devono avere una licenza di pubblica sicurezza, la società deve essere trasparente, il locale deve essere adeguato e via dicendo).

In più occorre considerare che per le scommesse ippiche, ad esempio, in Italia è gradito il totalizzatore nazionale, quindi una quota unica. Allora, anche nelle scommesse libere, chi vuole aderire al totalizzatore nazionale deve servirsi di un sistema informatico unico, che è quello dello Stato. Perciò, anche se viene liberalizzato il settore delle scommesse, è necessaria una regolamentazione, come avviene per qualsiasi libera vendita di prodotti.

*PRESIDENTE.* Ringrazio il presidente Ughi per la collaborazione e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,10.*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 APRILE 2002

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione dell'Associazione concessionari Bingo (Ascob)

* PRESIDENTE . . . . . Pag. 207, 217, 221 e <i>passim</i>	CONSOLI . . . . . Pag. 221
* BOREA (UDC-CCD-CDU-DE) . . . . . 217	* SCOTTI . . . . . 207, 220, 221
COSTA (FI) . . . . . 218	
* EUFEMI (CCD-CDU:BF) . . . . . 219	
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . . 218	

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territoriale lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*



*Intervengono l'onorevole Vincenzo Scotti, presidente dell'Associazione concessionari Bingo, e i dottori Luciano Consoli, Stefano Voltan, Alfredo Medici e Ramon Monros, membri del direttivo della medesima Associazione.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,35.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Audizione dell'Associazione concessionari Bingo (Ascob)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio l'onorevole Vincenzo Scotti, presidente dell'Associazione concessionari Bingo (Ascob) per la sua presenza odierna.

Com'è noto, l'articolo 12 della legge Tremonti-*bis* prevede un riordino del settore dei giochi e la costituzione della cosiddetta Agenzia dei giochi. Zone d'ombra, sovrapposizioni, duplicazioni, *flop* di qualche lotteria, ci hanno indotto a svolgere questa indagine conoscitiva per conoscere come stanno effettivamente le cose in questo settore che, oltretutto, fino a poco tempo fa è stato amministrato in «condominio» dall'Agenzia delle entrate e dai Monopoli di Stato, con concessioni, attivazioni di reti informatiche differenziate (e quindi aggravati di costi) e il lancio, ad esempio, delle sale Bingo accompagnato da centinaia di ricorsi al TAR per quanto riguarda le graduatorie.

La vostra associazione è stata convocata proprio per conoscere il vostro giudizio, essendo voi concessionari delle sale Bingo, sui punti di forza e di debolezza di questo nuovo settore dei giochi che è balzato, tra l'altro, agli onori delle cronache anche per problemi strettamente di ordine pubblico, ad esempio per la difficoltà di accedere alle sale giochi. Una delle motivazioni alla base del lancio del Bingo era la «familiarizzazione», la socializzazione dei partecipanti al gioco medesimo: mi si riferisce che, ad esempio, la velocità delle giocate sia invece un fattore che non consente affatto la socializzazione, in particolare da parte degli anziani.

**SCOTTI.** Ringrazio la Commissione per la convocazione, che abbiamo apprezzato in modo particolare.

La nostra associazione rappresenta la maggioranza degli operatori dell'ultimo arrivato nel mercato dei giochi. In questo mercato operano, anche nel nostro Paese, imprese che si misurano con le grandi innovazioni tecnologiche, particolarmente informatiche, che richiedono elevate capacità manageriali, assicurano un elevato livello di occupazione qualificata e contribuiscono in modo consistente alle entrate fiscali dello Stato.

Il mercato dei giochi, per poter funzionare correttamente e assicurare una effettiva competizione, richiede regole chiare ed efficaci e controlli adeguati. Per questo la nostra associazione ha apprezzato la decisione del Governo e del Parlamento di procedere a un riordino delle regole e dei controlli, a partire dalla creazione di un unico centro di responsabilità tecnico-amministrativa, con il fine di mettere ordine in una legislazione cresciuta sotto la spinta delle necessità di regolamentazione del singolo gioco senza un riferimento all'insieme del mercato e alla necessità di una omogenea disciplina per giochi differenti.

In questo contesto ci è sembrato estremamente saggio l'avvio dell'indagine conoscitiva della vostra Commissione, quale premessa a ogni innovazione seppur necessaria ed urgente. Siamo perciò ad esporvi alcune problematiche del segmento del mercato dei giochi rappresentato dal Bingo, ma senza mai perdere di vista l'insieme del mercato e il modo con cui viene disciplinato nei Paesi a noi più simili, a partire da quelli che fanno parte dell'Unione europea.

Il gioco del Bingo, pur avendo nell'antica tombola il suo progenitore, costituisce una grande novità per le sue caratteristiche e modalità di svolgimento. Il Bingo, come ben sapete, si gioca in una sala opportunamente attrezzata con sofisticati macchinari informatici, resa accogliente dalla presenza di molti servizi per la famiglia e tali da renderla un centro di incontro e di socializzazione. Questo comporta per l'operatore un consistente investimento che si può quantificare in media intorno ad 1,5-2 milioni di euro e dà luogo ad una occupazione diretta che va dalle 30 alle 40 unità, con elevati livelli retributivi mensili che sono stati stabiliti per contratto di lavoro, già oggi stipulato dalle parti. Siamo dinanzi ad aziende di piccola-media dimensione che richiedono la presenza di *manager* e tecnici qualificati.

Il regime di concessione, con un collegamento in rete tra la singola sala e l'organo statale di controllo, porta ad una assoluta trasparenza nella gestione e al massimo di garanzia per tutti coloro che vi lavorano. Queste caratteristiche rendono il Bingo diverso da quasi tutti gli altri giochi, che sono basati su una semplice rete, senza grandi investimenti, e sulla distanza fisica e temporale tra giocatore e risultato. Per meglio esplicitare queste telegrafiche notazioni vi consegneremo i risultati di una indagine commissionata da una delle nostre società associate all'Istituto IPR Marketing tra il febbraio e il marzo di quest'anno per analizzare le caratteristiche assunte dal primo impatto del Bingo con gli italiani.

Fatta questa premessa, vorremmo rapidamente soffermarci sulla strada percorsa fino ad oggi per evidenziare luci ed ombre e sottolineare

come, nonostante tutte le difficoltà incontrate, siamo di fronte comunque a un risultato positivo.

Alla data del 22 gennaio 2001 1.348 società di persone fisiche presentavano domanda per la gara di assegnazione delle 420 concessioni iniziali di sale Bingo e delle restanti 380 in graduatoria. Essendo prevista dal bando la disponibilità dei locali presentati in gara, le 1.348 società cominciavano a pagare affitti di decine di milioni di lire al mese solo per tenere aperta la disponibilità del locale. Per l'elevato numero dei partecipanti e per un ricorso presentato la valutazione di tutti i progetti ha richiesto 6 mesi; il 16 luglio 2001 veniva pubblicato il decreto con la graduatoria ufficiale dei primi 420 e dei secondi 380 assegnatari, ai quali veniva poi richiesto di riconfermare gli impegni assunti in fase di presentazione della domanda, e cioè la disponibilità dei locali e l'impegno a realizzare effettivamente il progetto ed approntare la sala in 150 giorni, ovvero in cinque mesi, agosto incluso. In quella circostanza facemmo subito presente che assegnare solo cinque mesi per la conclusione dei lavori, quando ce ne erano voluti sei per valutare i progetti, avrebbe creato qualche problema, anche perché la graduatoria era stata pubblicata a fine luglio ed era probabile che fino a metà settembre si sarebbero scontati i ritardi dovuti alle ferie estive, riducendo in tal modo a tre mesi i cinque assegnati.

Non volendo mettere in discussione il termine dei 150 giorni, chiedemmo allora che si concordasse con l'Associazione dei comuni italiani una «corsia preferenziale» per l'esame, da parte dei comuni, delle diverse domande di autorizzazione, in modo da poter sostenere lo sforzo degli imprenditori per il rispetto del termine dei 150 giorni e nell'interesse generale sia di chi investe che dello Stato: entrambi, infatti, avevano fretta di avviare il gioco. Purtroppo nessuna comunicazione è stata inviata all'Associazione delle autonomie locali, né sono state predisposte informative per agevolare la definizione degli orientamenti in presenza di un'attività nuova. Ogni comune, in assenza di una specifica informazione preventiva della gara, della graduatoria e delle caratteristiche delle sale Bingo, si è regolato in modo differente, creando difformità tra comune e comune nel trattamento dei singoli assegnatari. D'altra parte i comuni, non esistendo una specifica categoria nella quale ricomprendere le attività delle sale Bingo, in alcuni casi hanno autorizzato i lavori in regime di semplice dichiarazione di inizio di attività, in altri hanno richiesto l'esame della commissione urbanistica per una vera e propria concessione edilizia, *iter* questo che richiede di solito tempi che vanno dai 2 ai 12 mesi a seconda dei comuni.

In presenza di tali ritardi, non dovuti certo alla volontà dell'imprenditore, che avrebbe avuto tutto l'interesse ad aprire la sala Bingo al più presto, si è arrivati alla scadenza dei termini dei 150 giorni, ovvero al 13 dicembre 2001, con solo 4 sale aperte e 31 assegnatari ritirati: cioè poco meno del 10 per cento degli assegnatari; di fronte alle difficoltà subentrate ed allo stesso ritardo dei tempi di assegnazione e dovendo pagare gli affitti senza avere alcuna certezza, questi o avevano perduto la dispo-

nibilità dei locali o si erano arresi, rendendosi conto dell'impossibilità di rispettare i termini.

Il Parlamento, in sede di legge finanziaria, ha recepito l'oggettiva difficoltà del rispetto dei tempi ed ha autorizzato un prolungamento degli stessi fino a un massimo di 90 giorni per permettere il completamento dei lavori, imponendo però il pagamento di una penale di 1.000 euro al giorno.

Gli imprenditori aggiudicatari delle concessioni, pur non essendo responsabili dei ritardi, hanno accettato tale condizione, anche se si riservano di rivalersi nei confronti di chi ha generato i ritardi.

Nel corso di questi 90 giorni di proroga, sono state collaudate ed aperte circa 130 altre sale, e per la metà di esse è stata comminata una penale media di 40.000 euro, che si è andata ad aggiungere alla spesa di più di un anno di affitto dei locali – in media 100.000 euro – ed al valore dell'investimento, mediamente di 1.500.000 euro.

In presenza della dilatazione dei costi un ulteriore 10 per cento di assegnatari si è arreso e ha rinunciato al proprio posto in graduatoria.

Il 13 marzo 2002 è scaduta la proroga dei 90 giorni che imponeva comunque a tutti gli assegnatari di presentare domanda di collaudo. I Monopoli di Stato, nella qualità di affidatari del controllo del buon andamento del gioco, hanno predisposto numerose commissioni di collaudo per concludere entro il mese di marzo tutti i collaudi richiesti. Alla data del 13 marzo 2002 la situazione era la seguente: le sale collaudate ed operative erano 133, i ritiri e le revoche erano 67 mentre non vi erano notizie per le rimanenti 200 sale. Anche se è auspicabile che tutti abbiano ricevuto le autorizzazioni e le concessioni comunali per tempo e che abbiano quindi completato i lavori nei termini del 13 marzo, non è così per tutti. Anzi, alcuni operatori in questi mesi si sono dibattuti in ulteriori difficoltà: cantieri sequestrati, richieste di sottoporre le concessioni ad altre commissioni (come quelle provinciali urbanistiche), esposti alle procure da parte dei vicini o addirittura di comitati costituiti appositamente da cittadini scontenti dell'apertura della sala Bingo vicino ai loro appartamenti o negozi. In molti casi tutto ciò è frutto di disinformazione o cattiva informazione da parte delle autorità locali e degli stessi cittadini che temono qualcosa che non conoscono. Questi casi il più delle volte si risolvono con qualche incontro e tanto buon senso da parte di tutti. Ma non sempre è così, e molti sono i casi dove è legittimo pensare, facendo peccato ma non sbagliando, che altri interessi siano all'origine delle difficoltà. Interessi politici, come uno scarso gradimento dell'imprenditore che ha vinto e magari l'invidia di uno che ha perduto. Interessi economici, magari nascosti dietro circoli, comitati o associazioni, che vedono insidiate voci di entrate di tombole e simili dall'apertura della sala Bingo. Interessi assolutamente privatistici di chi, magari potente locale, non gradisce una sala nelle vicinanze della sua residenza. Sono anche queste le ragioni e gli interessi che determinano i ritardi, come anche i circa 172 ricorsi al TAR ricordati dal Presidente.

Sottolineando queste disfunzioni e cause dei ritardi non possiamo né vogliamo far apparire tutti gli assegnatari immuni da colpe. Faremmo un cattivo servizio a coloro che contro tutto e tutti, e sono la maggioranza, insistono e vogliono aprire le sale Bingo. Sappiamo, e lo abbiamo denunciato, che ci sono alcuni che non avendo nessuna intenzione di investire e realizzare le sale, hanno tentato di vendere a terzi il diritto in graduatoria, e che ancora oggi a tempo ampiamente scaduto, tentano di fare mercimonio di un titolo. Questi assegnatari, oltre a gettare discredito sulla categoria dei concessionari con i loro tentativi, hanno generato sospetto nel sistema bancario, rendendolo più prudente anche nei confronti di coloro che avevano ottime intenzioni, ma ancor più hanno creato danno a quegli imprenditori in graduatoria che dal loro ritiro tempestivo sarebbero potuti partire per realizzare la sala. Senza contare ovviamente il danno all'erario.

In questi ultimi mesi, da fine gennaio ad oggi, la direzione dei Monopoli di Stato ha provveduto ad effettuare decine di sopralluoghi nei siti in cui si devono aprire le sale. In molti casi si è accertato che i lavori non erano neanche iniziati. Esistono quindi i presupposti per perseguire e revocare la concessione a tutti coloro che non avendo iniziato i lavori non abbiano neanche informato la direzione dei Monopoli delle oggettive difficoltà incontrate a livello locale.

Torniamo ora alla scadenza del 13 marzo 2002. Abbiamo detto che questa data è stata fondamentale per 214 aggiudicatari di concessione. Secondo le nostre informazioni circa il 60 per cento di questi è in grado di affrontare il collaudo, anche se non tutti hanno terminato i lavori. Alcune decine di casi andranno invece attentamente analizzati per l'esistenza di motivi di forza maggiore o di sospensione dei termini per provvedimento amministrativo (Napoli e Catania). Mentre per i rimanenti casi, che secondo le nostre informazioni sono circa 40-50, o non esiste alcuna intenzione di aprire, ma non è stata comunicata la rinuncia, o sussistono le condizioni per la revoca. In altri termini i 214 aggiudicatari in scadenza possono essere così classificati: 130 lavori completati o in completamento, 40 giusta causa o graduatoria sospesa, 44 soggetti a revoca.

Considerando l'interesse dell'Erario ad aprire il prima possibile il numero maggiore di sale e preservando anche l'interesse di quegli imprenditori che hanno investito ingenti capitali, nonostante i ritardi loro imposti dagli *iter* burocratici, l'obiettivo finale potrebbe essere quello di concludere entro il mese di maggio la prima fase con 260 sale aperte, 40 sale in ritardo per giusta causa, 114 ritiri o revoche, per un totale di 414 sale.

Considerando tutto quanto sopra esposto, aver portato ad apertura il 72 per cento delle sale sarebbe senz'altro un successo per la nostra categoria, ma soprattutto per l'Erario e per i Monopoli di Stato che hanno gestito l'intera operazione.

La recente proroga di 60 giorni, approvata da questo ramo del Parlamento, ha posto la condizione dell'accertamento relativo al completamento del 75 per cento dei lavori al prossimo 30 aprile, cioè a 13 giorni dalla scadenza del termine di proroga. Tale condizione, se giusta in linea di principio, appare assolutamente inutile e soprattutto inapplicabile in

concreto e quindi rischia soltanto di dar origine a numerosi ricorsi per obiettive difficoltà nell'applicazione della norma.

In definitiva il suggerimento che questa associazione si sente di dare alla direzione dei Monopoli di Stato è quello di esercitare una forte azione di controllo e di accertamento delle diverse situazioni, da effettuarsi in un tempo ristretto tramite commissioni qualificate che svolgano tutti i 214 collaudi rimasti: autorizzando l'apertura nei casi di completamento dei lavori; accordando limitate proroghe per completare i lavori per giustificati e comprovati motivi; segnalando ai Monopoli eventuali casi di richiesta di giusta causa; revocando la concessione in tutti gli altri casi.

Un concreto segnale per tutta la categoria potrebbe essere la costituzione di una commissione consultiva (direzione dei Monopoli e Ascob) per esaminare i casi più delicati e per predisporre eventuali protocolli operativi anche per gli aspetti gestionali.

E' comunque opinione di questa associazione che, tranne i casi di giusta causa o sospensione di graduatoria, la prima fase dovrà concludersi non oltre il mese di maggio per poter poi procedere ai subentri degli aventi diritto in graduatoria e, nelle province sprovviste di tale graduatoria, alla pubblicazione di un bando di gara per reintegrare le prime 420 assegnazioni. Riteniamo fin d'ora doveroso esprimere la nostra seria preoccupazione nell'ipotesi che si voglia allargare subito il mercato a 800 sale, prima che si completino le 420 sale, e che queste abbiano trovato un discreto equilibrio. I dati sull'attività delle prime 149 sale, trasmessi in tempo reale all'organo di controllo, mostrano, nonostante la novità del gioco, delle serie preoccupazioni sui conti economici dei gestori delle sale. Bisogna infatti ricordare che la nostra legge istitutiva del «Bingo» ha assunto come modello quella spagnola che, per le caratteristiche del gioco e della sala (socializzazione), ha come conseguenza un più elevato costo di gestione rispetto ad altri modelli come, ad esempio, quello inglese. Nonostante ciò, la legge italiana non ha previsto, ad esempio, la possibilità di elementi trainanti per il gioco quali il *jackpot* (o premio accumulato) che permette ai giocatori in certe circostanze di vincere premi più elevati di quelli normali, la possibilità di partite multiple nazionali, regionali o locali, con sistemi di interconnessione e, infine, la possibilità di prevedere la presenza nelle sale Bingo anche di apparecchi automatici, semiautomatici ed elettronici di abilità o di intrattenimento.

Onorevoli Senatori, noi pensiamo che se alcune sale dovessero chiudere prima ancora della fine del primo esercizio sarebbe un grave colpo per tutto il settore. Per questa ragione la nostra associazione, ritenendo che la prevenzione sia la migliore delle terapie, vuole richiamare la vostra attenzione su una serie di misure urgenti che abbiamo così sintetizzato: prima di espandere l'offerta dobbiamo fare tutto quanto è necessario per consolidare l'esistente e sostenere l'espansione della domanda con le seguenti misure: azioni di contrasto alle attività di gioco non assoggettate alle leggi ed ai prelievi erariali, come quella di S. Marino, che nel nostro Paese, soprattutto in alcune regioni, raggiungono dimensioni rilevanti e che in alcuni casi già oggi impediscono il decollo di alcune sale Bingo;

riesame dei limiti posti allo spostamento di una sala da un sito rilevatosi per un complesso di ragioni inidoneo ad un altro più opportuno; assunzione della scelta territoriale specifica per la concessione di eventuali altre concessioni, onde evitare la presenza di più sale in un limitato ambito territoriale con la conseguente diseconomicità delle sale; autorizzazione a chi lo richiada a destinare una percentuale del montepremi come *jackpot* locale, con uno specifico regolamento e l'emissione di un apposito provvedimento di autorizzazione; autorizzazione di possibili «partite multiple» nazionali, regionali o locali con sistemi di interconnessione; autorizzazione all'orario flessibile di 48 ore settimanali; effettuazione di una campagna nazionale di informazione sul Bingo per superare anche i molti pregiudizi e le disinformazioni che stanno caratterizzando l'avvio del gioco in Italia; una attività di informazione e raccordo con gli enti locali per la soluzione dei problemi all'origine dei ricordati ritardi e all'avvio dell'attività delle sale. La nostra associazione ritiene che forse la devoluzione agli enti locali interessati di una piccola aliquota del gettito tributario potrebbe essere un segnale positivo per una maggiore attenzione degli amministratori locali alle nostre problematiche, che non si esauriscono certamente con l'avvio delle attività delle sale.

Da alcuni cittadini e da alcune autorevoli personalità sono stati posti alla nostra attenzione problemi che riguardano figure patologiche di giocatori. Siamo perfettamente consapevoli, per la piccola parte che ci riguarda rispetto al numero complessivo dei giocatori, dell'importanza del problema sollevato, di cui ci siamo fatti carico fin dal primo momento, assecondando la scelta di «sale di intrattenimento e di socializzazione» che il nostro Paese ha fatto per le sale Bingo. Stiamo cercando di fare molto di più, consapevoli che per l'affermarsi del gioco del Bingo in Italia è determinante mantenere quel carattere sano di «luogo di intrattenimento», intervenendo tempestivamente quando qualche frequentatore della sala dovesse mostrare segni di «ludopatia». A questi fini, d'intesa con alcune associazioni che si dedicano alla cura di queste persone, abbiamo previsto un codice etico e un'informativa costante su come comportarsi di fronte a casi sospetti. Noi siamo come una buona «cantina» che considera un alcolista un pericolo per sé stesso ma anche per l'attività della medesima cantina.

Analogo discorso abbiamo fatto con le autorità di polizia, sia per garantire la sicurezza nelle sale, sia per evitare infiltrazioni criminali di ogni tipo. La nostra associazione e alcuni nostri associati sono stati all'origine di un proficuo rapporto tra l'Amministrazione dei Monopoli e il dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. Di conseguenza, abbiamo visto con favore l'iniziativa della Polizia di Stato di dar vita a una «polizia dei giochi», che deve operare in simbiosi con la Guardia di finanza per le sue specifiche competenze.

Sulle questione più specifiche del trattamento fiscale delle sale Bingo vi consegniamo un breve appunto su quanto è stato finora fatto e su un aspetto particolare che deve essere ancora regolamentato.

Onorevoli senatori, consentiteci a questo punto di rappresentarvi il nostro punto di vista sul problema più generale del riordino del settore

dei giochi, partendo da una classificazione degli stessi. Una prima suddivisione da fare è senz'altro quella tra giochi del caso e giochi di abilità. La differenza è ovvia e risiede nel diverso coinvolgimento del giocatore e di quanta abilità sia richiesta. I giochi casuali non richiedono abilità o conoscenza particolare e dipendono da estrazioni, come il Lotto il Superenalotto, le lotterie o il Bingo. I giochi di abilità invece richiedono un impegno mentale e un pronostico più o meno ragionato; sono di questo tipo le scommesse sportive e ippiche, il Totocalcio e affini, le *slot machine*. In realtà, questa prima suddivisione non sempre corrisponde totalmente ai comportamenti dei giocatori; abbiamo infatti abilità sul giocare numeri ritardatari del Lotto e ci affidiamo al caso in molti pronostici sportivi. Possiamo quindi avvalerci di una seconda categoria che ci aiuti a classificare meglio i diversi giochi, cioè quella del livello di coinvolgimento emotivo. Esistono infatti giochi «caldi», come il Bingo, le *slot* e alcune scommesse ippiche, e giochi «freddi», come tutti gli altri nei quali esiste un differimento temporale tra il pronostico, l'evento-estrazione e la vincita. I primi di solito vengono vissuti in compagnia ed in luoghi pubblici e l'immediatezza ne facilita l'emozione e la curiosità socializzante anche nei non giocatori. Una terza ed ultima categoria la possiamo rintracciare nelle motivazioni profonde che spingono al gioco. Vi sono giochi risolutivi ai quali si chiede di cambiarci la vita con la vincita decisiva, come il Superenalotto e la lotteria, e altri giochi di intrattenimento dai quali non ci aspettiamo grandi vincite ma emozione, adrenalina, divertimento e un po' di soddisfazione in se stessi per l'abilità mostrata. Volendo incrociare le tre diverse categorie potremmo definire un profilo specifico per ogni gioco.

Pur avendo superato da tempo la scomunica sociale del gioco, sembra ancora riemergere un tentativo di classificare i giochi in buoni e cattivi: il Lotto è buono, le *slot machine* sono cattive. La verità è che tutti i giochi sono buoni se legali e cattivi se illegali, e non solo perché lo Stato e gli operatori del settore avranno cura di regolamentare e prevenire gli eccessi, ma soprattutto perché l'illegalità stimola la patologia, aggiunge emozione all'emozione.

La prima battaglia da condurre è quindi quella per battere i giochi illegali, togliergli i vantaggi ottenuti dalla passività o dall'assenza dello Stato. La lotta al gioco illegale è parte integrante della lotta alla «malattia dell'azzardo». Il cosiddetto giocatore compulsivo non ama essere visto, preferisce la discrezione e la riservatezza e cerca la complicità offertagli dal gioco clandestino.

Non ci sfugge la coincidenza tra l'apertura delle prime sale Bingo, la chiusura di alcune sale clandestine e una campagna di criminalizzazione del Bingo. Nascosti dietro le rispettabili opinioni di cittadini scontenti dall'apertura delle sale Bingo nel loro quartiere, si coprono anche e soffiando sul fuoco gli interessi di centrali malavitose e dell'usura che vedono i loro fiorenti traffici insidiati dalle sale legali del Bingo. D'altra parte, la criminalizzazione dei *videopoker* e i ritardi nella loro regolamentazione altro non rischiano di essere che un regalo alla criminalità organizzata. Se si



vuole combattere la criminalità nel settore dei giochi si faccia subito una legge che autorizzi le *slot machine*, con i limiti e i controlli che riterrete più opportuni, e si reprima con decisione ogni attività illecita.

Rispettare le leggi e le regole, anche quando possono essere lacunose, è un merito e un dovere; ad ogni dovere deve però corrispondere un diritto. In queste settimane i nostri associati, di fronte a qualche campagna di stampa contro i pericoli del gioco legale, si chiedono perché la lotta contro il gioco clandestino non viene inasprita, perché i *bookmaker* clandestini, i Bingo clandestini, mascherati da circoli ricreativi, non si fanno chiudere.

Noi siamo lieti - l'ho già affermato - dell'istituzione di quella che viene chiamata comunemente Agenzia dei giochi e salutiamo con piacere, accanto alla Guardia di finanza e ai Carabinieri, la formazione di un nucleo specializzato della Polizia di Stato. Ma non è sufficiente: occorre che si addivenga rapidamente ad un riordino generale del settore che liberalizzi, semplifichi e controlli.

A nostro avviso è preliminare liberalizzare il settore da quelle barriere poste per anni all'ingresso di nuovi operatori, semplificare la filiera produttiva e distributiva separando nettamente i ruoli di chi gestisce e distribuisce e controllare con tutti gli strumenti le attività lecite e reprimere quelle illecite. Il coinvolgimento della rete distributiva è fattore indispensabile alla buona riuscita del riordino, come dimostra il fallimento del Lotto telefonico, osteggiato e fatto fallire perché in contrasto con gli interessi della rete tradizionale di vendita.

Come vorremmo che fosse questo riordino? Questa indagine conoscitiva, propedeutica al riordino, deve rispondere a questa domanda nell'interesse dello Stato, dei cittadini utenti e di tutti gli operatori economici impegnati.

La nostra organizzazione è l'ultima arrivata, anche se molti dei nostri associati hanno precedenti esperienze nelle scommesse e nelle ricevitorie. L'essere neofiti ci consiglierebbe il silenzio, ma siamo convinti che proprio questa nostra particolarità ci permetta una visione più unitaria del problema. Del resto siamo stati i primi a promuovere e ad invitare tutti i protagonisti del settore a riunirsi in una unica confederazione che possa interloquire adeguatamente con il Parlamento, il Governo e, soprattutto, con la direzione dei Monopoli.

In estrema sintesi vi esporrò, onorevoli Senatori, alcune riflessioni generali, frutto anche di esperienze internazionali di alcuni dei nostri associati e di uno studio sulle legislazioni degli altri Paesi che stiamo svolgendo. Limitandoci alla sola Europa, andiamo da un sistema completamente statalista in Francia ad uno semplicemente autorizzativo nei Paesi Bassi. Qualunque sia il sistema prescelto, tutti gli Stati considerano il settore dei giochi come una voce rilevante del prelievo cosiddetto «volontario» e di conseguenza si sono posti il problema di come difendere tali voci di entrate dalla concorrenza di paradisi fiscali *off-shore* che, attraverso Internet, offrono giochi, scommesse e casinò *on-line* con montepremi favolosi ovviamente non gravati da prelievi, tasse e aggi di nessun genere.

Qualcuno ha calcolato in 1,5 milioni di euro al giorno la spesa degli italiani in giochi su Internet.

Questo della sovranazionalità della rete è un problema comune non solo all'Europa ma valica l'oceano. Anche Canada e Stati Uniti lo hanno affrontato con scarsi risultati, ma certamente con molta più decisione di quanto si sia finora fatto in Europa. Le varie agenzie federali americane esercitano un rigido controllo sui siti dei giochi *off-shore* ma, ad esempio, non hanno scelto la strada della repressione dell'offerta (cosa invero assai complicata); si sono invece concentrati nel perseguire la domanda, ponendo severe pene ai cittadini americani che accedono o utilizzino tali siti. Questa opera di controllo comincia a dare positivi risultati, ma occorre considerare che l'offerta legale negli USA è assai vasta e quindi i montepremi *off-shore* hanno un minor *appeal* nel pubblico americano di quanto lo abbiano in Europa e soprattutto in Italia. Del resto ogni tentativo «autarchico» e di difesa da ingerenze telematiche è destinato a fallire, come si stanno rendendo conto anche nel Regno Unito dove, con un recente «Libro bianco», hanno radicalmente invertito la rotta, dal proibizionismo alla liberalizzazione controllata, come hanno scritto molti commentatori dopo la notizia del varo della nuova legge sui casinò e sul gioco.

Oltre a questo «fronte esterno» dell'offerta telematica *off-shore*, gli Stati europei stanno in vario modo affrontando anche il «fronte interno» del gioco illegale.

A questi due fronti l'Italia ne aggiunge un terzo, del tutto caratteristico e peculiare, quello dell'area grigia del non regolamentato, che quindi non contribuisce alle entrate dello Stato non per attività illecita ma più semplicemente perché lo Stato non è ancora riuscito ed assoggettarlo a prelievo. Stiamo parlando ovviamente del settore dell'automatico sul quale tanto si è detto anche nelle precedenti audizioni e tante proposte si affollano e si contrastano. Anche su questo argomento, come su quello dei giochi illegali come il totonero, le scommesse clandestine e i Bingo clandestini, ci può essere di conforto l'esperienza di chi ha già affrontato il problema.

In questo caso siamo andati in Spagna, patria del Bingo, ma anche tra i maggiori produttori di *slot machine* e per molti aspetti simile all'Italia. Dopo un lungo periodo di illegalità, con la fine del franchismo, nella seconda metà degli anni '70, la Spagna regolarizza molte attività, tra cui il Bingo, ma costituisce parallelamente due organi centrali di controllo: la *comisión del juego* e la *brigada del juego*, esattamente corrispondenti alla nostra Agenzia e al corpo speciale di Polizia dei giochi.

Pur tuttavia la vera vittoria sul gioco illegale la Spagna la ottiene quando autorizza e regola le attività legali come il Bingo e le *slot-machine* con forme tali da renderle competitive con quelle illegali in termini di montepremi. Per il Bingo autorizza premi aggiuntivi ai classici linea (cinquina) e Bingo e anche forme di gioco interconnesso tra più sale che aiutano la crescita e la distribuzione dei montepremi. Queste misure le abbiamo indicate come urgenti nei paragrafi precedenti. Per le *slot machine* istituiscono la percentuale minima di vincite (oltre l'85 per cento)

che le macchine debbono distribuire. Ancora una volta la vittoria sull'illegalità viene raggiunta dal combinato disposto dei due fattori decisivi. Liberalizzazione controllata e azione di repressione e controllo.

In una tabella successiva abbiamo riportato anche il confronto della regolamentazione delle *slot machine* in alcuni Stati americani.

In altre parole, riducendo la competitività del gioco illegale e inaspriendo le pene si riduce l'interesse dello stesso giocatore per l'offerta illecita. L'una azione senza l'altra risulta inefficace.

Onorevole Presidente e onorevoli senatori, a nostro avviso l'occasione del riordino non deve essere perduta. Gli errori commessi in altri Paesi prima di noi possono aiutarci a fare una regolamentazione avanzata e moderna.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Scotti per questi nuovi spunti di riflessione che certamente offriranno un contributo per il lavoro della Commissione e per aver affrontato l'argomento da una prospettiva che fino ad oggi non si era evidenziata in nessuna delle precedenti audizioni.

BOREA (*UDC:CCD-CDU-DE*). Signor Presidente devo esprimere ammirazione per la puntuale relazione svolta dall'onorevole Scotti, il quale effettivamente ha dato anche a me, che sono digiuno di questo nuovo settore specifico del Ministero dell'economia e delle finanze, connesso in particolare alle autorizzazioni inerenti al gioco del Bingo, la possibilità di comprendere meglio talune questioni.

Ho annotato due o tre considerazioni che intendo svolgere non solo per arricchire il dibattito, ma anche per avere ulteriori elementi da cui far scaturire magari dei suggerimenti per la stessa Associazione concessionaria del gioco del Bingo.

Mi ponevo il problema della esosità del costo iniziale delle sale Bingo perché, soprattutto in alcune zone del Sud, spesso agli interessi economici sono legate possibili infiltrazioni di organizzazioni camorristiche o mafiose che hanno interesse a mettere le mani su questa florida attività di gioco che consentirebbe loro di riciclare denaro sporco, ma anche di dotarsi di un paravento di un'attività legale dietro la quale continuare, sotto l'egida di un'autorizzazione dello Stato, a svolgere traffici illegali di varia natura.

Questa riflessione nasce anche dalla notizia che un illustre e serio avvocato penalista della zona di Lamezia Terme, l'avvocato Torquato Ciriaco, il mese scorso è stato barbaramente ucciso perché sembrerebbe che si fosse interessato di un ricorso connesso ad un'autorizzazione relativa alle concessioni.

Alle riflessioni puntuali legate alle proposte e agli spunti contenuti nella relazione del presidente Scotti aggiungerei la valutazione dei requisiti di carattere morale dei richiedenti delle aggiudicazioni delle concessioni e un rigore formale, quasi un'inibizione, delle concessioni degli assegnatari in graduatoria a favore di altri soggetti, in modo da non favorire le organizzazioni criminali.

COSTA (FI). È una garanzia che presidente dell'Associazione sia l'onorevole Scotti, che per esperienza e sensibilità non ha trascurato l'aspetto dell'eventuale devianza che può correlarsi alle sale Bingo.

Il vescovo del capoluogo della mia provincia, invero attento osservatore, ha già rilevato la presenza di aspetti legati all'usura e alla malavita in connessione con la recente apertura di alcune sale. È vero che è difficile rimanere sordi alle richieste di un mercato sovranazionale, anche se personalmente non avrei mai aperto le sale Bingo, tuttavia, laddove accade, non bisogna trascurare un problema legato agli orari. È vero che il Bingo ha un genitore nella Tombola, che però veniva praticata per un periodo limitato dell'anno, ma in generale qualsiasi gioco, quando diventa abitudinario e ripetitivo, può andare incontro a devianze. Gli orari di apertura delle sale dovrebbero essere oggetto di massima attenzione, oltre ad essere garantita una continua opera di «lavaggio».

Sono convinto che gli assegnatari siano persone perbene. D'altra parte, la verifica fatta dalla pubblica amministrazione è tale che ci garantisce da questo punto di vista. In ogni caso, le tentazioni correlate al gioco ripetitivo, che a momenti può anche perdere le caratteristiche di gioco, sono tali che anche la persona più oculata e perbene può subire condizionamenti.

A mio parere, perché il gioco rimanga tale, è necessario anzitutto che lo Stato non si affezioni troppo a questa contribuzione volontaria (mi è piaciuta l'espressione usata nella relazione, che non è esattamente quella che io sto enunciando), che non gioisca troppo di queste entrate, perché potrebbe anche essere portato a comportamenti che non assecondano più il gioco ma la devianza che dietro il gioco si può nascondere. Quindi, stiamo attenti a non determinare cointeressenze di sorta (è così che si determinano i problemi di località come Campione, sempre oggetto della nostra attenzione) e facciamo il possibile perché rimanga un gioco, nessuno abbia troppi interessi al riguardo e non si impongano eccessivi oneri ai gestori. In quest'ultimo caso si potrebbe porre il problema di come recuperare questi grossi oneri. Ricapitolando: poche pretese da parte dello Stato e limitazione nell'esercizio di queste sale che per la socializzazione certamente attirano l'attenzione anche di chi, come me, non crede molto al gioco oneroso a fini di socializzazione. Porre dei limiti è sempre utile: fare in modo che gli orari non coincidano con quelli scolastici e di lavoro abituali ed esercitare un'azione di «lavaggio» continuo. Nonostante che le sale abbiano aperto da poco, credo che se questo vescovo molto accorto e attento grida ogni giorno contro l'usura che assale e attanaglia il pensionato, condizionandolo e determinandolo psicologicamente fino al punto da determinargli una caduta nella salute, credo abbia buoni motivi per farlo.

LABELLARTE (Misto-SDI). Sono d'accordo con il taglio dato all'audizione che punta all'allargamento dell'area della legalità attraverso un'azione combinata di produzione di regole giuste e di attività di controllo puntuali.

Rispetto alla relazione volevo porre alcune domande, anche se forse qualche risposta è contenuta nell'indagine commissionata e che viene allegata.

Una prima questione riguarda il personale. Come è noto, c'erano grandi aspettative per la creazione di numerosi posti di lavoro nel settore. L'attuale situazione del mercato sta rispondendo a queste enormi aspettative? Qualche informazione, anche superficiale, può esserci data sulla tipologia di rapporto di lavoro più diffusa in questo ambito?

Un problema analogo riguarda la tipologia dei frequentatori. Un paio di visite personali mi pare confermino superficialmente l'impressione che le sale si stiano rivelando un luogo di socializzazione, che ci siano cioè delle persone normali, di una certa età, che ivi si recano per giocare in compagnia. Vorrei sapere se c'è qualche riscontro statistico.

Condivido totalmente la tesi che ci ha esposto l'onorevole Scotti, cioè di sistemare prima queste 420 sale evitando di procedere in tempi rapidi all'apertura delle altre, cioè all'allargamento della graduatoria. Mi pare che l'orientamento iniziale dei Monopoli fosse differente; probabilmente si sarà modificato alla luce di quanto sta succedendo recentemente. Sono dunque favorevole a questa limitazione a 420 sale, almeno finché il mercato non esprimerà orientamenti più chiari rispetto alla possibilità di ampliare il numero delle licenze.

Infine, qualche informazione sulla famosa questione del *jackpot* e del gioco combinato in più sale. Con l'eliminazione del tetto al Superenalotto abbiamo visto che creare la prospettiva della grande vincita che cambia la vita modifica profondamente il fascino del gioco. La previsione di un *jackpot* può dipendere da una regolamentazione in sede di Monopoli oppure c'è necessità di un intervento legislativo?

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Ringrazio il presidente Scotti per l'ampia ed esaustiva relazione, certamente anche propositiva rispetto ai problemi che abbiamo sul tappeto. È stata posta la questione della sovranazionalità; trovo interessante l'ipotesi di devolvere una parte del gettito ai comuni, l'istituzione di un Corpo di polizia specializzato, di contrasto alla illegalità, come pure le problematiche connesse al cosiddetto mercimonio del titolo, aspetto questo che poteva essere sottovalutato; abbiamo avuto oggi anche l'indicazione di una terapia preventiva.

Desidererei, ora, conoscere le valutazioni del presidente Scotti sul reale processo di liberalizzazione del mercato rispetto alle barriere all'entrata determinate dal possesso della rete. In secondo luogo, vorrei sapere se l'ultima modifica legislativa inserita nel decreto-legge relativo agli enti locali, che interveniva sulle autorizzazioni delle sale Bingo concedendo una proroga al 30 aprile, laddove fosse stato realizzato il 75 per cento dei lavori con una attestazione fatta con perizia giurata, potrebbe determinare una complicazione nell'intera vicenda. Infine, se rispetto ad una azione preventiva di controllo non si debba stringere la «griglia» e determinare una maggiore serenità nelle autorizzazioni.

*SCOTTI.* Il dottor Consoli potrà successivamente rispondere ad alcune questioni specifiche relative all'indagine che è stata svolta.

In primo luogo ringrazio per quanto è stato detto dai senatori intervenuti. Mi auguro che quanto ho avuto modo di riferirvi possa essere utile ai lavori della Commissione, soprattutto nella fase di riordino.

Mi limito solo a due osservazioni rispetto a quanto è emerso dal dibattito. In primo luogo, vorrei far riferimento ad una preoccupazione generale che è emersa in vari interventi. Mi sembra utile sottolineare che questa preoccupazione deve riguardare l'intero sistema dei giochi, tenuto conto che il Bingo rappresenta solo una piccola parte dell'ammontare complessivo. Mi preoccupa quando mi accorgo che rispetto ai problemi oggi esistenti, come nel caso dell'usura o della ludopatia, che riguardano invece tutti i giochi e tutte le forme in cui essi si esprimono, si tende a circoscrivere la questione. Dobbiamo trovare strumenti di intervento, di sostegno, di prevenzione nell'ambito dell'intero sistema dei giochi per evitare fenomeni di ludopatia e, soprattutto, rimanere vicini a coloro che soffrono di tendenze di questo genere.

Dai numeri relativi alle indagini svolte, sarà più facile accorgersi delle caratteristiche dei giocatori che frequentano le sale. Vorrei che su questo aspetto ci aiutaste a fornire un'informazione corretta. Noi ci siamo proposti di raggiungere questo obiettivo, motivo per cui abbiamo chiesto ai Monopoli di intraprendere una campagna di informazione corretta sul Bingo, nel quadro generale dei giochi. Questo è il motivo per cui abbiamo chiesto un rapporto più proficuo con gli enti locali.

In secondo luogo, mi sembra importante soffermarmi sulla questione dei rapporti con la criminalità, un problema che anche in questo caso attiene a tutto il settore. Noi ci siamo preoccupati fin dal primo momento di coinvolgere la direzione dei Monopoli e il dipartimento di pubblica sicurezza nella questione. Siamo andati a sollecitare il dipartimento perché trovasse un'intesa con il Ministero delle finanze e con la direzione generale dei Monopoli per un'azione congiunta su questo terreno, sia di prevenzione che di repressione. Poniamo alla vostra attenzione l'urgenza di affrontare il gioco illegale, quella zona grigia di non intervento dello Stato che è molto ampia e diffusa e quella di avere una politica di liberalizzazione che aiuti il formarsi di una situazione in cui la repressione si agghiunga ad una regolamentazione del mercato che faciliti il contrasto all'illegalità. Le dimensioni del gioco illegale in Italia sono notevolissime. Si tratta di un fenomeno molto preoccupante che richiede certamente un'azione di prevenzione. Questo è il motivo per cui ci siamo soffermati nella relazione su tante proposte relative alle *slot machines*, un settore che richiede un'urgente decisione da parte del Parlamento con norme legislative e da parte dell'Amministratore dei Monopoli per la parte che, in base all'articolo 12 della finanziaria, è stato delegificato.

Un'ultima osservazione relativa all'intervento del senatore Eufemi. È essenziale il superamento delle barriere all'ingresso, cioè la distinzione tra proprietà della rete e gestione dei giochi. È un problema che riguarda tutti i sistemi di rete in Italia, sia per il settore telefonico che per quello elet-

trico. Bisogna arrivare ad un riordino in questa direzione, creando una vera e propria competizione oggi assolutamente inesistente per il settore dei giochi. Ciò avviene perché il controllo della rete e la responsabilità dell'organizzazione del gioco creano all'ingresso una barriera che fa nascere una situazione di mercato oligopolistico, se non monopolistico, con gravi conseguenze per l'Erario e per l'efficienza del gioco.

**PRESIDENTE.** Presidente Scotti, la sua associazione ha dato un giudizio positivo sulla costituzione della polizia dei giochi. Lei è stato Ministro dell'interno e dunque ha una grande esperienza nel settore. Non sarebbe stato sufficiente incentivare, incrementare e ristrutturare nonché adeguare qualche sezione o dipartimento interno alla Guardia di finanza che già si occupa di tale settore piuttosto che creare un'ennesima polizia diversificata dai carabinieri, dalla Polizia di Stato o dalla Guardia di finanza?

**SCOTTI.** Signor Presidente, nel testo ho sottolineato la necessità di una sinergia tra Guardia di finanza, Arma dei carabinieri e Polizia di Stato in questo settore. È proprio il coordinamento il vero problema delle Forze di polizia del nostro Paese. Non mi sembra una scoperta dell'ultima ora. Specializzare alcuni uomini, all'interno della Polizia di Stato, nel contrasto all'infiltrazione criminosa nei giochi è importantissimo. I risultati saranno efficaci se l'azione di questa polizia sarà coordinata con quella degli altri corpi. Certamente la sua preoccupazione è data dal fatto che questo corpo di polizia potrebbe – cosa che non credo – agire autonomamente e prescindendo dalla presenza delle altre realtà.

**CONSOLI.** Mi limito ad alcune brevi risposte con riferimento ai quesiti posti dai senatori. Innanzitutto, oggi sono aperte 149 sale in Italia. Con riferimento al personale sono state assunte circa 5.300 persone. Siamo in regola con le indicazioni previste in fase di gara che indicavano una media di 30-35 persone per sala. A questi 5.309 occupati viene applicato un contratto nazionale del turismo con un *addendum* firmato dalla nostra associazione prima ancora dell'apertura delle sale specificatamente per questa categoria, in cui sono stabiliti i minimi contrattuali e una percentuale di *start-up* di 18 mesi con la possibilità – per il 25 per cento il contratto è a tempo indeterminato – di una flessibilità del 75 per cento a livello interinale. Vi è però un impegno a riesaminare la questione al termine di tale periodo per stabilire l'andamento del mercato e ridurre la parte di flessibilità integrandola con quella a tempo indeterminato.

Dobbiamo qui constatare che vi è un notevole *turn-over* in questa prima fase. Il lavoro è molto duro per cui un buon 25-30 per cento di lavoratori, dopo soltanto qualche mese, tende ad abbandonare il lavoro. È un elemento di riflessione che va valutato attentamente. Bisognerà aspettare che venga meno questa fase legata alla novità per capire se a regime questo fenomeno continuerà a manifestarsi.

Il pubblico che frequenta queste sale - è soltanto un dato che comunque fa riferimento alla ricerca che abbiamo lasciato agli atti - può essere così suddiviso. Il 12 per cento è un frequentatore singolo, il 32 per cento entra insieme al *partner*, il 17 per cento con la famiglia e il 38 per cento con uno o più amici. Mi sembra un dato importante che sta a significare che la sala non è un luogo per solitari. In questo senso mi ricollego anche alle preoccupazioni di trasformare le sale Bingo in realtà in cui non vi sia socializzazione. Tenete conto che, come diceva il Presidente, per l'imprenditore il ludopate, cioè la persona malata, arreca un danno soprattutto per l'immagine della sala. Stiamo cercando dei collegamenti con volontari ed altre associazioni in grado di dare assistenza a questo tipo di fenomeni. Molto spesso questo tipo di problematiche viene segnalato dagli stessi concessionari o dai dipendenti, che l'altro hanno avuto una formazione anche in tale ottica.

Forse dovremmo anche riflettere, come è avvenuto per la seconda estrazione del Lotto, sul fatto che alcuni fondi relativi ai giochi potrebbero essere destinati anche alla cura della malattia.

In merito all'interconnessione o ad altre proposte che abbiamo presentato, il presidente Scotti affermava che in realtà in Italia abbiamo istituito il gioco del Bingo sul modello spagnolo, ma lo abbiamo realizzato solo per metà, cioè prevedendo la possibilità all'interno della sala non solo di giocare ma di avere anche l'*Internet café*, l'angolo per i bambini, la ristorazione e quant'altro; non abbiamo invece ancora autorizzato altre forme di offerta, dal *jackpot*, all'accumulato, al pozzo e così via. Esistono decine di giochi aggiuntivi che ovviamente nulla tolgono, ma anzi rendono più variegata e divertente l'offerta di gioco. Con l'ultima legge delega basterebbe una autorizzazione dei Monopoli. Alle aziende che entrano in un mercato così competitivo, la nostra indicazione è di non imporre o obbligare, ma di dare spazio a queste possibilità. Ciò non toglie che alcune sale possano in una determinata zona assumere, ad esempio, una interconnessione locale rispetto ad altre che invece non lo ritengono opportuno. È una possibilità di articolazione che va lasciata, ovviamente con delle regole, sia agli imprenditori locali che alle organizzazioni nazionali.

PRESIDENTE. Ringrazio gli ospiti intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 9,30.*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 APRILE 2002

Presidenza del presidente **PEDRIZZI**

## INDICE

### Audizione del Comitato centri trasmissione scommesse telematiche-SILCEA

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 225, 233, 234 e <i>passim</i>	GAMBINO . . . . .	Pag. 229, 235
BONAVITA (DS-U) . . . . .	231	PASCERINI . . . . .	225, 226, 234
BRUNALE (DS-U) . . . . .	226, 232		
CASTELLANI (Mar-DL-U) . . . . .	233		

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Intervengono il dottor Maurizio Gambino, l'avvocato Andrea Pascerini, il signor Domenico Celotto ed il dottor Giuseppe Talarico in rappresentanza del Comitato centri trasmissione scommesse telematiche-SILCEA.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,40.*

#### **PROCEDURE INFORMATIVE**

##### **Audizione del Comitato centri trasmissione scommesse telematiche-SILCEA**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo oggi in programma l'audizione del Comitato centri trasmissione scommesse telematiche e del sindacato autonomo SILCEA. La Commissione ha deliberato di svolgere tale audizione senza in alcun modo voler legittimare o avallare la situazione esistente, anche perché da quasi tutti i soggetti uditi nel corso di quest'indagine sono emersi rilievi e critiche circa lo stato dell'arte attuale proprio in riferimento ai Centri di trasmissione delle scommesse. Abbiamo, quindi, ritenuto di dover ascoltare anche i rappresentanti di tali centri, nonostante il timore da alcuni paventato che tale audizione potesse nascondere una tacita legittimazione dell'operatività dei centri. La Commissione non intende assolutamente legittimare nessuno, né tacitamente avallare la situazione di fatto che, in ogni caso, dovrà essere regolamentata. Tale audizione è esclusivamente finalizzata ad acquisire elementi informativi ai fini di eventuali suggerimenti per regolamentare un settore delle attività di gioco e scommesse, quale quello delle scommesse *on-line*.

Do quindi la parola all'avvocato Pascerini che svolgerà una relazione introduttiva.

**PASCKERINI.** Ringrazio, innanzitutto, il Presidente della Commissione per la sua introduzione. Nessuno, tanto meno noi, come chiarito dal Presidente, intende incorrere nell'equivoco. Non si può pensare che l'audizione odierna possa di per sé costituire una sorta di legittimazione di eventuali attività illecite, quando è pacifico che esiste una legge, legittima o meno, lo vedremo in seguito...

BRUNALE (*DS-U*). È legittima perché è una legge della Repubblica.

*PAScerini*. Sicuramente è legittima perché si tratta di una legge della Repubblica che, fuggendo ogni dubbio, ha dichiarato illegittimi i centri di trasmissione delle scommesse telematiche, operativi fin dal 1994.

Vorrei ricordare che il Comitato centri trasmissione scommesse telematiche e il SILCEA rappresentano sostanzialmente quegli imprenditori che ben prima della cosiddetta legge del Toto scommesse risalente al 1997-98 hanno introdotto in Italia la scommessa a quota fissa sugli eventi sportivi. Nel 1994 alcuni imprenditori italiani, all'interno di una normativa all'epoca sicuramente poco chiara e che lasciava alcuni margini operativi, diedero la possibilità – ripeto, all'epoca legittima – all'utente italiano di scommettere con regolari allibratori esteri con la scommessa a quota fissa su eventi sportivi che all'epoca in Italia non era proposta da nessun altro operatore e quindi rappresentava una novità. Peraltro, si trattava di una forma di gioco che interessava maggiormente i giocatori rispetto alle altre allora attuate (ancora più del concorso pronostico). Ne è derivato che il primo centro fu «legittimato processualmente», così come il secondo e il terzo, e si creò un movimento di imprenditori che cominciò a preoccupare i grandi gestori del gioco che ebbero timore di vedersi sottrarre una fetta di mercato. Da allora, le norme che si sono succedute negli anni 1995, 1996 e 1997 nelle varie manovre finanziarie hanno ristretto sempre di più l'ambito di operatività di questi centri. Oggi è pacifico che gli imprenditori non possono più operare e sono fuori dal mercato legittimo: si sono riuniti pertanto in comitato per vedersi riconosciuta la possibilità di agire e sono pronti in questa sede ad avanzare alcune proposte. Il mercato è stato strutturato all'interno di un progetto Toto scommesse (lo definisco così per brevità visto che si tratta di un complesso di norme), che nel giro di neanche due anni ha dimostrato tutti i suoi limiti ed è sostanzialmente fallito, comportando tutta una serie di conseguenze. Il fallimento è dovuto al fatto che è stato posto in essere un meccanismo – peraltro già noto perché tutti i precedenti interventi svoltisi in questa Commissione hanno posto in evidenza tali anomalie e i mali che ne sarebbero potuti derivare – che non ha rispettato assolutamente gli elementi tecnici del tipo di giocata a quota fissa. Ed ha ignorato, tra le altre cose, le nuove tecnologie, come il commercio elettronico e le giocate *on-line*, le regole del mercato non-chè, altro aspetto rilevante, i principi comunitari in materia.

In parole povere, è nata – a seguito del complesso di norme che ho definito del Toto scommesse – una grossa conflittualità sia in sede amministrativa, sia in sede penale, che ha visto protagonisti molto spesso i Centri trasmissione dati, i quali sono stati assolti centinaia di volte dai reati che venivano loro contestati in sede di giudizio di merito nonostante – e questo è l'aspetto particolare – la Corte di Cassazione abbia reiteratamente sostenuto l'illegittimità di tali procedimenti in assenza di reato. È un fatto clamoroso che molti giudici, dopo le decisioni della Corte di cassazione, si siano pronunciati con sentenze di assoluzione disapplicando la normativa italiana; ciò è fondamentale perché la norma italiana – quella

precedente all'attuale - è stata disapplicata in forza di principi comunitari; ma di questo aspetto, eventualmente, ne parleremo in seguito.

Certo è che l'attuale sistema ha provocato un ingente mancato introito rispetto al previsto, una notevole conflittualità ed ulteriori gravi problemi che dovranno essere risolti tenendo conto della potenzialità del mercato. In caso contrario, purtroppo, non si risolverà nulla; infatti, indipendentemente da quale sarà lo sviluppo della normativa di qui a poco e dal fatto che i concessionari saranno tenuti o meno ad effettuare i pagamenti, il mercato andrà comunque oltre dal momento che esiste un sistema - quello del commercio elettronico - che consente a chiunque di giocare da casa direttamente con un operatore estero.

Peraltro, si badi bene, ciò fino ad oggi è stato ritenuto legittimo dalla stessa Avvocatura dello Stato italiano la quale - con riferimento alla principale delle cause promosse avanti alla Corte di giustizia europea in materia, che vedeva coinvolto proprio un Centro trasmissione dati - ha affermato testualmente che le persone residenti in Italia si debbono ritenere libere di scommettere direttamente presso società straniere di allibratori.

Come è evidente, solo con questo piccolo, limitato aspetto si apre un varco; se lo Stato italiano non troverà il modo di convogliare il gioco *online* in un sistema che ne renda possibile la tassazione in Italia, tutto il volume di detto gioco, che attualmente è discreto e che comunque tenderà ad aumentare, s'indirizzerà legittimamente verso gli operatori esteri, attraverso i quali grosse multinazionali offrono i loro servizi via *Internet*.

In questa situazione i Centri trasmissione dati, oggi pacificamente «illegittimi», si sentono in dovere di tutelare chi per primo ha operato nel settore anteriormente al progetto Toto scommesse e ha lottato per anni. Nella relazione si prospettano due proposte per risolvere il problema, che tengono conto di alcuni obiettivi fondamentali: tra questi, innanzitutto, nuovi introiti per lo Stato, che non potrebbero che derivare dall'emersione del sommerso.

Le soluzioni proposte (pagine da 12 a 14 della relazione) perseguono i seguenti obiettivi: emersione del gioco clandestino, possibilità di monitoraggio del movimento delle scommesse, creazione di migliaia di nuovi posti di lavoro; inoltre, avrebbero, come immediata conseguenza, la cessazione di ogni contenzioso giudiziario, ivi compreso quello estremamente delicato che si è instaurato dinanzi alla Corte di giustizia europea e alla Corte costituzionale italiana.

Torno alla battuta su cui sono stato cortesemente corretto all'inizio, in merito alla legittimità o meno della norma: certo la norma è legittima in quanto tale, ma è stata ed è tuttora sottoposta al vaglio della Corte costituzionale e della Corte di giustizia europea la quale, in precedenti decisioni analoghe che riguardano l'Italia, ha espressamente fissato i principi all'interno dei quali una norma in materia è considerata legittima o meno.

A mio parere l'unica cosa interessante, che vale la pena sottolineare, di quella corposa sentenza - che, purtroppo, è stata molte volte letta in termini opposti - è che per essa le restrizioni che ogni Stato può legittimamente porre in materia di scommesse devono rispettare alcuni limiti.

Tali limiti sono fondamentalmente due, come afferma in modo assolutamente chiaro la Corte di giustizia europea.

Il primo è che deve essere effettivamente perseguito l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunità di gioco. Lo Stato italiano oggi, con la sua ampia normativa in tema di scommesse, effettivamente ha come obiettivo una riduzione delle opportunità di gioco o al contrario tende a svilupparle? Attenzione, perchè sull'argomento già più di una decina di giudici italiani hanno disapplicato la legge nazionale.

Il secondo concerne il finanziamento di attività sociali attraverso un prelievo sugli introiti derivanti dai giochi autorizzati: se esso costituisce solo una conseguenza vantaggiosa accessoria e non la reale giustificazione della politica restrittiva, la limitazione non è valida; ciò è affermato dalla Corte di giustizia europea in un modo assolutamente chiaro nella decisione della causa Zenatti.

Ecco perchè in Italia è stata disapplicata la vecchia norma, che era in vigore prima dell'approvazione della legge finanziaria del 2001; ma anche la nuova norma è stata immediatamente trasmessa, dopo tre mesi dall'entrata in vigore, alla Corte di giustizia europea perchè ne vagliasse la compatibilità - (ecco il termine corretto: sicuramente non la legittimità, ma la compatibilità!) con i principi comunitari in materia.

Le due proposte che presentiamo, oltre a rispettare pienamente i principi comunitari, darebbero concretamente la possibilità di evitare truffe ed eventuali riciclaggi di danaro e garantirebbero una reale tutela del consumatore.

Resta da fare un'annotazione: i Centri trasmissione dati sono stati modellati sulle totoricevitorie; semplicemente vendono un prodotto diverso: le totoricevitorie vendono il «concorso pronostico», mentre i Centri trasmissione dati la «quota fissa».

Peraltro, non vi è dubbio che dal 1994 in poi le modalità operative dei Centri trasmissione dati non sono state univoche: qualcuno di essi, effettivamente, è stato la *longa manus* di operatori esteri, mentre altri non avevano alcun rapporto con essi. In questi ultimi casi, i Centri hanno dato esclusivamente la possibilità all'utente giocatore di collegarsi tramite *Internet* ad una serie di operatori, consentendo semplicemente la navigazione ovvero fornendo anche altri servizi.

Allora con la prima soluzione il Comitato propone, dopo aver osservato attentamente il mercato, di copiare al meglio, se possibile, quanto avviene in Inghilterra, dove la problematica relativa alla tassazione è stata risolta.

In Italia vi è una tassazione che oggi è dell'ordine del quindici per cento e vi è un sistema che è saltato per ovvie ragioni, anche di carattere fiscale. Ebbene, in Inghilterra l'operatore - mi riferisco al gestore *on-line* e non al gestore solo sul territorio, i quali, peraltro, possono anche fisicamente coincidere - opera in modo completamente diverso: può accogliere, una volta autorizzato, scommesse *on-line*, pagando una tassa del quindici per cento sulla differenza tra il «giocato» e il «pagato». Si consentirebbe così di sviluppare, anche in Italia, una larghissima rete di operatori auto-

rizzati che possono quindi contattare e collegare il soggetto interessato al *bookmaker*.

Ogni giocatore potrà partecipare al gioco ed in questo caso i singoli centri di trasmissione sarebbero la *longa manus* di raccolta di un operatore, italiano o anche comunitario; ciò è irrilevante in quanto quest'ultimo avrebbe, comunque, la sede in Italia e di conseguenza pagherebbe le imposte derivanti da tale attività. Da ciò deriverebbero, in primo luogo, una discreta o meglio un'equilibrata tassazione sull'attività (che, tra l'altro, potrebbe riguardare il volume o la semplice autorizzazione a «raccolgere» per conto dell'operatore) e, in secondo luogo, migliaia di nuovi posti di lavoro senza alcun aggravio per lo Stato.

In alternativa a questa soluzione si potrebbe prevedere di affiancare al sistema concessorio un regime autorizzatorio istituendo e sviluppando una rete di raccolta su tutto il territorio; si tratterebbe, in sostanza, di un nuovo tipo di toto-ricevitoria che potrebbe liberamente avere rapporti con gli attuali concessionari.

Non intendo dilungarmi su questa seconda proposta. Sottolineo soltanto che entrambe le soluzioni hanno l'obiettivo di liberalizzare il mercato; pertanto dovrà essere prevista una diversa tassazione, una raccolta ramificata e dovranno essere offerti prodotti maggiormente in sintonia con quelli comunitari. Con tali soluzioni - lo ripeto - si creano migliaia di posti di lavoro e, soprattutto, si favorisce l'emersione del gioco clandestino. Inoltre esse, non si scontrerebbe con gli interessi degli attuali concessionari; lo stesso presidente della SNAI, Maurizio Ughi, ha ribadito la necessità di ampliare il bacino d'utenza delle scommesse. Ora, a fronte delle numerose modifiche che occorrerà apportare, non vi è dubbio che il sistema più semplice è quello del collegamento *on-line* (si tratta di un collegamento agile e senza costi aggiuntivi). La scommessa a quota fissa ha come protagonisti due soggetti - il giocatore e il banco - e la qualità del prodotto è assicurata dal fatto che non ci sono intermediari. In Inghilterra, dove appunto non ci sono intermediari, il prodotto è migliore di quello italiano che, per giunta, è sottoposto ad un carico fiscale nettamente superiore a quello inglese.

Termino qui il mio intervento. Sono a disposizione del Presidente e di tutti i membri della Commissione per ulteriori chiarimenti ed informazioni.

*GAMBINO.* Ringrazio il Presidente che ha consentito lo svolgimento di questa audizione perché possiamo finalmente dire chi siamo. Non rappresentiamo la voce di coloro che hanno tentato di svolgere un'attività imprenditoriale e ciò gli è stato legittimamente impedito da una legge dello Stato. L'avvocato Pascerini è stato esaustivo; egli ha parlato anche della normativa della Comunità europea, per cui vi saranno una serie di risvolti da questo punto di vista.

In ogni caso, il sindacato che abbiamo promosso, l'AIGS (Associazione italiana giochi e scommesse), rappresenta gli interessi non solo di coloro che hanno iniziato un'attività il cui svolgimento poi gli è stato im-

perduto, ma soprattutto di coloro che vorrebbero iniziare tale attività. Il sindacato, quindi, rappresenta anche un'idea, un progetto: il desiderio di poter investire del denaro intraprendendo un'attività che - a mio avviso - rappresenterà un nuovo tipo di lavoro. È innegabile che i centri di raccolta sono interessanti, utili ed importanti; qualora essi dovessero diventare operativi, mi chiedo perché non utilizzare quelli già esistenti.

Si è parlato di attività illegittima, ma è pur vero che la Guardia di finanza nelle sue ispezioni non si è imbattuta in attività criminali, ma in negozi regolarmente aperti, con tanto di targa, e in persone che hanno investito denaro, impiegato personale e pagato regolarmente le tasse. Naturalmente queste persone prestavano un servizio e sono state le pioniere di un gioco telematico che oggi viene richiesto anche dai concessionari. Questo è un dato di fatto innegabile; nessuno può travisarlo, la storia è storia.

Ricordo a me stesso che Gorgia da Lentini in una sua arringa ebbe a dire: la verità non esiste, se esistesse nessuno potrebbe conoscerla, e se qualcuno la conoscesse non la potrebbe rivelare ad alcuno. Questo vuol dire che la verità non sta né da una parte né dall'altra, ma in mezzo. Ritengo, pertanto, che una classe imprenditoriale sia stata eliminata con un colpo di mano, sia pure legittimo. Le leggi astratte e generali devono salvaguardare anche gli interessi legittimi dei cittadini. Ebbene, se parliamo di rispetto della legge, chiedo a questa onorevole Commissione non di avallare la situazione di fatto, ma di prendere in considerazione le richieste di un singolo cittadino che ha riunito in questa associazione degli imprenditori che vorrebbero svolgere questa attività e che intravedono nel settore un'opportunità di lavoro.

La Commissione, a mio avviso, deve fare anche chiarezza sui motivi per cui fino ad oggi i concessionari non hanno corrisposto i pagamenti, visto che anch'essi devono rispettare la legge. È come se un'impresa alla quale è stato affidato un appalto chiedesse una deroga perché non riesce a portare a compimento il suo lavoro; se anche una seconda impresa non riesce a concluderlo, vuol dire che qualcosa non va nel bando, di cui evidentemente dovranno essere riconsiderati i parametri. E' altrettanto inconcepibile però che per un'intera classe di lavoratori (come, ad esempio, quella dei macellai che magari incontra difficoltà a versare il dovuto perché il mercato è in crisi) venga disposta la sospensione dei termini del pagamento delle imposte (anche se vi è una differenza tra esercizi che distribuiscono beni di prima necessità, la cui chiusura potrebbe creare anche problemi di ordine pubblico, e quelli riguardanti un bene voluttuario come il gioco).

Il mio intervento non vuol essere un attacco verso nessuno, ma piuttosto una difesa di coloro che sono entrati nel mercato ed hanno vinto regolarmente una concessione della quale vanno rispettati i termini.

Crediamo nella liberalizzazione del mercato e nel fatto che questi centri di trasmissione, qualora venissero creati, possano essere di ausilio ai concessionari italiani. Naturalmente lo Stato dovrà riesaminare anche la materia riguardante i *bookmakers* inglesi, giacché viviamo in un'economia globale. Quindi, oltre ad una liberalizzazione del mercato, ad un si-



stema autorizzatorio e non concessorio ed alla possibilità di rivedere il sistema anche per gli attuali concessionari, sollecito una regolamentazione generale del settore.

Sono venuto a conoscenza dell'intenzione del Governo di realizzare un'Agenzia dei giochi. Si tratta di una grande opportunità per l'Italia che consentirebbe un incremento delle entrate erariali nonché la creazione di migliaia di posti di lavoro (potrebbe emergere il lavoro nero che si cela dietro le scommesse clandestine) perché tanta è la voglia dell'utente di giocare e degli imprenditori di investire denaro. Noi rappresentiamo un progetto nuovo non obsoleto. Kennedy parlava di una nuova frontiera; forse oso molto nel citarlo, ma le nuove tecnologie e gli strumenti informatici sono talmente progrediti da averci superato. Chi di noi non ha incontrato difficoltà ad utilizzare il *computer* o i telefonini *wap* di nuova generazione? Oggi tutto ciò che è scommessa *on-line* può essere giocato da casa e addirittura dai telefonini. Ritengo che dovremmo esercitare un controllo su questo settore; è necessario allora rivedere tutta la materia nonché l'atteggiamento nei confronti di chi ha voluto esercitare un proprio diritto usufruendo della possibilità di creare un nuovo modo di lavorare.

Termino il mio intervento sottolineando un aspetto della giocata a quota fissa: chi non ha desiderio di giocare laddove vi è la possibilità di una vincita migliore? Penso che tutti noi, di qui a domani, giocheremo al SuperEnalotto, che è arrivato ad un monte premi di 37 milioni di euro, anch'io, che non sono un grande giocatore, giocherò la schedina nella speranza di vincere. Perché togliere questa speranza al cittadino? Sotto questo aspetto, credo che vi siano grandi possibilità e una ampia apertura.

Ringrazio la Commissione, che ci ha dato modo di esprimere il nostro punto di vista e dichiaro la nostra disponibilità a rispondere a qualsiasi domanda.

BONAVITA (*DS-U*). Personalmente, non ho mai giocato e non sono un giocatore, ma so come si gioca, perchè è molto semplice.

Innanzitutto voglio fare una valutazione: ritengo che nel nostro Paese vi sia stata una *overdose* di aspettative per quanto riguarda lo sviluppo del gioco. Anche se siamo il Paese che ha la più alta propensione al gioco in Europa – (questo dicono i dati): ci troviamo oggi di fronte al dato di fatto eclatante che, malgrado durante il periodo del risanamento qualcuno abbia pensato che la propensione al gioco potesse aumentare ulteriormente, stanno diminuendo le entrate erariali provenienti dai giochi.

Secondo la versione *vulgata*, uno dei principali imputati di tale diminuzione sarebbero le giocate *Internet* che, più o meno, essendo tutte a quota fissa risultano maggiormente interessanti per gli scommettitori. Infatti, poiché nel nostro Paese non vi è una regolamentazione – se non punitiva e inibitrice – sia dei Centri trasmissione dati, sia di questo sistema di gioco, si assiste al riversarsi di molti giocatori su *Internet* a danno degli altri sistemi di gioco più tradizionali quali le agenzie, i concorsi pronostici e così via.

Ciò che mi interessa sottolineare a questo punto è che non sono convinto che aumentando le possibilità di gioco si avranno maggiori entrate, dal momento che lo SNAI fece questa scommessa e perse clamorosamente (tant'è che oggi non è in grado di pagare i minimi garantiti).

La domanda che desidero porre e che rivolgo all'avvocato Pascerini e al Presidente Gambino è la seguente: che senso ha aprire in Italia dei Centri trasmissione dati se lo scommettitore può avvicinarsi ad ipotesi di gioco più eccitanti per lui senza avere bisogno di un interfaccia locale? Pongo questo problema, perchè altrimenti non risolveremo la questione che ci sta a cuore, vale a dire l'emersione dal sommerso di quote di gioco riconducendole ad una tassazione regolare o comunque parametrata. È questo il primo problema che evidenzio.

Inoltre, cosa si può fare affinché i *bookmakers* stranieri che agiscono sul nostro territorio paghino le tasse sul volume di gioco oppure sulla differenza tra giocato e pagato, come da voi proposto?

Vorrei sapere se è possibile realizzare tutto ciò. Personalmente sono convinto che se – al di là delle vostre aspettative che sono eccessive, anche se ognuno ha diritto di avere le proprie – si facessero emergere le quote di gioco che evadono il fisco, il beneficio andrebbe a vantaggio di tutti i sistemi di gioco, anche quelli tradizionali, perché in presenza di un'offerta diversificata lo scommettitore può anche decidere di indirizzarsi sul sistema tradizionale. A mio giudizio, l'emersione di dette quote di gioco è importantissima e decisiva al fine di far rientrare e riportare risorse nelle casse dello Stato.

BRUNALE (*DS-U*). Più che rivolgere una domanda ai nostri ospiti, signor Presidente, vorrei capire meglio quanto è stato detto in questa sede, perché, sinceramente, gli interventi sin qui svolti e le relazioni presentate mi sono parsi sufficientemente chiari.

Non sono state risparmiate critiche al sistema presente nel nostro Paese, né nei confronti del Governo e, quindi, anche verso il Parlamento per quanto attiene il dettato della legge finanziaria 2001. Personalmente, sono tra quei parlamentari che – ahimè! – hanno votato favorevolmente a dette norme.

Tuttavia, ritengo che in questa sede, più che formulare uno sfogo circa i mali che colpiscono la categoria rappresentata dagli auditi, che comunque è legittimo denunciare ed evidenziare, sia richiesto a coloro che intervengono di dare un contributo. Ciò è quanto dobbiamo ricevere noi parlamentari che, pur essendo oggi all'opposizione, sicuramente abbiamo una buona dose di cultura di governo e la voglia di contribuire affinché nel nostro Paese vi siano norme efficaci, efficienti e rispettose dei diritti dei singoli cittadini, nonché del mondo del lavoro e delle imprese, le quali debbano essere anche in linea con l'Europa. Il contributo che i presenti, così come gli altri soggetti auditi, sono chiamati a fornire a questa Commissione deve tendere non tanto alla mera tutela degli interessi dagli stessi rappresentati, quanto, nei limiti in cui ciò è possibile, a consentirci ad af-

frontare la materia, nella complessità della stessa, indipendentemente dagli incroci piuttosto perversi che si sono venuti a creare.

Ad esempio, ho ascoltato il giudizio piuttosto pesante formulato nei confronti delle attuali concessionarie. È vero che esse sostanzialmente hanno un monopolio, come avete denunciato, ma piuttosto che rivolgere critiche a queste concessionarie che – a vostro avviso – non sono state in grado di svolgere un certo tipo di lavoro, e a noi e al Governo per aver disposto la sospensione dei termini del pagamento delle imposte, mi impegnerei a formulare una serie di proposte concrete. Non intendo dare lezioni a nessuno perché ognuno è in grado di comprendere il proprio ruolo e il tipo di contributo che può fornire in questo momento. Stiamo discutendo però di un settore particolarmente delicato, con la pretesa storica da parte dello Stato di regolamentarlo anche a fini etici e morali, traendone al tempo stesso benefici economici, giusto o meno che sia. È chiaro che le «rotture storiche» in questa vicenda sono rappresentate – come da voi evidenziato – dalla tecnologia e dai processi di cambiamento. *Internet* ha rappresentato e rappresenta una «rottura» che ci pone di fronte a problematiche nuove in questa materia rispetto all'Europa e al mondo. Ne consegue che non possiamo più pensare di dover o poter esercitare, attraverso la legislazione, diritti e doveri avendo come unico riferimento i confini dello Stato. Occorre pensare più in grande.

Se ho ben capito, voi sostenete, in maniera limpida dal punto di vista progettuale, al di là delle critiche rivolte a questo o a quell'altro soggetto, che occorre un profondo ripensamento della struttura dei giochi nel nostro Paese. In sostanza, ritenete che ci si debba muovere verso un processo di liberalizzazione; che lo Stato nazionale, nel quadro dei confini comunitari e con l'adeguamento della propria legislazione a quella comunitaria, debba stabilire regole che disciplinino l'esercizio di quest'attività, e al tempo stesso operare, attraverso una nuova legislazione, un cambiamento piuttosto profondo, simile a quello che sembra si stia compiendo in particolare nel mercato inglese, che sta modificando enormemente anche i rapporti con gli altri Stati dell'Unione. Questa impostazione mi sembra sufficientemente chiara.

CASTELLANI Pierluigi (*MAR-DL-U*). Chiedo scusa, ma non ho ben compreso la seconda soluzione ipotizzata nella vostra relazione. Vorrei avere chiarimenti sull'ipotesi di affiancare il regime concessorio al regime autorizzatorio e come ciò si ricollegli alle problematiche che avete esposto.

PRESIDENTE. Mi riallaccio all'intervento svolto dal senatore Brunale, del quale condivido le osservazioni, per mettere il dito sulla piaga.

Nel corso di alcune audizioni presso la nostra Commissione da più parti, in particolare dalla Guardia di finanza, è stato sostenuto che i centri trasmissione dati sono uno degli strumenti principali per il riciclaggio di denaro sporco. Lei, avvocato Pascerini, nel suo intervento ha sfiorato il discorso sul fenomeno del riciclaggio. Le chiedo, allora, in che modo, me-

dianche le vostre proposte, è possibile impedire il riciclaggio del denaro sporco attraverso le scommesse *on-line*. In secondo luogo, vorrei sapere se l'utilizzo di carte di credito emesse da banche italiane (collegate ai conti correnti degli utenti e quindi facilmente controllabili), possa costituire un valido elemento di contrasto a questo fenomeno e di controllo dei flussi di denaro. A vostro giudizio, i centri di trasmissione dati sono potenzialmente strumenti di riciclaggio dal momento che è impossibile controllare il flusso di denaro in entrata e in uscita, di cui non si conosce la provenienza?

Il senatore Brunale ha fatto riferimento ad aspetti e profili di carattere etico e morale – e proprio in relazione a questi la Commissione nella sua collegialità (e quindi non solo il Presidente) ha deliberato la vostra audizione – e chiede che siano formulate proposte concrete e che sia fatta chiarezza, al di là dell'esigenza di regolamentare tutto il settore dei giochi per incrementare le entrate erariali.

*PASCERINI*. Risponderò all'ultima domanda che mi è stata rivolta ricordando quanto ha affermato il colonnello della Guardia di finanza Suppa in questa Commissione nel corso dell'audizione svoltasi il 14 febbraio del corrente anno. Alla domanda specifica del Presidente di chiarire se il gioco *on-line* si presti o meno ad operazioni di riciclaggio, facendo riferimento ai *videopoker* ed anche ad altre attività, il colonnello Suppa risponde che «per quanto concerne le ipotesi di riciclaggio di proventi da attività illecite, esiste la possibilità concreta che il gioco *on-line* costituisca un possibile veicolo di tale attività». Ed io concordo sul fatto che potenzialmente tale pericolo sussista. «D'altra parte» – aggiunge il colonnello – «anche il gioco legale può prestarsi, in particolari condizioni, ad essere sfruttato a fini di riciclaggio». E devo dire che mi ha fatto molto piacere che un autorevole esponente della Guardia di finanza abbia detto ciò.

**PRESIDENTE**. Tenga presente, avvocato Pascerini, che quelle non sono le parole del colonnello Suppa: si tratta del resoconto sommario.

*PASCERINI*. Ma il concetto è chiaro. Questo significa che sia per il gioco *on-line* (non parlo di quello clandestino perché è evidente che esso è un canale di riciclaggio) che per quello gestito dai concessionari il rischio è lo stesso. Anzi, ritengo che il gioco *on-line*, soprattutto se venisse consentito modificando l'attuale sistema l'utilizzo delle carte di credito e di carte prepagate, potrebbe rispondere ad una trasparenza totale ed assoluta. È evidente però che non si può vietare l'uso del denaro contante nel gioco *on-line* e che quindi si debba fare riferimento ovviamente ai centri trasmissione dati o ai raccoglitori sul territorio per conto dei concessionari. Quindi la soluzione è cercare di fare utilizzare le carte prepagate e le carte di credito, e soprattutto fare riferimento a quello che avviene oggi con i concessionari perché c'è lo stesso tipo di rischio per quanto riguarda il riciclaggio di denaro sporco; è la stessa identica cosa, anzi nel gioco *on-line* ce ne è di meno perché – come ho detto – si possono utilizzare le carte di

credito, le carte prepagate e tutti gli strumenti tecnologici che consentono di controllare i flussi di denaro.

Per quanto riguarda il regime autorizzatorio e concessorio, si tratta di due aspetti complementari. Il sistema concessorio, attualmente in vigore, consente al concessionario di svolgere una attività da imprenditore e di rischiare. È vero che a volte si verificano fatti assolutamente anomali, nel senso che l'imprenditore spesso non è neanche in grado di stabilire le quote perché vi sono delle società apposite (non intendo entrare nel merito di questo argomento giacché si tratta di scelte di tipo tecnico). Il concessionario comunque guadagna perché rischia, diventando di fatto un altro giocatore. Il regime autorizzatorio funziona in un modo completamente diverso e sarebbe complementare a quello concessorio. L'attuale concessionario, italiano o comunitario, tiene il banco e rischia; in sostanza è colui che fa le quote e quindi rischia; il soggetto autorizzato, invece, cioè il centro trasmissione dati, grazie ad una raccolta più diffusa sul territorio si comporterebbe come una ricevitoria. Non a caso ho scritto nella relazione che i centri trasmissione dati si muovono esattamente come le ricevitorie. Con una unica differenza però: la diversa tipologia del prodotto venduto.

La regolamentazione delle scommesse a quota fissa allora implica l'assunzione di un rischio d'impresa che deve essere adeguatamente considerata. Ci dobbiamo anche domandare se in Italia ci sono soggetti realmente esperti disposti ad accettare tale rischio.

Desidero evidenziare come le due soluzioni che proponiamo siano quanto di più logico si possa realizzare in un sistema che è abnorme dal momento che in realtà è sbagliato il presupposto. Il sistema presente, purtroppo, è stato costruito su presupposti ontologicamente sbagliati: la scommessa a quota fissa non può sopravvivere, rispetto al mercato europeo, con gli attuali pesi d'intermediazione, prelievi fiscali, tassazione e accantonamenti a favore del CONI.

Il senatore Bonavita poc'anzi ha chiesto quali interventi si possano effettuare in favore del settore. Occorre semplicemente prendere atto della realtà, nulla di più e nulla di meno: esiste un mercato, quello telematico, che prima, almeno in parte, era rappresentato dai Centri trasmissione dati e che attualmente non produce danaro per l'Italia. Si tratta di fare in modo che tale mercato emerga definitivamente e che il giocatore italiano preferisca il prodotto che gli assicura un interlocutore italiano e che, quindi, invece di giocare da casa (cosa che comunque potrà continuare a fare) lo faccia da un centro vicino. È necessario far confluire tale volume del gioco *on-line* verso soggetti raccoglitori che, quindi, devono essere sparsi sul territorio.

*GAMBINO.* Signor Presidente, desidero solo aggiungere che non volevamo essere critici nei confronti del Parlamento; intendevamo semplicemente sottolineare (come ho fatto citando Gorgia da Lentini) la realtà di fatto, è cioè che 600 Centri trasmissione dati sono stati chiusi. Ciò non significa soltanto che i titolari di tali centri hanno un procedimento penale

in corso (per cui devono sborsare denaro ed andare nei tribunali a perdere il loro tempo), ma anche che vi sono 600 attività chiuse.

Ricordo che oggi, a difesa dai continui attacchi contro la categoria dei Centri trasmissione dati, è stato costituito un sindacato e ciò è molto importante. Deve emergere la filosofia secondo la quale è possibile convivere, se non vivere in simbiosi, come è stato già sottolineato. È necessario che sul territorio siano presenti altri punti, collegati ai concessionari, per la raccolta del gioco.

Il Governo precedente ha intrapreso tale strada: tutto è perfettibile e migliorabile ed il Governo attuale deve, anche in considerazione di quanto detto dall'avvocato Pascerini, trovare le giuste soluzioni per evitare il riciclaggio, il lavoro nero e quant'altro possa nuocere allo Stato italiano, permettendo a qualsiasi cittadino italiano che lo desideri di intraprendere questa attività.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Pascerini e il dottor Gambino per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,25.*

SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIV LEGISLATURA

---

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 APRILE 2002

---

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione della Lottomatica Spa

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 239, 245, 246 e <i>passim</i>	STADERINI . . . . .	Pag. 240, 247
BRUNALE (DS-U) . . . . .	246		
COSTA (FI) . . . . .	247		
D'AMICO (MAR-DL-U) . . . . .	245		
DE PETRIS (Verdi-U) . . . . .	247		
* EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE) . . . . .	246		
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	245		
TURCI (DS-U) . . . . .	246		

### Audizione della SISAL Spa

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 250, 254, 255 e <i>passim</i>	BALDASSARRE . . . . .	Pag. 254, 255
CASTELLANI (Mar-DL-U) . . . . .	254	* SANDI . . . . .	250, 257, 260
COSTA (FI) . . . . .	257		
D'AMICO (Mar-DL-U) . . . . .	254, 255		
DE PETRIS (Verdi-U) . . . . .	256		
* EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE) . . . . .	256		
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	255		
TURCI (DS-U) . . . . .	256		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.



*Intervengono l'ingegner Marco Staderini, presidente della Lottomatica Spa, l'ingegner Rosario Bifulco, amministratore delegato e direttore generale ed il dottor Piero Alberti, vice direttore generale e direttore strategie e nuove partecipazioni della medesima società, il professor Antonio Baldassarre, presidente della SISAL Spa, il dottor Giorgio Sandi, amministratore delegato ed il dottor Vincenzo Mascellaro, direttore centrale affari istituzionali della medesima società.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione della Lottomatica Spa**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo oggi in programma le audizioni dei rappresentanti della Lottomatica Spa e della SISAL Spa.

Sono qui con noi l'ingegner Marco Staderini, presidente della Lottomatica Spa, l'ingegner Rosario Bifulco, amministratore delegato e direttore generale, e il dottor Piero Alberti, vice direttore generale e direttore strategie e nuove partecipazioni della medesima società, che ringrazio per la sollecitudine con cui hanno accolto il nostro invito.

L'indagine conoscitiva in titolo è stata avviata a seguito del varo della legge Tremonti-*bis* e, in particolare, dell'articolo 12 che prevede la razionalizzazione dell'intero settore dei giochi e l'istituzione di un'agenzia che elimini differenziazioni di competenze e duplicazioni di giochi, onde effettuare economie di scala attualmente non assicurate dai vigenti sistemi informatici.

La Commissione ha quindi avviato una serie di audizioni. Finora sono stati ascoltati il dottor Vittorio Cutrupi, direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato; l'avvocato Andriani, commissario dell'Unione nazionale incremento razze equine; il colonnello Vincenzo Suppa, capo del III reparto del Comando generale della Guardia di finanza; il dottor Fabrizio Motterlini, presidente del Sindacato italiano concessionari scommesse; il dottor Cataldo Gagliardi, presidente del Sindacato totoricevitori sportivi; il dottor Alberto Lucchi, presidente del

Sindacato nazionale agenzie ippiche; il dottor Gianfranco Chiari, presidente dell'Unione totoricevitori italiani sportivi; il dottor Raffaele Ferrara, direttore generale dell'Agenzia delle entrate; il signor Massimo Passamonti, presidente della SAGI-Sport; il professor Mauro Masi, commissario straordinario della Società italiana autori ed editori; il signor Maurizio Ughi, presidente della SNAI spa; l'onorevole Vincenzo Scotti, presidente dell'Associazione concessionari Bingo.

Nella seduta di ieri sono stati altresì auditi il dottor Maurizio Gambino, l'avvocato Andrea Pascerini, il signor Domenico Celotto e il dottor Giuseppe Talarico, in rappresentanza del Comitato centri trasmissione scommesse telematiche-Silcea, l'organismo contro il quale sono stati lanciati strali da tutti coloro che abbiamo ascoltato. Come ieri abbiamo chiaramente dichiarato, la Commissione non intende legittimare persone e strumenti assolutamente illegali per la legge italiana. Ciò nonostante, ha deciso di audire i rappresentanti del Comitato suindicato ritenendo giusto ascoltare la campana di chi è attualmente sotto accusa da parte dell'intero ambiente dei giochi.

Do quindi la parola al presidente Staderini che svolgerà una relazione introduttiva.

*STADERINI.* Presidente, ringrazio lei e i senatori presenti per l'attenzione che la Commissione ha voluto dare alla nostra audizione. Premetto di avere ricoperto la carica di amministratore delegato fino a pochi giorni fa e di essere stato poi nominato presidente di Lottomatica dopo i mutamenti verificatisi nei mesi scorsi nell'assetto proprietario della società che, a seguito dell'OPA, è stata rilevata dal gruppo De Agostini. L'ingegner Bifulco, che mi accompagna, è l'attuale amministratore delegato della società. Poiché ci stiamo cimentando in queste nuove vesti solo da qualche giorno, sarò io a svolgere la relazione. Naturalmente, l'ingegner Bifulco è pronto a rispondere a qualsiasi domanda che gli venisse rivolta nel corso di quest'incontro.

Consegno quindi alla Presidenza una documentazione concernente il bilancio dell'ultimo esercizio della società Lottomatica, nonché uno studio sull'andamento dei giochi in Italia e del Lotto in particolare, che evidenzia alcune componenti fondamentali che sono soprattutto la ricerca del numero vincente, la Cabala e l'estrazione dei numeri ritardatari, che provocano una sorta d'effetto *jackpot* sul gioco del Lotto.

La mia esposizione si articolerà in una veloce e sintetica presentazione del Gruppo e di come vediamo i vari giochi che oggi amministriamo; lascerò poi spazio alle vostre domande.

Lottomatica è oggi il primo operatore nazionale in quanto il 69,1 per cento della raccolta globale fa capo ad essa; è *leader* mondiale nel settore del Lotto, mentre nel settore dei giochi pubblici è al terzo posto.

Oggi gestiamo giochi pubblici quali il Lotto, la Formula 101 e la scommessa Tris per conto della Sara Bet. La nostra rete, però, è utilizzata anche per alcuni importanti servizi d'utilità pubblica abbastanza noti che ricordo a titolo di conoscenza: pagamento del bollo auto, del canone

RAI, del contributo unificato di spese di giustizia e delle multe automobilistiche per i comuni convenzionati, servizi anagrafici, biglietteria sportiva e ricariche telefoniche. Quest'ultimo filone di attività d'interesse di Lottomatica vede l'utilizzo dei terminali della rete per l'erogazione di servizi strutturati a cittadini e ad enti.

La nostra società ha un capitale sociale di oltre 88 milioni di euro; il 64 per cento è detenuto dal gruppo De Agostini; è quotata in borsa dal maggio dello scorso anno; la capitalizzazione ammonta a circa 1.800 milioni di euro. Conta su una collaborazione di 852 dipendenti al 31 dicembre 2001; è articolata in due centri nazionali a Roma e due centri periferici.

La particolarità di Lottomatica rispetto agli altri operatori del settore risiede innanzi tutto nel fatto che essa è concessionaria incaricata di svolgere pubblici servizi ed anche agente contabile. Lottomatica, per il gioco del Lotto, è dunque soggetta alla disciplina pubblicistica vigente in materia e quindi al controllo e alla vigilanza dei Monopoli di Stato, dell'Ufficio centrale di Ragioneria nonché al giudizio di conto della Corte dei Conti. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 560 del 1996 regola le attività di concessione contabile della società.

Lottomatica inoltre, assimilato ad ente di diritto pubblico, è l'unico concessionario soggetto alla normativa comunitaria ed è obbligato all'espletamento delle gare europee per l'acquisizione di beni e servizi. Le gare sono aggiudicate da un'apposita commissione ministeriale. Questo è un ulteriore elemento di differenziazione tra Lottomatica e gli altri operatori.

Un'altra differenza importante è data dal fatto che i punti e i tempi del gioco del Lotto non sono individuati con criteri privatistici. L'amministrazione dei Monopoli, infatti, con criteri di pubblico interesse e non di tipo economico, stabilisce l'estensione della rete di raccolta e l'individuazione delle nuove tabaccherie-ricevitorie a ciascuna delle quali attribuisce la concessione per la raccolta del gioco.

Per quanto attiene al mercato dei giochi, il volume complessivo della raccolta si è di poco incrementato, passando dai 27.600 miliardi di lire del 2000 ai 28.000 miliardi del 2001. Tale incremento è stato determinato soprattutto dal settore delle scommesse (più 500 miliardi) e in misura minore dalla *Tris* (80 miliardi di lire). Si sarebbero potuti ottenere risultati di gran lunga superiori, ma la raccolta clandestina tramite *slot machine*, *videopoker* e scommesse estere, via Internet o attraverso i centri trasmissione dati, sottrae ingenti risorse allo Stato e comporta una concorrenza sleale ai danni di concessionari e gestori. In questo senso l'audizione del colonnello Suppa della Guardia di finanza è stata significativa. Egli ha denunciato l'assoluta rilevanza sociale del fenomeno che è sotto gli occhi di tutti. Lo Stato dovrà, quindi, esercitare una forte azione di vigilanza e di prevenzione dei reati in un settore dove è evidente il rischio di possibili infiltrazioni della criminalità organizzata: si tratta di un'attività ad altissima remuneratività con limitati rischi imprenditoriali. È necessario, inoltre, che si renda compiuta la normativa sugli apparecchi da gioco: l'imposta deve

commisurarsi agli incassi effettivi ed è necessario dare applicazione a quella disciplina a tutt'oggi inevasa che sostanzialmente non consente nemmeno la tassazione normale.

L'*asset* più importante di Lottomatica è la gestione del gioco del Lotto. Con la concessione a Lottomatica, la raccolta del Lotto è passata dai 3.900 miliardi di lire del 1994 ai 14.200 miliardi del 2001, con una punta di 19.500 miliardi di lire nel 1999. La componente stabile del gioco tradizionale nel 2001 è stata pari a circa 11.000 - 12.000 miliardi di lire, mentre la componente variabile, legata al fenomeno dei numeri ritardatari (che per evidenti ragioni è connessa solo al momento in cui si crea tale fenomeno e dunque è slegata dal fattore tempo) è stata pari a circa 2.500-3.000 miliardi di lire. Un numero - lo ricordo - è considerato ritardatario quando non è uscito per cento volte; si comincia allora a manifestare l'interesse di un mondo particolare di giocatori per un volume di raccolta pari a circa 2.500-3.000 miliardi di lire.

Oggi le tabaccherie e le ricevitorie attive sono 27.675; sono tutte collegate *on-line*. Entro settembre saranno 35.000 (verranno attivate quelle che hanno presentato la domanda entro il 2000).

I singoli ricevitori non sostengono nessun onere, né costi diretti, né canoni, né corrispettivi per materiale, distribuzione, assistenza, attivazione del terminale e così via.

La nostra è una concessione traslativa di pubblici poteri, che scade nel 2012. La forza dell'intero sistema, che rappresenta anche l'elemento di successo per gli altri servizi, è data dal funzionamento della rete: ogni anno compiamo circa 3-4 miliardi di operazioni e devo dire che finora non si sono registrati inconvenienti né di natura tecnica, né tanto meno di gestione e di rendicontazione dei volumi di denaro (circa 10.000 miliardi di lire vengono pagati ogni anno in vincite). Anche la gestione rappresenta, dunque, un elemento importante che continuiamo a monitorare attraverso investimenti al fine di mantenere la rete informatica in condizioni di totale sicurezza, tenendo conto anche degli interessi dei *rider* che tentano di attaccare il nostro sistema.

L'altro gioco che Lottomatica gestisce è la Formula 101, legato alle gare di Formula 1. Esso è stato introdotto nel 2000 con risultati abbastanza modesti rispetto alle ottimistiche previsioni che erano state fatte. Nonostante il volume di raccolta sia basso, il meccanismo del premio è buono. Purtroppo allora non ha funzionato bene la gestione della pubblicità. Sarebbe necessario apportare alcune modifiche: ristorare ad esempio diversamente i concessionari per la gestione della pubblicità, visto che attualmente l'aggio non copre nemmeno i costi per aumentare il volume della promozione pubblicitaria. In ogni caso, l'elemento che più di ogni altro rende questo gioco poco appetibile è la forte discontinuità tra le gare di Formula 1: esso risente degli intervalli tra un gran premio e l'altro; siamo di fronte ad un meccanismo che prevede il gioco una settimana sì e l'altra no e quindi anche il fenomeno del *jackpot* non suscita interesse. Stiamo definendo, d'intesa con la SISAL, alcune modifiche al meccanismo del regolamento di gara, ipotizzando l'introduzione anche delle

gare motociclistiche per fare in modo che questo concorso possa aver luogo anche nelle domeniche in cui non si svolge la Formula 1.

Per quanto riguarda la scommessa Tris, Lottomatica presta servizi al concessionario Sara Bet con oltre 16.000 ricevitorie, oltre ad altre 2.075 ricevitorie tramite una nostra società controllata (queste ultime dislocate nei bar, mentre quelle del Lotto, secondo quanto previsto dalla legge, all'interno delle tabaccherie).

Il volume di incasso della Tris è cresciuto rispetto al 2000 del 22 per cento, con un incasso complessivo di circa 654 miliardi di lire; però c'è da dire che la scommessa Tris è in costante *trend* negativo da oltre cinque anni e che il suo volume è passato dai 2.500 miliardi del 1996 ai 971 miliardi del 2001. Le cause del negativo andamento della Tris sono facilmente individuabili nella obsolescenza del prodotto. Occorrerebbe modificare e incrementare l'offerta per gli amanti delle corse dei cavalli anche perché la normativa che oggi ne regola gli aspetti commerciali e fiscali ne accentua gli elementi negativi. Fino ad ora la scommessa Tris, anche in virtù dell'efficienza del sistema Lottomatica, ha resistito a questi fattori di crisi, ma non può continuare a competere con altri prodotti quali, ad esempio, il Superenalotto, molto più attraenti, per i quali, oltretutto, il ricevitore percepisce quasi il doppio dell'aggio rispetto a quello della Tris.

Occorre, dunque, procedere alle modifiche proposte in questa sede dall'UNIRE, sulle quali ovviamente concordiamo. Esse si sostanziano nell'attuazione, completa e senza indugio, della concessione della scommessa Tris e nell'emanazione del regolamento delle scommesse assimilabili, presupposto necessario per l'introduzione di nuove tipologie di scommesse (come, ad esempio, le scommesse denominate «quartè» oppure «quintè» che all'estero hanno riscosso grande successo). In secondo luogo, sarebbe opportuna una perequazione dell'aggio ai ricevitori, che dovrebbe passare dall'attuale 4,5 per cento al 7 per cento. Questo lo si potrebbe ottenere modificando l'aliquota di imposta che oggi per la Tris è del 25 per cento, mentre per tutti i concessionari è di circa il 20 per cento. Rendendo coerenti i valori, l'eventuale differenza potrebbe essere concessa alle ricevitorie.

Per quanto riguarda il comparto delle lotterie nazionali ed istantanee, come sottolineato dal dottor Cutrupi, si tratta di un settore fortemente in crisi. Una possibile soluzione è la privatizzazione di questa attività. Noi abbiamo vinto la gara per l'affidamento in concessione dei servizi di gestione automatizzata delle lotterie tradizionali ed istantanee congiuntamente a Scientific Games (società americana *leader* a livello internazionale con oltre 70 lotterie negli Stati Uniti e in altri Paesi), Arianna 2001 (Società della Federazione italiana tabaccai), EIS-elettronica ingegneria sistemi Spa, Tecnost Sistemi e Poligrafico Calcografia e Cartevalori Spa. È prevista la costituzione di un raggruppamento temporaneo di imprese che dovrebbe consentire di avviare subito un processo importante, perché il piano di sviluppo prevede un fatturato di circa 3 milioni di euro già nel terzo anno e di 4,7 milioni di euro al sesto anno. Queste previsioni sono da noi giudicate più che attendibili, anche considerando che uno

dei concorrenti, GTECH, terzo arrivato ed altro operatore importante in questo settore, aveva una previsione di ricavi quasi coincidente con la nostra. C'è quindi da ritenere che queste ipotesi siano più che realizzabili. Oggi non si è potuto attivare la concessione per i numerosi ricorsi presentati da GTECH e da SISAL (che era stata esclusa dalla gara perché non in possesso dei requisiti). Mi risulta tuttavia che quest'ultima abbia ritirato il suo ricorso e quindi che dovrebbero cadere tutte le condizioni che hanno impedito all'amministrazione di siglare l'accordo. Per Lottomatica lo slittamento di un mese significa solo iniziare un mese dopo e finire un mese dopo, ma per lo Stato significa perdere un mese di attività e, mediamente, oltre 47 milioni di euro.

Gli elementi di forza del progetto di Lottomatica sono basati sulla rete *on-line*, che si appoggerà inizialmente sulla rete del Lotto per poi estendersi su altri punti esterni. Oggi le lotterie immediate sono caratterizzate o da vincite modeste oppure da vincite multimilionarie, per cui è necessario introdurre la possibilità di pagare premi intermedi. Infatti, introducendo premi da 250 e da 500 euro – che possono, ad esempio, valere una giacca nuova – renderemmo più interessanti i concorsi e ciascuno di noi comprerebbe, magari con il resto del caffè, un «Gratta e vinci». Ciò va coniugato con la tempestività nella distribuzione e nel ritiro dei biglietti vincenti legati a ricorrenze particolari, come la festa della mamma, San Valentino, e via dicendo. E' importante che i biglietti collegati con tali ricorrenze si vendano subito, prima della data della festa, e non il giorno dopo (è necessaria una struttura di *marketing* che studi i prodotti, legando le iniziative alle richieste di mercato e agli interessi del pubblico).

Per quanto riguarda il Bingo, Lottomatica ha acquisito il 50 per cento della Global Bingo Corporation (gruppo CIRSA), leader del Bingo in Spagna con 52 sale, e ha recentemente perfezionato l'acquisizione della società Playservice Srl, titolare di 36 concessioni in Italia.

Tanto è stato detto sul tema, noi diciamo soltanto di essere favorevoli alla costituzione di una polizia dei giochi, purché ben coordinata con la Guardia di finanza e alla devoluzione di una percentuale dei proventi delle sale Bingo a favore degli enti locali, per superare una serie di problemi di carattere locale.

Per quanto riguarda il settore delle scommesse, siamo in attesa del rilascio del nulla osta da parte dell'Antitrust per acquisire il ramo d'azienda della EIS, il 67 per cento di Toto 2000 e il 51 per cento di Betting Services, due società che operano nel settore. Con queste acquisizioni avremo l'opportunità di servire, come *service provider*, 250 sale di scommesse sportive ed ipiche.

Anche per quanto concerne tale settore condividiamo tutte le iniziative e quanto è stato detto in questa sede in particolare sull'inopportunità delle *slot machine* e della completa liberalizzazione del mercato delle scommesse. Siamo convinti che la legislazione attuale vada migliorata, ma non allargata, anche se forse sarebbe opportuno avviare il processo di scommesse via telefono e via Internet, che potrebbe aiutare questo set-

tore, drenando risorse economiche che altrimenti andrebbero diverse su altri operatori internazionali.

Concludo dichiarando che Lottomatica ha partecipato con BNL, TELCOS, CITEC e UTS alla gara indetta dal CONI. Siamo convinti di aver presentato un'offerta interessante, con un progetto tecnico in grado di aiutare a risolvere parte dei problemi del CONI.

Sono a disposizione per vostre eventuali domande.

PRESIDENTE. Invito i colleghi poiché la documentazione prodotta è ponderosa e l'introduzione particolarmente dettagliata, a formulare domande brevi, tenuto conto anche che nella seduta odierna dovremo svolgere un'altra audizione.

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Ringrazio l'ingegner Staderini per l'esposizione chiara e dettagliata che ha svolto. Affronterò una questione delicata. Com'è ovvio e legittimo, Lottomatica opera importanti scelte allocative nel mercato pubblicitario in qualità d'inserzionista e di *sponsor*, ad esempio, di spettacoli televisivi. L'ingegnere Staderini svolge un ruolo all'interno di questa società e contemporaneamente ricopre un incarico rilevante nella RAI, titolare del servizio pubblico radiotelevisivo. Ebbene, ingegner Staderini, non individua un potenziale conflitto d'interessi nel ricoprire nello stesso tempo entrambe le cariche?

PRESIDENTE. Senatore D'Amico, non è questo l'oggetto dell'audizione odierna.

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Non parlo della RAI, ci mancherebbe altro. Il Presidente comprende però come il suo stesso intervento sollevi la delicatezza del caso che abbiamo di fronte. L'ingegner Staderini è oggi audito dalla Commissione finanze nella sua qualità di *manager* di Lottomatica, ma potrebbe essere ascoltato dal Parlamento anche nella veste di consigliere della RAI.

Ingegnere Staderini, al di là delle regole formali previste dalla legge che disciplina le incompatibilità, non rileva un potenziale conflitto tra le scelte che compie nei due enti, che sono entrambi concessionari dello Stato? Come lei ricordava, infatti, Lottomatica è titolare di una concessione traslativa di pubblici poteri e la RAI gestisce il servizio pubblico radiotelevisivo. A suo avviso, non sarebbe opportuno optare per uno dei due incarichi?

LABELLARTE (*Misto-SDI*). Formulerò una domanda lampo. Nelle audizioni sin qui svolte, ivi inclusa quella dell'ingegner Staderini, ho registrato un consenso sull'istituzione di una polizia dei giochi, che invece non è altrettanto popolare in questa Commissione. Vorrei che specificasse le motivazioni che sono alla base di quest'opinione favorevole.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Labellarte per la domanda che condivido. Perché istituire un'ennesima forza di polizia quando già esiste la Guardia di finanza, che potrebbe benissimo svolgere questa funzione di controllo?

BRUNALE (DS-U). Mi associo alla richiesta del collega Labellarte e ringrazio il Presidente per il suo intervento. Formulerò due domande.

Le scelte compiute dalla Gran Bretagna per regolamentare il settore dei giochi possono, a suo giudizio, costituire un modello positivo sul quale il legislatore italiano dovrebbe lavorare oppure ritiene opportuno un semplice miglioramento normativo, senza ampliare più di tanto l'ambito di intervento?

È sicuro che entro il mese di settembre i 35.000 punti raccolta del gioco del Lotto saranno tutti attivati?

TURCI (DS-U). La mia ignoranza sul tema dei giochi mi porterà probabilmente ad una formulazione non del tutto corretta della domanda che mi accingo a porre. Lottomatica è coinvolta, a diverso titolo, in differenti tipologie di giochi. Al fine di ampliare la concorrenza, in alcune audizioni è emersa l'ipotesi di separare anche per il settore del gioco, come del resto per altri comparti caratterizzati dalla gestione di servizi in rete, il proprietario della rete dal gestore della stessa, come avviene in qualche modo per la distribuzione del gas o dell'energia elettrica. M'interesserebbe conoscere la sua opinione sulla validità o meno dell'ipotesi che ho testé indicato.

EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE). Esprimo innanzi tutto un giudizio positivo sull'attività svolta da Lottomatica nella gestione del Lotto, passando dai 5.100 miliardi ai 14.200 miliardi di lire, oltre il punto di svolta del 1989, dal 31 al 53 per cento. Questi dati sono sufficienti a configurare una gestione positiva da parte di questa società. Anche nell'audizione dei rappresentanti della Guardia di finanza sono emersi i significativi risultati conseguiti dalla società Lottomatica nel settore del Lotto, in considerazione soprattutto della definitiva sconfitta del lotto clandestino per il pagamento tempestivo delle vincite da parte della società. Al contrario, la crisi si è manifestata nel settore del totocalcio dove i pagamenti delle vincite non avvengono mai in maniera tempestiva.

Dall'ingegner Staderini vorrei avere qualche ulteriore informazione circa le iniziative e i progetti per quanto riguarda le lotterie nazionali. Sono noti, infatti, i *flop* della Lotteria Italia, che è la più importante, e della lotteria abbinata a Sanremo, i cui ricavi di vendita dei biglietti sono risultati addirittura inferiori ai costi di gestione.

Ultima considerazione: il senatore D'Amico ha sollevato un problema improprio a livello di un presunto conflitto di interesse, appartenendo tale questione in linea generale alla Commissione affari costituzionali ed essendo stato lo stesso collega anche autorevole membro del Governo, non comprendo come mai a suo tempo non abbia fatto analoghi rilievi



in relazione alle cariche ricoperte dal dottor Abete, contemporaneamente presidente di Lottomatica, della ISI-GEST e della Banca nazionale del lavoro.

COSTA (FI). Vorrei sapere quali risultati positivi ha conseguito lo Stato con la privatizzazione di Lottomatica e se intorno a questa sorta di *deregulation* si siano create superfetazioni i cui costi, in definitiva, diminuiscono le entrate dello Stato provenienti dall'antico gioco del Lotto. Vorrei capire, altresì, se non si tratta di superfetazioni bensì di soluzioni d'impresa che hanno creato servizi molto validi e pregevoli per l'universo che ruota intorno al gioco del Lotto.

DE PETRIS (Verdi-U). Formulerò una domanda molto rapida che riguarda l'utilizzo degli sportelli informatici per offrire un'altra serie di servizi ai cittadini, utilizzo che ha prodotto nel tempo la definizione di una serie di accordi con alcuni comuni, a partire da quello di Napoli per poi arrivare a quello di Roma. Nella relazione dell'ingegner Staderini si fa cenno a quest'aspetto e si fa riferimento, nel contempo, ad un ampliamento della rete. Vorrei sapere se esiste la possibilità non solo di stipulare ulteriori convenzioni, ma soprattutto di utilizzare la rete informatica della società per aumentare l'offerta dei servizi ai cittadini.

STADERINI. Rispondendo alla questione sollevata dal senatore D'Amico, francamente ritengo che non sussista alcun problema di incompatibilità: la carica di membro del consiglio di amministrazione della RAI, sicuramente importante, visibile e delicata, non contrasta con quella di presidente di Lottomatica, che è un ruolo non operativo. Inoltre, il fatto che entrambe le società operino come enti concessionari dello Stato eventualmente facilita il ragionamento piuttosto che complicarlo, dal momento che entrambe sono tenute al rispetto di talune regole comportamentali inerenti a questa posizione. In terzo luogo, il valore degli investimenti effettuati da Lottomatica sulle reti RAI, per quello che riguarda la campagna pubblicitaria di promozione del gioco del Lotto, rappresenta una piccolissima parte in relazione al volume pubblicitario della RAI; su base annua i nostri investimenti si aggirano intorno ai 10-15 miliardi di lire e, in ogni caso, la destinazione degli investimenti pubblicitari della società Lottomatica nel settore radiotelevisivo è proporzionata ai livelli di *audience* delle reti ed è sostanzialmente bilanciata in relazione a questo. Resta inteso che anche la forma ha la sua rilevanza: mi asterrò quindi rigorosamente dal partecipare a tutte le decisioni che riguarderanno contestualmente le due società. Ribadisco, in ogni caso, la non sussistenza di alcun elemento d'incompatibilità sia per quanto riguarda la materia, sia per il ruolo che riveste nei processi decisionali riguardanti entrambe le società.

Il senatore Labellarte ha accennato alla questione relativa all'istituzione di una polizia dei giochi. In realtà mi sono dichiarato favorevole a tale ipotesi perché avevo letto che un po' tutti erano d'accordo, ma evidentemente non conoscevo il pensiero maturato all'interno della Commis-

sione. Quello che - a mio avviso - è sicuramente necessario è che vi sia qualcuno che specificamente controlli il settore dei giochi, indipendentemente dal fatto che si tratti di una polizia autonoma o, meglio ancora, di una divisione della Guardia di finanza. L'importante è che vi sia un'unità specializzata dal momento che su questo fronte i rischi di intromissione da parte della malavita sono elevati; basti pensare al gioco del Bingo, delle scommesse e così via. La mia interpretazione di quanto letto mi ha ricondotto all'idea di una Agenzia dei giochi che rappresenti un po' il mondo delle entrate dello Stato e alla quale si voglia conferire, dovendo gestire una materia difficile, una particolare rilevanza. Ne consegue che - a mio giudizio - l'istituzione di una divisione specializzata o di una polizia autonoma dovrebbe essere valutata positivamente.

Il senatore Brunale mi ha posto due problemi; con riferimento al primo, che riguarda l'obiettivo che Lottomatica si è data di attivare 35 mila punti di raccolta entro settembre, sono sicuro che riusciremo a realizzarlo, dal momento che siamo giunti quasi a quota 28 mila e ne stiamo attivando circa 1.200 al mese. Il problema si porrà magari per quelli che incontreranno difficoltà nel rilascio della concessione da parte del Ministero, ma anche in questo caso supereremo abbondantemente i 34 mila punti di raccolta. Quindi, la situazione è sotto controllo.

Per quanto riguarda il discorso di una piena liberalizzazione del mercato dei giochi, sul modello inglese, intendo rilevare innanzi tutto come il gioco pubblico rappresenti per lo Stato un'entrata importante e, in secondo luogo, come, gestito al di fuori di esso, rischierebbe di finire in mano alla criminalità organizzata.

Pertanto, seppur in un'ottica di miglioramento legislativo propenderei, comunque, per un regime concessorio che permetta di avere un interlocutore diretto e controllabile. Sono assolutamente contrario alla liberalizzazione sia in qualità di presidente di Lottomatica che come cittadino. Mi sembra sia giusta la logica di Lottomatica di mantenere le concessioni e quindi un controllo da parte dello Stato, con un operatore esterno che risponda a tutti i requisiti.

Il senatore Turci ha affrontato il problema della separazione tra la gestione e la proprietà della rete al fine di ampliare la concorrenza. I grandi operatori si trovano sostanzialmente ad operare su reti diverse salvo una parziale sovrapposizione che riguarda Lottomatica e SISAL. Lottomatica si sviluppa sui tabaccai mentre la SISAL prevalentemente sui bar per cui vi è una sovrapposizione su 7-8 mila punti. Vanno poi considerate le agenzie che gestiscono le scommesse sportive e ippiche, che rappresentano altri punti di raccolta del gioco, e 400 sale Bingo che forse diventerebbero 800. Operano tutte su reti diverse ed è logico che sia così, dal momento che non vi sarebbe nessun vantaggio a tenerle unite. Tenere separato il ruolo del gestore della rete da quello del gestore del gioco mi sembra molto rischioso. In base all'esperienza di Lottomatica, la cui concessione del Ministero la vincola a tutta una serie di controlli - ed il senatore Labellarte sa quanto siano analitici non solo quelli effettuati dall'amministrazione ma anche quelli successivi della Ragioneria dello Stato e della

Corte dei conti – la suddivisione delle responsabilità tra chi gestisce le reti e chi gestisce le informazioni che transitano sulla rete del gioco renderebbe tutto più difficile; ne consegue che il mantenimento dell'unicità è un vantaggio anche per l'amministrazione.

Il senatore Eufemi ha fatto riferimento alla velocizzazione dei pagamenti come elemento di forte successo e sicuramente esso ci ha permesso di portare il volume di incassi del gioco del Lotto da 3.900 a 12 mila miliardi. Credo francamente che il Lotto clandestino non abbia più ragione di esistere.

Per quanto riguarda il discorso delle lotterie nazionali, Lottomatica ha vinto la gara per le concessioni di queste ed è in attesa dell'avvio di tale concessione che potrebbe essere pronta a brevissimo termine. Se questa iniziativa viene realizzata nell'arco di due mesi partiremo con la prima lotteria *on-line* e quindi saremo in grado di raggiungere quei risultati a cui accennavo poc'anzi.

Il senatore Costa mi ha chiesto chiarimenti in relazione agli effetti conseguenti alla privatizzazione. Tali effetti possono essere considerati tutti di segno positivo sia per il concessionario che per lo Stato. Infatti, nel 1994 Lottomatica è stata remunerata con un aggio che progressivamente scende al crescere del volume del gioco e che mediamente si aggira nell'ordine del 4-4,5 per cento. All'epoca il Ministero delle finanze sosteneva tutti i costi di Lottomatica più quelli del personale dedicato al gioco del Lotto. Inoltre, fino all'anno scorso erano pendenti una serie di ricorsi sulle giocate del Lotto non pagate precedenti al 1994 che oggi non esistono più, fatta eccezione per una decina di banali tentativi di truffa che nulla hanno a che fare con il mancato pagamento delle vincite. Ad oggi il Ministero esercita unicamente un'attività di controllo sul nostro operato, senza dover più sostenere gli ingenti costi connessi alla gestione.

Non ritengo, infine, si possa parlare di un proliferare di superfetazioni. Non è così. Tutti gli oneri e i rischi della concessione pesano su Lottomatica. Al momento della prima giocata *on-line* avevamo costruito una rete da 500 miliardi ed il primo scontrino per noi valeva sessanta lire. Se non ne fossero arrivati tanti altri, sarebbe stato un «bagno di sangue». Se il Lotto dovesse perdere volume d'affari, i rischi sarebbero di Lottomatica: lo Stato non ha rischiato nulla e credo che il vantaggio sia evidente.

Senatrice De Petris, lei pone l'attenzione su ciò che a me personalmente sta più a cuore, ossia lo sviluppo dei servizi. Abbiamo avuto un'esperienza importante e positiva con il comune di Napoli per la certificazione *on line* e per il pagamento delle multe, esperienza che, tramite un accordo con l'ANCI, stiamo portando su volumi medio-piccoli, a Roma e a Milano e che stiamo definendo con Torino e Bologna. Questa rete si presta ad offrire servizi ai cittadini. Abbiamo sottoscritto un accordo con le Poste italiane e con l'ETI per portare molti dei servizi degli uffici postali in tabaccheria. Ciò risponde a due forti interessi: il primo è quello delle Poste di diventare una grande banca e quindi di ridurre le file (ciò si otterrà facilmente passando dai 14.000 sportelli postali alle 35.000 tabac-

cherie, che sono aperte mattina, pomeriggio e anche il sabato); il secondo è quello dei tabaccaï, che spero venderanno sempre meno sigarette così da offrire altri servizi. Stiamo definendo accordi con ETI, Poste e Federazione italiana tabaccaï per concretizzare questa operazione e credo che tra breve tempo potremo avere qualche risultato da comunicare.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per la loro disponibilità e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione della SISAL Spa**

**PRESIDENTE.** Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione dei rappresentanti della SISAL Spa.

Ringrazio il professor Baldassarre, il dottor Sandi ed il dottor Mascellaro per la loro partecipazione.

Riassumerò brevemente le motivazioni che hanno indotto la Commissione a svolgere questa indagine conoscitiva: una ripartizione non razionale delle competenze tra Monopoli di Stato e ufficio delle entrate; il calo fortissimo del gettito contestualmente a quello degli incassi; lotterie nazionali che hanno rappresentato un vero e proprio fallimento (l'ultima, quella di Sanremo, ne è stata la dimostrazione lampante); introduzione del gioco del Bingo, con centinaia di ricorsi ai tribunali amministrativi; scommesse clandestine che continuano a proliferare sul territorio nazionale; situazione patologica (per il gettito che ne deriva) dei videogiochi ed, in particolare, dei *videopoker*; proliferazione delle reti in una logica di completa antieconomicità; centri trasmissioni dati fuorilegge che, bene o male, continuano a resistere sul territorio. Questi segnali impongono un disegno riformatore di tutto il settore dei giochi. Ecco perché abbiamo attivato questa indagine conoscitiva, anche alla luce della prevista istituzione dell'Agenzia dei giochi (mi riferisco all'articolo 12 della legge Tremonti-*bis*).

Abbiamo già svolto una serie di audizioni. Poco fa abbiamo ascoltato i vertici di Lottomatica, società che, insieme alla SISAL, fa registrare quote di partecipazione sul mercato molto elevate. Da voi vorremmo la diagnosi, la terapia ed eventuali suggerimenti. La documentazione che avete portato sarà distribuita ai colleghi e, dopo una introduzione da parte del dottor Sandi, verranno poste le domande da parte dei senatori.

Do ora la parola al dottor Sandi che svolgerà un intervento introduttivo.

**SANDI.** Signor Presidente, onorevoli senatori, è un piacere ed un onore essere qui. Il tema dei giochi viene affrontato oggi (e come società che da oltre cinquant'anni è in questo comparto non possiamo che esserne lieti), forse per la prima volta, con una visione strategica e di lungo periodo. Questo accade dopo un decennio caratterizzato dall'introduzione di moltissime nuove proposte, accompagnate, come spesso succede nei

lanci di nuovi prodotti, da successi e insuccessi, da risultati molto positivi in alcuni casi e da risultati molto negativi in altri.

Una breve premessa per ricordare qual è la funzione del settore dei giochi legali, che nascono e hanno senso di esistere se assolvono a tre funzioni fondamentali: evitare che venga fatta un'offerta clandestina di gioco ai cittadini, dare loro garanzie e raccogliere entrate da destinare a finalità sociali. Questa è l'origine del mercato dei giochi anche in Italia. In particolare si può ricordare il primo tra i giochi moderni, ossia la schedina SISAL del 1946, per risanare gli stadi distrutti dalla guerra. Ci sono poi state altre iniziative, sia nel campo dei giochi per l'ippica e poi, in tempi più recenti, nel campo dei grandi giochi come il Superenalotto, invenzione di SISAL e del Ministero delle finanze del 1997, così da avere alti gettiti e contribuire a risolvere i problemi del bilancio dello Stato.

La grande crescita del settore può essere illustrata con alcuni numeri. Nel 1990 il mercato valeva circa 10.000 miliardi; nel 1999, suo momento migliore, è arrivato a 34.000 miliardi. Si è avuta invece una contrazione negli ultimi due-tre anni: dal picco del 1999 si è passati ai 28.000 miliardi dell'anno 2001. L'andamento del gioco riporta anche alla natura dell'attività e al contesto sociale in cui si muove, quindi alle maggiori o minori risorse da investire in questo comparto e alla maggiore o minore ricchezza dei cittadini. E' anche vero però che la crescita del settore non è stata accompagnata da una normazione ampia ed adeguata, capace di tenere conto di tutte le forme di gioco non legali o paralegali.

Un esempio per tutti: la diffusione dei cosiddetti *videopoker*, che ha prodotto un movimento stimato in 30.000 miliardi di lire, con la complicità di una normativa inefficace e di controlli sul territorio non sempre puntuali. Questi 30.000 miliardi di lire non producono alcuna entrata per l'erario, tanto meno per gli enti sportivi (CONI, Unire) che beneficiano dei proventi derivanti da quest'attività. Si tratta pertanto di una tipologia di gioco che costituisce oggi una seria minaccia per la sopravvivenza del settore del gioco legale, stante la sostanziale assenza di regolamentazione.

Quando si parla di giochi legali bisogna ricordare che ogni gioco ha una sua funzione, assolve un proprio scopo, genera proventi che hanno una determinata finalità. Non è vero che tutti i giochi producono nello stesso modo. Il Superenalotto è la forma di gioco di maggior successo, che ha più forti ricadute sull'erario in quanto riserva allo stesso circa il 54 per cento dei proventi incassati.

Negli ultimi due anni sono stati lanciati giochi - ad esempio le scommesse sportive - a basso e a bassissimo prelievo erariale che hanno dato luogo ad una sensibile compressione dello stesso. Si pensi a quello che accadrebbe se fosse applicata ai *videopoker* una piccola tassazione dell'1, del 2 o del 3 per cento, come a volte si sente ripetere. A fronte di 1.000 miliardi di lire persi dall'Enalotto ve ne sono 540 persi in termini di entrate erariali. Con una tassazione dell'uno o del due per cento ci vorrebbero 27.000 miliardi di lire prodotti da giochi a bassa resa per ottenere lo stesso prelievo fiscale. Il gestore non entra nel merito delle decisioni

politiche: ai politici, al Parlamento e al Governo compete la scelta delle eventuali norme da approvare e delle iniziative da adottare; ai tecnici spetta segnalare la necessità di un accurato dosaggio nel lancio di prodotti nuovi e nei prelievi fiscali per realizzare una gestione attenta, che tenga conto dell'importanza delle entrate erariali e di quelle finalizzate ad attività degne di interesse pubblico.

In Europa, l'Italia è nota per le imposte troppo elevate nel campo delle scommesse sportive o ippiche e dei concorsi a pronostici; è molto avanzata sul piano delle entrate e molto arretrata su quello della libertà di esercizio in tale settore. Una Europa unita, con l'euro che permette di guardare in modo trasparente tutte le offerte di gioco europee, rischia d'essere molto penalizzante per il nostro Paese.

In Italia, si gioca e si spende volentieri nei giochi la cui offerta è ampia, ad esclusione forse dei Casinò la cui presenza sul territorio è marginale. Una minaccia concreta oggi è rappresentata dalla concorrenza *cross-border* (iniziative dall'estero, Internet, telefonia) che si renderà sempre più evidente mano mano che l'uso dell'euro consentirà di valutare la convenienza di partecipare ai giochi organizzati dall'estero. Si verificherebbe così il paradosso che l'Italia - pur essendo uno dei Paesi più importanti e ricchi d'Europa e pur operando in un regime di monopolio fiscale - invece di padroneggiare le nuove tecnologie ed il mercato, consentirebbe ad altri Paesi di attirare a sé rilevanti volumi di gioco di sua appartenenza.

Alla luce della riorganizzazione dell'intero settore e della nascita dell'Agenzia dei giochi, sarebbe opportuno definire un tavolo delle regole in un'ottica europea, valutando cioè anche quello che accade in altri Paesi. Noi siamo a vostra disposizione. Bisogna lavorare per affinare i prelievi erariali e i proventi dei vari giochi.

Il CONI ha vissuto per molto tempo sull'invenzione SISAL del Totocalcio. Negli ultimi anni ha registrato una notevole flessione perdendo rilevanti entrate non solo per problemi interni, per un mancato adeguamento delle tecnologie e per il lancio di qualche prodotto sbagliato, ma anche per il prelievo fiscale particolarmente elevato sui giochi. Quando si è inserito nel mondo delle scommesse sportive, una parte del suo pubblico si è trasferito verso quelle più moderne, più facili e più attrattive. La flessione delle entrate erariali è dovuta al differente prelievo fiscale tra i giochi (il 30 per cento sui concorsi a pronostici e il 6 per cento sulle scommesse); la differenza tra i due valori, fa sì che diventi molto difficile per il CONI riuscire, attraverso le sole scommesse, a compensare quanto perde negli altri settori.

Vorrei fare un'ultima considerazione sulle proposte e sulle iniziative che riteniamo possano essere adottate. Oltre alla creazione all'interno dell'Agenzia dei giochi di un tavolo di indirizzo, in cui ci sia il contributo tecnico di chi come noi lavora nel settore da molti anni, sarebbe opportuno procedere ad una analisi del comparto dei giochi legali in contrapposizione a quello dei giochi illegali, ricordandosi che il consumatore, se ha la possibilità di scelta, opta sempre per il gioco legale (a meno che l'offerta sia talmente tassata e improduttiva da indurlo a preferire il gioco il-

legale). L'Italia è un Paese di grandi giochi e nei grandi giochi non esiste il gioco illegale. Nel caso del Superenalotto nessuno può pensare di offrire gioco illegale; se si tratta invece di scommesse semplici, il gioco illegale può proliferare essendo facile definire un accordo tra due individui per evitare di pagare le imposte ed ottenere un provento più elevato.

Giova ricordare a questo proposito l'esperienza inglese che ha visto nel campo delle scommesse, dopo un dominio di decenni, una fase di gravissima flessione quando i mercati *off-shore* hanno iniziato ad offrire scommesse a tassazione ridotta; Gibilterra che offriva scommesse a tassazione zero ha improvvisamente divorato una gran massa del gioco legale che si svolgeva in Inghilterra sulle scommesse sportive.

Uno spazio di crescita non manca. L'Italia ha una rete fantastica di operatori fra cui i principali sono i ricevitori che operano, in armonia con i gestori, cioè coloro che inventano i giochi, li sviluppano, li propongono, li distribuiscono, li pubblicizzano, creando la tecnologia e utilizzando le reti per pagare i premi e incassare, per conto dello Stato, i prelievi. Le ricevitorie gestiscono per conto dello Stato tutta la parte di raccolta secondo un modello di gestione a mio giudizio efficiente. In Italia (rete SISAL) ci sono 18.000 punti vendita *on-line* (prevalentemente bar e tabacchi), dotati di un sistema televisivo satellitare (televisione-SISAL) prevalentemente di servizio, che promuove immagini, proposte e iniziative: insomma, sono una vera forza del Paese.

Negli ultimi anni sono state operate alcune scelte (aggi percentuali ridotti, apertura di sale per il gioco del Bingo o delle scommesse sportive) che hanno creato una sorta di circuito alternativo che ha reso difficile la vita dei ricevitori. Mi risulta che questo tema sia stato già affrontato dai rappresentanti delle associazioni che avete ascoltato. Noi pensiamo che il settore del gioco sia un *continuum* vitale, un ambito importante nel quale lo Stato, i gestori e i ricevitori lavorano insieme per incrementare le entrate erariali. Abbiamo formulato alcune proposte di gioco. Il CONI ha bandito recentemente una gara - alla quale abbiamo partecipato e che speriamo di aggiudicarci - che prevede il rilancio dei prodotti esistenti, ma anche l'ideazione di nuovi prodotti da gioco legati al mondo dello sport che rappresenta una delle realtà più affascinanti e vive del nostro Paese. Non va dimenticato, infatti, che i giovani seguono con interesse gli eventi sportivi e che lo Stato deve garantire il soddisfacimento di questo loro interesse con interventi non occasionali, come si è fatto nel recente passato, bensì strutturali.

Un'ultima annotazione. La SISAL vive da cinquant'anni di giochi e gode oggi di una condizione di privilegio per aver saputo individuare una formula vincente, il Superenalotto. Vive tuttavia una condizione di disparità di trattamento rispetto alla sua grande concorrente Lottomatica, disparità che si estrinseca nella diversa percentuale dell'aggio (quello di Lottomatica è significativamente superiore al nostro), nei volumi che realizza il Lotto (che permette a Lottomatica di aver un aggio annuale alcune volte superiore a quello della società SISAL) e nella differente durata delle concessioni (altro elemento che pone le due società, entrambe concessionarie

dello Stato, in condizioni di disequilibrio). Auspichiamo, anche attraverso una conoscenza più approfondita del tema (il documento che abbiamo consegnato potrà fornire qualche spunto), il ritorno ad un principio di saggezza ed equilibrio secondo cui a parità di prestazione corrisponda parità di trattamento economico.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Il Superenalotto è senz'altro uno dei giochi che ha avuto maggior successo. Vorrei sapere se – a vostro giudizio – esistono margini per un'espansione ulteriore di questo gioco anche attraverso un aumento dei punti di raccolta o se ritenete la rete esistente sufficiente (mi risulta vi siano diverse richieste inevase).

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Ringrazio il dottor Sandi che con estrema sintesi ci ha parlato dei problemi presenti nel settore.

Al presidente Baldassarre vorrei sottolineare, usando tutta la cortesia di cui sono capace, il seguente problema: la società SISAL opera sul mercato pubblicitario e compie alcune scelte di allocazione del proprio *budget* pubblicitario. Inoltre, essa dipende, sia pure indirettamente, dalle scelte in materia di informazione compiute dalla RAI, nel senso che un maggiore o un minor risalto dato ad una estrazione o ad un risultato sportivo potrebbe influire sul numero delle giocate.

Mi sembra esista un potenziale conflitto di interessi tra le due cariche che il presidente Baldassarre ricopre: entrambe hanno attinenza con il settore pubblico, ma possono ragionevolmente e comprensibilmente produrre risultati a vantaggio o a svantaggio dell'una o dell'altra società, presso la quale il presidente Baldassarre presta la sua opera.

Le chiedo, pertanto, presidente Baldassarre, se ha considerato il problema e come pensa di risolverlo.

PRESIDENTE. Do immediatamente la parola al presidente Baldassarre, che ringrazio per la disponibilità dimostrata.

BALDASSARRE. In questo Paese si vedono conflitti d'interesse in ogni luogo e in ogni tempo. Credo che nel caso specifico non ve ne sia alcuno per i motivi che esporrò.

Innanzitutto, non esiste nessuna incompatibilità di legge dal momento che la SISAL è una società privata; esiste un'incompatibilità con certe posizioni pubbliche, compresa quella attinente alla carica di professore universitario dalla quale però mi sono messo in aspettativa con decorrenza dal 6 marzo. Questo rappresentava l'unica incombenza derivante dalla legge. Eventualmente, le considerazioni svolte dal senatore D'Amico potrebbero investire la sfera dell'opportunità e non quella del conflitto di interessi che, invece, rappresenta una figura giuridica la cui *ratio* non è l'opportunità, bensì l'incompatibilità. Quanto all'informazione che la RAI fornisce sul Superenalotto, essa è regolata da un'apposita convenzione con il Ministero delle finanze e non con la SISAL. Da questo punto di vista non esiste alcun rapporto diretto tra la RAI e la SISAL. Inoltre, faccio presente



che tutte le estrazioni del Superenalotto, in base alla convenzione tra SISAL e Ministero dell'economia e delle finanze, non vengono pubblicizzate come SISAL, ma come Superenalotto: quando si parla di Superenalotto il simbolo è quello e non riguarda la società SISAL (ciò è riscontrabile dalla schedine, a differenza di quanto avviene per la Lottomatica, in cui tutte le forme di pubblicità riguardano Lottomatica stessa).

Al di là di questo aspetto, vi sono ulteriori motivi che dimostrano l'assenza di un conflitto di interesse o l'inopportunità di ricoprire contemporaneamente i due ruoli. Innanzitutto la carica di presidente della SISAL non riveste alcun carattere operativo; infatti, io non partecipo alle decisioni di questa società come membro del *top management*. Sotto il profilo delle attività, potrebbe sollevarsi un conflitto di interessi, come del resto potrebbe capitare a tutte le persone presenti in questa sede. Nel caso in cui sussista un effettivo conflitto di interessi, sarà mio dovere astenermi dal partecipare a deliberazioni e dall'assumere decisioni.

Come annotazione finale, intendo rilevare che se la sua teoria fosse giusta, senatore D'Amico, si dovrebbe dimettere tutto il Consiglio di amministrazione della RAI perché tutti consiglieri, a cominciare da quelli che fanno riferimento alla minoranza, sono titolari di aziende o presidenti di varie istituzioni che operano in campi che potrebbero confliggere con le attività della RAI. Un collega del suo partito ha presentato un'interrogazione parlamentare perché ho proposto al Consiglio di amministrazione di assumere un segretario con contratto a tempo determinato e per la durata della mia carica. Probabilmente il suo collega della Margherita avrebbe preferito che io rispondessi direttamente alle telefonate e mi scrivessi a macchina le lettere, senza ricorrere ad un segretario. Questo mi sembra un po' eccessivo.

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, credo che lei dovrebbe ribadire che alle interrogazioni parlamentari risponde solo il Governo. Le chiedo, pertanto, di fare questa precisazione.

BALDASSARRE. Vorrei spiegare il motivo per cui ho fatto questa affermazione. L'ho detto perché mi pare che ci sia un eccessivo accanimento rispetto a certi argomenti.

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Ho provato a rivolgerle una domanda con cortesia e lei sta ponendo la questione in altri termini.

PRESIDENTE. Senatore D'Amico, penso che il professor Baldassarre non volesse intervenire sullo strumento ispettivo, ma sull'opportunità o meno di avere a disposizione un segretario.

LABELLARTE (*Misto-SDI*). Queste due audizioni sono state molto interessanti, anche se sacrificate dai tempi molto ristretti.

Al dottor Sandi pongo la seguente questione: nell'audizione precedente, quella di Lottomatica, l'ingegner Staderini ci ha riferito di una rac-

colta gestita per il 69 per cento dalla società Lottomatica rispetto a quella globale dei giochi; ci ha esposto una serie di iniziative espansive di questa società nel settore delle scommesse e del Bingo; ci ha accennato alla gara già vinta delle lotterie istantanee e tradizionali e a quella in corso del CONI. Esiste un secondo interlocutore, minoritario, che è SISAL. Mi chiedo se ciò non configuri, a voler essere generosi, una situazione di duopolio, o addirittura una sostanziale condizione di monopolio, pericoloso per una serie di profili ed aspetti. Vorrei avere l'opinione del rappresentante della SISAL su questo tema.

TURCI (*DS-U*). Signor Presidente, mi sembra che qualche anno fa la SISAL abbia avuto grossi problemi con l'Amministrazione finanziaria. Non ricordo se in quell'occasione ci sia stato un cambiamento dell'assetto societario dal punto di vista delle proprietà. Vorrei che mi si ricordasse questa vicenda.

In alcune audizioni è stata posta la questione di una eventuale distinzione e rimodulazione del sistema dei giochi tra i gestori delle reti e i gestori dei giochi. Ora, se parlassimo di problemi energetici, potrei sostenere una tesi o un'altra, ma poiché si tratta di materia del tutto diversa, vorrei avere la vostra opinione.

DE PETRIS (*Verdi-U*). Signor Presidente, le mie domande riguardano più gli scopi sociali che altro. In questo caso faccio riferimento, come voi ricorderete, al periodo in cui per il Lotto si faceva un'estrazione *ad hoc* il mercoledì che aveva la finalizzazione del restauro dei beni culturali. Nel caso del Superenalotto questo non è mai avvenuto, anche se credo ci siano iniziative della società del tutto autonome. Vorrei conoscere il vostro pensiero.

Probabilmente su tutta la questione dei giochi occorrerebbe fissare obiettivi di destinazione molto chiari e precisi, legati, non certo per una sorta di riparazione alla trasgressione del giorno, a finalità importanti dal punto di vista sociale. Credo che questo aspetto debba essere esaminato con attenzione, anche in un'ipotesi di riorganizzazione dei giochi.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Signor Presidente, il senatore D'Amico sollecita una risposta e poi pretende di non averla. Come ho già detto prima, mi dispiace che non si sia accorto del conflitto di interessi molto più evidente in relazione alle cariche ricoperte in passato in Lottomatica dal dottor Abete.

Dopo cinquant'anni di presenza sul mercato quali sono, secondo la vostra esperienza, le prospettive di medio e lungo periodo rispetto allo scenario di sviluppo del settore dei giochi? Ci deve essere una distinzione tra proprietà e gestione della rete?

I giochi illegali sottraggono moltissime risorse e alimentano un indotto certamente pericoloso, con conseguenze sul piano sociale. Avete immaginato qualche soluzione per riportare il tutto nell'ambito della legalità?

La finalizzazione etica, poc' anzi richiamata, per i beni artistici e culturali, oggi anche per la ricerca scientifica e medica, potrebbe essere una soluzione per evitare che nell'immaginario collettivo si diffonda la presenza di uno Stato «scommettitore»?

COSTA (FI). Voglio esprimere un augurio al presidente Baldassarre, che vediamo per la prima volta in questa Commissione. Lo ringrazio per l'illustrazione che ci ha fatto dei due istituti, quello dell'incompatibilità e quello dell'interesse occasionale, del conflitto di interessi. Siamo consapevoli del fatto che chiunque di noi possa incorrere nel conflitto di interessi, ma anche del fatto che la legge fa obbligo morale e civile di risolvere la situazione di disagio nella quale ci si può venire a trovare.

Con riferimento alla SISAL, alla quale evidentemente noi tutti siamo affezionati, chiedo al dottor Sandi, del quale abbiamo apprezzato e apprezziamo l'enorme lavoro, se c'è un parallelo a livello di aggio tra il trattamento di Lottomatica e SISAL. Siccome mi sembra di aver capito che tale trattamento sia differente e a vantaggio di Lottomatica, quale sarebbe il risultato economico della SISAL se questo fosse lo stesso? C'è un parallelo sul principio di equità del gioco?

Noi sappiamo bene che il presidente De Nicola definiva il Lotto l'imposta sui cretini. Oggi i cretini chi sono, quelli che giocano al Lotto, quelli che giocano ai giochi di Lottomatica o quelli che giocano a quelli della SISAL?

SANDI. Signor Presidente, data la ristrettezza dei tempi, cercherò di rispondere molto rapidamente.

Mi è stata posta una domanda sul numero dei punti di vendita, sulle domande pendenti e sugli spazi liberi. Ogni punto vendita della nostra rete viene esaminato perché la sua esistenza non danneggi i punti vendita vicini. Ne abbiamo ben 18.000, sicuramente un numero adeguato per il nostro Paese.

In alcuni momenti abbiamo avuto anche 27.000 domande pendenti, perché quando il Superenalotto ha avuto il suo massimo splendore non c'era punto vendita in Italia che non lo volesse. Tuttavia, aumentare a dismisura il numero dei punti di vendita non migliora la quantità di gioco, ma lo distribuisce solo tra i punti di vendita stessi.

C'è una struttura che controlla tutto il territorio e per l'intero anno: a differenza di altri operatori, essa controlla i punti di vendita ed esamina, anno per anno, la possibilità di ampliarli. Ogni anno ne vengono cambiati alcuni e se c'è lo spazio per ampliare il numero degli stessi lo facciamo con molto piacere a copertura di zone scoperte o di esercizi i cui titolari non dimostrino più interesse. Siamo concessionari dello Stato e ci preoccupiamo di garantire a tutti i cittadini, anche qualora non sia economico, la nostra presenza. A tale proposito ricordo che siamo presenti nel 95 per cento dei comuni superiori a 4.500 abitanti. Si tratta quindi di una struttura molto vasta.

Lottomatica sta sperimentando un'espansione della rete a quasi 34.000 punti vendita. Se si escludono momenti di numeri in ritardo, come successo in questi mesi dell'anno, il volume di gioco di quest'anno e di quello precedente, a rete raddoppiata, non è mutato.

Per quanto riguarda il rischio di monopolio o di duopolio oggetto della domanda del senatore Labellarte, mi corre l'obbligo di ricordare che si sta parlando di concessionari di Stato. In realtà moltissimi sono gli operatori nel settore del gioco e i 18.000 ricevitori svolgono tutti un'attività importante. Il nostro ruolo è centrale solo nel caso di alcuni giochi nuovi e di altri giochi per Lottomatica. In tutti i Paesi avanzati del mondo uno o due reti offrono i servizi godendo di una libertà operativa di gran lunga superiore a quella in cui operano SISAL e Lottomatica, avendo anche la facoltà di lanciare i giochi in proprio. Il rilancio della formula Totip, da noi proposto nel 1998, non è stato ancora portato a termine.

Per contribuire al rilancio dei giochi nel mondo dei motori, SISAL ha proposto ai Monopoli di Stato, per quanto riguarda Formula 101, l'integrazione delle competizioni automobilistiche con quelle motociclistiche; tale proposta è ancora in corso di valutazione da parte dei Monopoli. L'iter d'autorizzazione di nuove proposte di gioco, purtroppo, è molto lungo. Con la proposta suindicata abbiamo cercato di veicolare il gioco verso uno sport giovane e in crescente popolarità come il motociclismo, oggi con grandi protagonisti italiani sulla cresta dell'onda.

In ogni caso, gli operatori sono moltissimi; la SISAL non opera nelle scommesse. Vi è dunque una certa ripartizione della gestione dei giochi fra i molteplici operatori legali.

Il senatore Turci ha chiesto chiarimenti in merito alla vicenda che ha visto contrapposti in passato la SISAL e l'Amministrazione finanziaria. Sono state avanzate contestazioni personali al nostro ex presidente, Rodolfo Molo, che era anche l'azionista principale della società in quanto figlio di uno dei soci fondatori; l'accusa era di una sovrapproduzione mirata alla realizzazione di risorse personali. Circa un anno e mezzo fa abbiamo concluso una transazione con il Ministero delle finanze che ha consentito di sanare la situazione e di ricreare il fondamentale rapporto di fiducia che deve sempre esistere nelle relazioni tra imprese che svolgono servizi così importanti e organi ministeriali competenti per materia. Con l'occasione, ringrazio il professor Baldassarre che è venuto in aiuto della società. Pur non conoscendolo, gli abbiamo chiesto se era disponibile a farsi carico dell'enorme grattacapo di diventare presidente in un momento in cui la società si trovava in una indubbia condizione di debolezza. Oltre al piacere di averlo conosciuto personalmente, voglio esprimergli in questa sede il più sentito ringraziamento per il significativo apporto che ci ha dato e che ci ha consentito di svolgere un lavoro eccellente e di superare le difficoltà causate da quella vicenda.

Per quanto riguarda invece l'utilizzo della rete telematica, non condovido l'ipotesi, che può in ogni caso essere affrontata, di separare la proprietà dalla gestione. In questo caso si tratta soprattutto di giochi che hanno, nei punti di vendita, terminali delicati che svolgono la funzione

non solo di convalidatrice elettromeccanica (come si faceva una volta timbrando il biglietto del tram), ma di elaborazione e sviluppo di progetti. Su tali terminali sono state sviluppate diverse attività quale, ad esempio, quella che in americano è chiamata *quick pick*, ossia la giocata rapida, che permette di giocare senza scheda perché è il terminale a scegliere casualmente le colonne da convalidare. Se vi fosse in tutto ciò un interesse per la collettività, saremmo pronti a mettere a disposizione la nostra rete ma, a mio giudizio, è ancora importante controllare in modo abbinato i giochi e la rete.

La senatrice De Petris ha chiesto chiarimenti sulle finalità dei giochi e sulle estrazioni *ad hoc* del Lotto. Le estrazioni del Lotto e del Superenalotto producono entrate erariali, che non sono finalizzate, ma che generano proventi superiori rispetto a quanto avveniva in precedenza.

Circa la destinazione dei proventi erariali per il conseguimento di obiettivi sociali sono in piena sintonia con quanto rilevato dalla senatrice De Petris. Lo Stato non dovrebbe gestire il gioco privo di finalità sociali. Questo però è un parere personale che non ha nulla di tecnico e non ha alcun valore in questa sede. Ad ogni modo dobbiamo tener presente che con i giochi capaci di produrre interesse è possibile generare risorse importanti da destinare a finalità sociali. Sul quotidiano «Il Messaggero» di pochi giorni fa, in un bellissimo articolo, il Presidente finlandese ha lanciato l'ipotesi di un Superbingo mondiale a favore dei Paesi meno sviluppati affermando: Paesi poveri, la speranza è la lotteria! Il gioco legale è nato per questo e questa è la sua vera allocazione. Destinare queste risorse alla scuola, alla sanità o ai beni culturali è una scelta di carattere politico che non rientra assolutamente nelle nostre competenze. La finalità sociale rende legittima di per sé l'idea del gioco. Molti vincitori di premi rilevanti, ad esempio, hanno destinato parte significativa della vincita a fini sociali.

Il senatore Eufemi ha posto una domanda sulle prospettive di sviluppo del mercato. A nostro avviso, esistono ancora possibilità di sviluppo del mercato. Indubbiamente in Italia gli attuali volumi di gioco legale e illegale sono già sufficientemente elevati. La fetta del gioco legale ha una potenzialità di sviluppo enorme. Obiettivo prioritario deve essere il contrasto alla diffusione del gioco clandestino anche nelle forme perniciose che possono affermarsi.

Per arrestare il fenomeno oggi molto grave delle *slot machine* si potrebbe osservare quanto è avvenuto in altri Paesi europei: in materia, la legislazione spagnola e quella dei Paesi nordici sono particolarmente avanzate. Generalmente si distinguono le categorie di macchine. Gli apparecchi elettronici da intrattenimento, ad esempio, avendo una durata della giocata lunga con una posta di gioco bassa e una remunerazione ridotta, possono essere tranquillamente allocate in locali aperti al pubblico. Oggi in Italia esistono macchine da casinò che - pur avendo capacità limitate - non sono sottoposte a controllo né registrate in un albo, non essendoci alcuna disciplina in materia; peraltro, in assenza di una norma che definisca ciò che è legale e illegale, ne è impedito anche il controllo. In Spagna

le macchine da gioco, posizionate nei punti di vendita aperti al pubblico, hanno internamente una scatola nera che definisce esattamente le giocate effettuate e sono tassate con una percentuale crescente in funzione del movimento generato. Si tratta quindi di una interessante legislazione che prevede meccanismi di controllo alquanto sofisticati.

PRESIDENTE. Secondo la sua esperienza quale Paese della Comunità europea potrebbe essere preso a riferimento dal punto di vista legislativo?

SANDI. Per le *slot machine*, i *videopoker* e le macchine da intrattenimento elettromeccanico la Spagna è il paese che ha emanato le norme più interessanti. Ogni apparecchiatura prodotta nelle fabbriche spagnole è sottoposta all'esame di una Commissione che ne certifica il rispetto dei requisiti previsti per legge; in caso contrario, la macchina deve essere tolta dal mercato. Per altri tipi di giochi possono essere presi a riferimento altri Paesi. Ad ogni modo, mi riservo di predisporre una mappa dei Paesi e delle legislazioni più significative in materia.

Per quanto riguarda il gioco via Internet (un importante strumento della tecnologia), di facile accesso ed illegale, abbiamo delle proposte operative volte a renderlo legale.

Ringrazio il senatore Costa per le parole di simpatia verso la SISAL e verso la mia persona. Il parallelo fra Lottomatica, SISAL ed equità del gioco è molto importante. Per molti anni abbiamo operato sapendo affrontare i momenti positivi e quelli negativi. Nel 1946 inventammo il Totocalcio, nel 1948 lo Stato decise di gestirlo in proprio. Ci siamo dovuti arrangiare e abbiamo inventato il Totip, gioco che ha mantenuto fino ad oggi la stessa formula nonostante i nostri tentativi di cambiarla. Abbiamo, quindi, saputo affrontare la situazione in tutte le condizioni, da quelle più miserrime a quelle più evolute. Abbiamo una buona conoscenza del mercato del gioco e siamo capaci di produrre risultati. L'unico caso di prodotto condiviso tra SISAL e Lottomatica è quello della Formula 101, gioco che non abbiamo inventato noi, che viene gestito da Lottomatica e che viene distribuito anche dalle ricevitorie SISAL. La SISAL raccoglie l'80 per cento del volume di gioco, mentre Lottomatica il 20 per cento. Questo risultato è dipeso dalla selezione dei punti di vendita e - me lo auguro - anche dal nostro lavoro.

Per quanto riguarda la questione dell'equità del gioco, faccio presente che esso può dirsi equo nel momento in cui si definiscono e chiariscono i termini in cui si svolge, cioè sono indicate sin dall'inizio le regole della giocata. È equo quando si dichiara, ad esempio, che il montepremi del Totocalcio ammonta al 35 per cento del gioco, perché si fornisce al giocatore, che è in grado di informarsi, l'esatta correlazione tra la posta e la vincita. Le *slot machine* e il gioco via Internet non sono equi perché non sono note le condizioni e le regole della giocata. A tal proposito voglio citare l'esempio di Las Vegas dove esiste un'industria del gioco fantastica che negli anni ha imparato a gestire al meglio le sue attività. Le

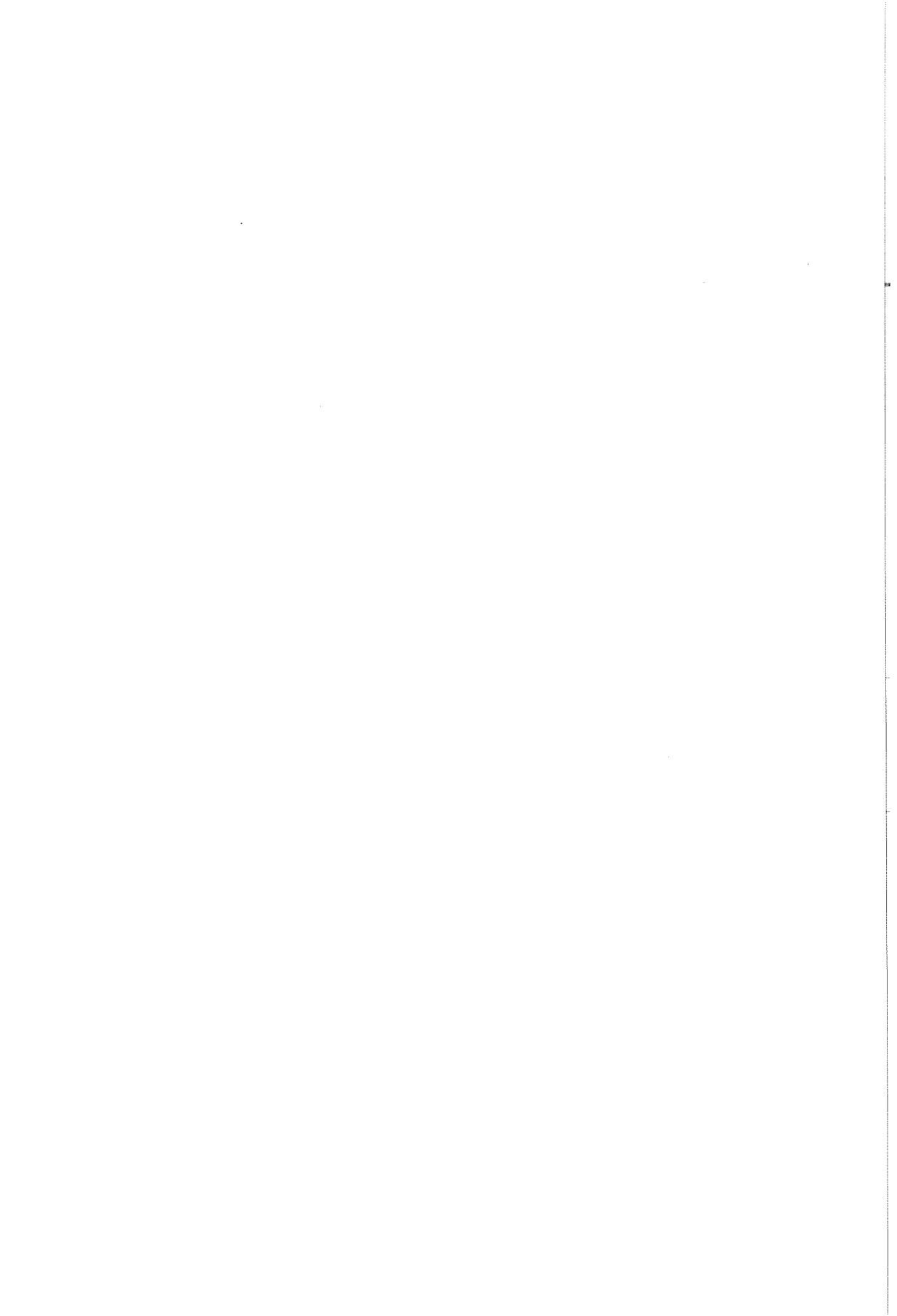
*slot machine* provocano un fenomeno ipnotico che genera il gioco compulsivo: luci, suoni, atmosfera e concentrazione, il tutto in uno spazio limitato, fanno perdere la cognizione del tempo; in altre parole si resta ipnotizzati. Così a Las Vegas nelle sale da gioco hanno predisposto dei pulsanti rossi ben evidenti che possono essere azionati qualora il giocatore non sia più in grado di controllare le giocate (ma essi possono essere attivati anche per conto del proprio vicino); alla chiamata seguirà l'intervento dello psicologo che condurrà il giocatore in una sorta di stanza di «decantazione» per fargli riacquistare il confronto con la realtà. Tale esperienza, ovviamente non mutuabile in molte altre attività, a mio avviso rappresenta un modo socialmente rilevante di affrontare un tema importante come quello del gioco.

Se il gioco del Lotto sia «un'imposta sui cretini» è difficile dirlo. È vero però che mentre esistono giochi a bassa pericolosità sociale (e l'Enalotto è tra questi: poca spesa e grandi possibilità di vincita), ve ne sono altri che non lo sono, dove la posta di gioco e l'entità della vincita sono collegate (i casinò e le bische sono tra questi). In sostanza, se da un lato vi è tutto un mondo di giochi pericolosi, dal lato opposto ne esiste un altro neutro e socialmente accettato. Non tutti i giochi sono uguali; occorre fare una differenza ed il fatto che esistano l'Enalotto e le lotterie non giustifica la presenza delle *slot machine* nei bar.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Sandi per l'intervento completo ed esaustivo, ma soprattutto per la sua collaborazione che si potrà sviluppare in futuro con la Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17.*





# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

11° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 APRILE 2002

---

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione del CONI

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 265, 272, 278	* PETRUCCI . . . . .	Pag. 266, 276
BONAVITA (DS-U) . . . . .	274	* PAGNOZZI . . . . .	268, 277
COSTA (FI) . . . . .	273		
DE PETRIS (Verdi-U) . . . . .	274		
* EUFEMI (UDC:CCD-CDU:DE) . . . . .	272		

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU:Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Intervengono il Presidente del CONI, dottor Giovanni Petrucci, il Segretario generale, dottor Raffaele Pagnozzi, il dottor Antonello Bernaschi, Ufficio studi e legislazioni, il dottor Stefano Bovis, dirigente Area direzionale impiantistica sportiva e sicurezza ambientale e il dottor Massimo Fabbricini, responsabile Ufficio stampa del medesimo Ente.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione del CONI**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse clandestine. È in programma per oggi l'audizione dei rappresentanti del CONI. Ringrazio il presidente del CONI, dottor Giovanni Petrucci, ed i suoi collaboratori, dottori Raffaele Pagnozzi, Antonello Bernaschi, Stefano Bovis e Massimo Fabbricini, per aver accettato il nostro invito.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Per quanto riguarda i temi oggetto della nostra audizione, l'articolo 12 della legge Tremonti-*bis* prevedeva un riesame, riordino e riorganizzazione di tutto il settore dei giochi, in vista della istituzione dell'Agenzia dei giochi. D'intesa con l'Esecutivo, e quindi con il ministro dell'economia Tremonti, abbiamo avviato questa indagine per poter fornire poi all'Esecutivo, e quindi al Ministro in particolare, un materiale sulla scorta del quale provvedere a questo riordino e quindi all'istituzione dell'Agenzia dei giochi.

Come sicuramente sanno i rappresentanti del CONI, negli ultimi tempi il gettito di tutto il comparto dei giochi ha registrato un forte calo, con analogo diminuzione degli incassi. Vi sono stati degli aspetti patologici, innanzitutto per le lotterie, per l'istituzione del Bingo, per il fatto che alcuni giochi si sovrappongono e rappresentano dei veri e propri doppi. Le stesse competenze che fino a ieri erano suddivise tra Agenzia delle entrate e Monopoli dello Stato avevano creato complicazioni e problemi. Le concessioni al CONI e all'UNIRE, con le concessioni a Lotto-matica, a SISAL e relativa attivazione di reti, hanno fatto registrare disconomie e problematiche non indifferenti. Questi sono i motivi che sostengono alla nostra indagine conoscitiva.

Il CONI vive, in particolare, grazie ai proventi dei giochi, e quindi la Commissione ha ritenuto opportuno convocarne i rappresentanti più autorevoli, che possono darci anche indicazioni per quanto riguarda le destinazioni e i ricavati dei giochi. La scorsa settimana, nel corso dell'audizione di Lottomatica e Sisal, da parte di alcuni membri della Commissione, in particolare della senatrice De Petris, è stata fatta presente l'opportunità di destinare parte dei proventi dei giochi ad alcuni settori importanti e sensibili, come, ad esempio, il settore sportivo e il settore culturale, in particolare, che ha bisogno oggi come non mai di risorse finanziarie.

Il CONI sicuramente darà un contributo importante a questa indagine conoscitiva. Questa Commissione, già alla fine dello scorso anno, fece la sua parte per l'introduzione di quel famoso contributo, che sappiamo essere cosa trascurabile, perché ha rappresentato solamente una pezza per tamponare le esigenze dei conti: 200 miliardi. La nostra Commissione all'unanimità si pronunciò a favore di quell'erogazione di 200 miliardi, appostati nei fondi globali, che per fortuna non sono stati toccati dalle ultime decisioni del Consiglio dei Ministri della scorsa settimana.

Detto questo, cedo la parola al presidente Petrucci, per una esposizione introduttiva.

*PETRUCCI.* Già dal panorama delineato dal Presidente si evince che la Commissione è perfettamente a conoscenza della situazione che attraversa il CONI e che attraversa lo sport italiano. Il CONI si è sempre autofinanziato, o è stato finanziato attraverso un concorso pronostici (Totocalcio, Totogol, Totosei, Totobingol) e da tre anni dalle scommesse sportive.

Mi scuso anzitutto per non essere noi potuti venire in precedenza, ma eravamo impegnati nei Giochi olimpici invernali di Salt Lake City, e quindi vi ringraziamo per averci riconvocato oggi per portare la nostra esperienza e il nostro punto di vista.

Quale è oggi la situazione dello sport e del finanziamento allo sport? Il CONI è passato dai 1.250 miliardi di entrate di 12 anni fa ai circa 600 miliardi di quest'anno. Negli ultimi sei anni, dal 1997 ad oggi, il CONI ha registrato il 63 per cento in meno di introiti. Gli introiti del CONI sono prevalentemente (per il 98 per cento) dovuti al finanziamento attraverso il concorso pronostici. Lo Stato ha ritenuto anni fa di cambiare il sistema di autofinanziamento e, oltre al Totocalcio e al Totogol, ha ritenuto opportuno lanciare il Superenalotto ed altri concorsi, lotterie, gratta e vinci, corsa-*tris*. È chiaro che noi vorremmo che ancora si rifondasse sul CONI il sistema di questo finanziamento; il CONI vuole ancora avere l'autonomia in questo sistema di finanziamento, pur rendendosi conto della filosofia che potrebbe oggi portare lo Stato a finanziarsi attraverso lotto e lotterie.

La crisi più profonda, quindi, si è verificata negli ultimi sei anni, con il 63 per cento in meno di entrate. Noi siamo stati compensati in misura molto marginale dalle scommesse sportive, che pure hanno avuto notevole incremento negli ultimi anni. Siamo passati nel 2000 e 2001 ad un aumento del 79 per cento e del 31 per cento rispetto all'anno precedente;

però oggi sul settore grava il problema del mancato pagamento dei minimi garantiti. Cioè il CONI oggi, pur avendo a bilancio una cifra di 315 miliardi, ha un mancato incasso di circa 330 miliardi, che sono i minimi garantiti delle scommesse sportive. Inoltre, noi non abbiamo nemmeno incassato gli introiti, non minimi garantiti, che dovevano essere versati al CONI.

È chiaro che questo ha prodotto per lo sport italiano una gravissima crisi finanziaria. Non è che lo sport italiano abbia registrato maggiori spese, ha avuto un minore incasso e quindi, quando si parla impropriamente di buco di bilancio dell'ente non si dice una cosa corretta: abbiamo semplicemente avuto un minor incasso.

Sono stato eletto presidente del CONI circa tre anni e due mesi fa, e il mese successivo alla mia elezione abbiamo dovuto tagliare i contributi alle federazioni nazionali per il 30 per cento, e i contributi alla periferia del CONI, che sono contributi alle società sportive, del 40 per cento. Da allora ad oggi i contributi tagliati alle federazioni sportive, alla periferia del CONI, agli enti di promozione sportiva, sono stati di circa il 50 per cento. Da questi sintetici dati ci si può rendere conto di come oggi lo sport italiano viva con la metà dei soldi di cui disponeva anni fa. Ma, nonostante questo, lo sport italiano continua a primeggiare. È il frutto di un'ondata lunga, di una programmazione che è stata fatta dai miei predecessori e da noi sin dal momento della nostra elezione, ma oggi, vista anche la concorrenza internazionale di altri Paesi, siamo veramente arrivati a toccare il fondo.

È vero, Presidente, i 200 miliardi che lei ricordava ci hanno molto aiutato. Il Ministero ha emanato un decreto di erogazione per 150 miliardi, che stanno per essere incassati; manca perciò la differenza di 50 miliardi. Però è chiaro che o noi operiamo un cambiamento strutturale per quanto riguarda il finanziamento dello sport, o abbiamo pessime prospettive. Abbiamo già consegnato alla Commissione un documento che illustra il piano di riordino economico-strutturale e che evidenzia le nostre richieste.

Poco dopo l'entrata in carica dell'attuale Governo siamo stati ricevuti dal sottosegretario Letta, che ci ha chiesto una proposta di piano di riordino dell'ente. Noi abbiamo presentato questo piano di riordino, ed invitiamo il Governo ed il Parlamento a prenderlo in considerazione e magari modificarlo. Riteniamo che nel giro dei prossimi quattro anni l'ente si possa autoriformare e possa ritornare autosufficiente, però adesso a noi servono dei correttivi urgenti. Se consente, interverrà poi il segretario generale, che sarà più preciso di me nell'illustrare questi interventi e quanto serve allo sport italiano.

Per concludere, abbiamo la necessità di un intervento sui minimi garantiti, perchè per noi è oggi urgente avere delle certezze. So che si sono tenute riunioni tra tutte le parti interessate, con il sottosegretario Contento, con il direttore generale dei Monopoli, al fine di formulare un decreto interdirigenziale.

Per quanto riguarda, poi, eventuali chiarimenti e ulteriori delucidazioni, dopo l'intervento del segretario generale, sarò a disposizione degli autorevoli componenti la Commissione.

*PAGNOZZI.* Se il Presidente consente, vorrei prima inquadrare dal punto di vista generale l'attività del CONI relativa ai giochi e alle scommesse.

In base al decreto legislativo n. 496 del 1948 e in base alla legge n. 549 del 1995, la legge finanziaria, il CONI è caratterizzato sostanzialmente da due filoni attraverso cui esercita la gestione dei concorsi pronostici, per quanto riguarda il primo provvedimento, e delle scommesse sportive, per quanto riguarda il secondo. Il principio che comunque ha animato i due provvedimenti è sempre quello di dare all'ente che gestisce l'attività sportiva la possibilità di gestire anche l'attività di pronostico per garantire che lo stesso gestore eserciti il controllo sui due aspetti ed evitare, come potete ben capire, come avveniva anche per l'UNIRE, che l'evento e i risultati possano essere influenzati da fattori esterni, determinando effetti negativi anche dal punto di vista della moralità.

Il Presidente ha ricordato che per i concorsi pronostici siamo passati da una raccolta globale (riguardante sia la quota del CONI, sia la quota dello Stato, sia il montepremi) per una cifra che nel 1997 ha sfiorato i 4.000 miliardi a circa 1.400 miliardi nel 2001, con una decurtazione enorme.

Per quanto riguarda i concorsi pronostici, abbiamo circa 18.000 totoricevitorie, la maggior parte delle quali lavorano *off-line*, mentre soltanto 2.700 operano *on-line* attraverso un accordo che abbiamo adottato recentemente. Al proposito va ricordato che il rapporto che lega il CONI ai totoricevitori è di concessione.

Circa le cause del calo della raccolta di giocate legate ai concorsi pronostici sullo sport, il primo elemento che consideriamo negativo è quello della modificazione dell'offerta dei giochi. Tutti ricorderete che prima che fossero ideati altri giochi per tradizione in Italia si giocava al Lotto, al Totocalcio, all'Enalotto e alle tradizionali lotterie. L'altro elemento negativo che abbiamo preso in considerazione è la forte difficoltà nel competere, nel senso che prima di una certa data su questo settore agivano sostanzialmente organismi pubblici e, quindi, il CONI aveva come concorrenti organismi che più o meno avevano la sua stessa natura. Da un certo momento in poi è stato molto più difficile per un ente pubblico competere con organizzazioni private. Il terzo elemento è certamente legato anche all'obsolescenza del sistema di raccolta delle giocate da parte del CONI. Siamo stati probabilmente il primo ente nel mondo che ha adottato una raccolta telematica; nel 1982 siamo stati i primi a varare una raccolta che, ovviamente, allora non poteva che essere *off-line*. Tutto quello che si è realizzato successivamente è evidentemente avvenuto a livello dell'ultima tecnologia. Quindi il nostro sistema è rimasto assolutamente in ritardo rispetto a quello messo in atto dagli altri concorrenti.

Tenete conto che nel dicembre 1997 il primo concorso del Superenalotto è stato organizzato con la nuova formula. Già in quell'anno, ancor prima che partisse il Superenalotto, resici conto che la procedura non poteva avere grande futuro, avevamo già messo allo studio una gara europea per realizzare anche all'interno del CONI un sistema di raccolta *on-line*. Come ente pubblico non abbiamo potuto far altro che chiedere su questo sistema il parere dell'AIPA, che abbiamo atteso circa un anno. Quindi ci siamo trovati sostanzialmente alla fine del 1998 ad avere libera la strada per indire una gara europea e acquistare un prototipo che poi tutti avrebbero potuto realizzare, alla stregua di quel che avviene per i registratori di cassa. Tuttavia, nel momento in cui dovevamo realizzare la gara in termini pratici, ci siamo trovati di fronte a due fattori nuovi: il caso Telecom, che praticamente implicava in maniera trasversale tutti i consorzi che concorrevano alla gara; inoltre, nel frattempo era iniziata l'attività per l'emanazione del decreto legislativo di riordino del CONI. Era la fine del 1998 e c'era l'ipotesi per il CONI della creazione di una società mista pubblico-privata per la gestione dei concorsi pronostici. A questo punto evidentemente si è abbandonata la strada della gara per la creazione di un sistema *on-line* all'interno del CONI e si è attivata la strada della cosiddetta riforma Melandri.

Questa procedura era stata avviata proprio per rispondere alla competizione e a quanto si era oramai determinato. Ricorderete che abbiamo gestito negli ultimi anni l'Enalotto con convenzioni rinnovate anno per anno con il Ministero delle finanze. Pertanto tutte le volte che chiedevamo di effettuare investimenti su questo gioco per renderlo più appetibile e anche più meccanizzato (tenete conto che avevamo un sistema che serviva per le giocate al Totocalcio che, anche se *off-line*, era comunque meccanizzato, e contemporaneamente continuavamo a gestire fino al 1996 l'Enalotto ancora con il bollino che si attaccava sulla schedina) non potevamo farlo perché ci era vietato dalla convenzione stessa. A quel punto abbiamo partecipato alla gara, ma come ente pubblico non abbiamo potuto mettere in busta un'offerta allettante e quindi abbiamo perso questo gioco dal 1996; nel dicembre 1997 è partito il Superenalotto.

Proprio per fronteggiare questa concorrenza esterna, abbiamo attivato, ovviamente d'intesa con il Governo, la procedura per costituire questa nuova società a capitale misto, la Cinque Cerchi S.p.A., ed entro maggio dovrebbe concludersi la gara ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione del 49 per cento delle sue quote. Chi si aggiudicherà questa quota sarà anche il gestore dei concorsi pronostici. Quindi a breve dovremo avere una società, di cui deterremo il controllo, perché manterremo il 51 per cento, come previsto per legge, per rilanciare i concorsi pronostici esistenti e prevedere nuove attività e giochi. Vincerà la gara chi, su questi due punti, avrà fatto l'offerta migliore o ritenuta più efficiente.

Per quanto riguarda le scommesse sportive, sapete che attualmente esse vengono raccolte da 986 agenzie, di cui 644 facenti capo alla SNAI, 196 a Toto 2000, e le restanti 146 ad altre tre società. È l'altro settore attraverso cui raccogliamo fondi in base ai pronostici sportivi. Sapete

che in questo caso il rapporto è diverso: una volta che viene data la concessione alle singole agenzie, per convenzione di tutti gli aspetti telematici si occupa il Ministero delle finanze, e per esso la SOGEL. Infatti, la norma iniziale prevedeva che per attivare il totalizzatore nazionale, in vista della creazione da parte del CONI di strutture proprie, il Ministero delle finanze, che si sarebbe occupato anche delle scommesse sui cavalli, poteva mettere a disposizione le proprie strutture a favore del CONI.

Il *trend* delle scommesse sportive – come sapete – ha registrato un incremento del 297,2 per cento tra il 1998 e il 1999, del 79,3 per cento tra il 1999 e il 2000 e del 31 per cento tra il 2000 e il 2001. Dal raffronto del primo semestre 2001 con il primo semestre dell'anno in corso si evince un incremento del 23 per cento. Tutta l'attività di raccolta delle scommesse sportive si svolge a quota fissa, non essendo stato attivato un totalizzatore nazionale. Tenuto conto delle spiccate rigidità che caratterizzano il sistema, non è stato possibile effettuare una concorrenza reale al gioco clandestino (Totonero) sia per il numero ridotto delle agenzie (circa mille punti vendita) non distribuite in modo equilibrato sul territorio, sia perché tutte le normative necessarie a tale scopo devono essere emanate dal Ministero delle finanze. Per liberalizzare ulteriormente il mercato, infatti, sarebbe necessario un decreto il cui *iter* di approvazione è particolarmente lungo.

La realtà testé descritta ci pone rispetto agli altri Paesi europei in una condizione certamente meno favorita. All'estero le scommesse sono sottoposte ad un regime che consente di raggiungere in modo migliore e più efficace il cliente in termini sia di prodotto, sia di quote. Innovazioni non graduali nelle forme di raccolta, anche mediante strumenti informatici, rischierebbero di favorire solo gli operatori stranieri. L'ultimo anno e mezzo è stato caratterizzato da un fitto contenzioso; su circa 986 agenzie, più di 300 hanno attivato procedimenti giurisdizionali amministrativi; ciò nonostante, di fronte al giudice sia ordinario sia amministrativo il CONI non ha mai perso. Come ricordava il Presidente, è conseguito però il mancato versamento dei minimi di garantiti da parte delle singole agenzie al CONI per gli anni 2000 e 2001. In proposito, faccio presente che tali agenzie furono assegnate a seguito di gare in base alle quali era selezionato come concessionario chi offriva il minimo garantito più elevato. La crisi finanziaria del CONI è determinata non solo dal mancato incasso dei minimi garantiti, ma anche dal fatto che da quasi un anno non si incassano neppure le quote di prelievo. Peraltro, essendo nato un contenzioso, presumo che le agenzie non versino neanche l'imposta unica al Ministero delle finanze.

Il 28 dicembre 2001 è stato emanato un decreto-legge che prevede una riduzione equitativa dei minimi garantiti, il diritto di recesso dei concessionari e la possibilità di rateizzazione di quanto dovuto. Il Governo ha cercato in tal modo di creare i presupposti affinché il mercato delle scommesse ritrovasse un equilibrio di carattere gestionale.

Su ogni scommessa gravano un'imposta unica e un prelievo tributario variabile in base alla tipologia di gioco, che cambia a secondo della dif-



ficoltà di aggiudicazione della vincita. Se si gioca su una partita che prevede soltanto tre risultati (vittoria, pareggio e sconfitta) il prelievo è molto basso; in caso contrario non si disporrebbe neppure del denaro da restituire ai giocatori. Se si scommette invece sul vincitore di una corsa ciclistica, essendo le possibilità di vincita una su 120, il prelievo è ovviamente superiore. Attualmente la media del prelievo tributario complessivo gravante su ciascuna scommessa effettuata in ambito CONI si aggira intorno al 10 per cento.

Il versamento dei minimi garantiti presenta aspetti particolarmente complessi. Per l'aggiudicazione della concessione della durata di sei anni, con possibilità di rinnovo, si è aperta una gara per ogni punto vendita. Tutti i concessionari che hanno partecipato alla gara all'atto di presentazione delle offerte si sono assunti degli impegni per ottenere la concessione. Per il CONI tale situazione concerne un ammontare annuo di minimi garantiti superiore ai 300 miliardi di lire. Ad oggi risultano non incassati minimi garantiti per 176 miliardi di lire nel 2000 e circa 162 miliardi di lire nel 2001; in questi due anni, dunque, il CONI non ha incassato, pur registrandoli in bilancio, minimi garantiti per circa 338 miliardi di lire. Come ben sapete, il minimo garantito è la cifra che il concessionario s'impegna a pagare anno per anno pur di avere la concessione.

Stiamo approfondendo con il Ministero dell'economia il dettato dell'articolo 8 della legge 27 febbraio 2002, n. 16, di conversione del decreto-legge n. 452, che ha ridefinito le condizioni economiche delle concessioni per il servizio di raccolta delle scommesse onde ricondurre il mercato in una condizione di equilibrio. Ebbene, in quel decreto si operano chiare distinzioni tra tutti questi aspetti e si prevede anche la possibilità di rateizzare quanto dovuto. Avendo il prelievo, come l'imposta unica, sostanzialmente una natura fiscale, con il Ministero dell'economia si stanno cercando di individuare soluzioni che non siano in contrasto con le norme di legge vigenti, tenuto conto altresì che la rateizzazione di un'imposta non può essere priva di interessi. A nostro giudizio, sarebbe opportuna una più ampia riflessione su questo argomento, giacché appare difficile al momento individuare soluzioni che soddisfino entrambe le parti.

È quindi necessario procedere all'allargamento della rete di distribuzione per raggiungere un'adeguata copertura dell'intero territorio nazionale, prevedendo magari una distinzione tra coloro che possono essere autorizzati a raccogliere solo scommesse a totalizzatore e coloro che possono raccogliere scommesse sia a totalizzatore, sia a quota fissa. È di tutta evidenza che chi raccoglie scommesse a quota fissa corre un rischio di impresa palese, dal momento che si impegna a corrispondere una quota a colui che ha scommesso; chi invece gestisce le scommesse a totalizzatore ha solo l'obbligo di anticipare la vincita, dal momento che, alla fine, quanto anticipato rientrerà; l'unico inconveniente è, in termini di valuta, pagare nell'immediato più di quanto non sia stato raccolto, sapendo però che nel giro finanziario la situazione sarà immediatamente riportata in equilibrio.

È altresì necessario prevedere incentivi per i concessionari mediante una riduzione dei corrispettivi destinati al CONI e dell'imposta unica. In altri Paesi della Comunità europea si è proceduto all'abbassamento di tali quote nella prospettiva che la riduzione dei prelievi facilitasse il contrasto del gioco clandestino che, effettuandosi senza prelievi, può facilitare la corresponsione di quote superiori. Ciò, nella speranza di aumentare il gettito non solo fiscale, ma anche del CONI, attraverso un volume di raccolta superiore, dando a chi gestisce la quota fissa una maggiore libertà di palinsesto. Oggi tutto ciò che è oggetto di scommessa deve essere sostanzialmente ratificato all'interno di un dettato normativo. Gli eventi sportivi si prestano ad essere analizzati anche nell'immediato dal punto di vista delle ripercussioni che possono produrre nel comparto delle scommesse.

Circa la raccolta di scommesse mediante sistemi informatici, nell'ultima riunione intercorsa con i concessionari è emerso il pericolo che un'iniziativa del genere, se partisse nell'immediato, finirebbe con il favorire gli operatori esteri piuttosto che i concessionari italiani. Ecco, se si riuscisse a dare maggiore snellezza a tutto quest'apparato, noi riteniamo che la situazione possa in qualche maniera ritornare in equilibrio.

Ovviamente, per quanto riguarda il Totocalcio e i concorsi pronostici deve essere segnalato che nell'ultimo provvedimento si è fatta una distinzione per quanto riguarda l'aggio ai totoricevitori, e quindi coloro che hanno all'interno del proprio esercizio commerciale diversità di offerta per quanto riguarda i concorsi pronostici hanno tutto l'interesse a vendere altri prodotti, piuttosto che quelli del Totocalcio, per il quale hanno un aggio che è quasi la metà rispetto ha quello che ottengono da altri concorsi pronostici.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Petrucci ed il dottor Pagnozzi per la loro esposizione ed invito i colleghi che intendano porre domande o richieste di chiarimento a prendere la parola.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Innanzitutto vorrei ringraziare il presidente del CONI ed il dottor Pagnozzi per l'esaudiente disanima dei problemi. Noi siamo certamente di fronte ad una gravissima situazione finanziaria dell'ente sportivo, che registra una flessione, come ci è stato ricordato, della raccolta del Totocalcio, del Totogol e dell'insieme dei giochi. C'è una caduta degli introiti relativi al settore dei giochi del 63 per cento, ma c'è anche una fortissima compressione della spesa tra il 40 ed il 50 per cento. Quindi abbiamo una fortissima crisi di entrata, a cui occorre porre rimedio.

Nelle scorse audizioni abbiamo affrontato l'argomento dell'opportunità di finalizzazioni nell'ambito degli introiti dei giochi, le cosiddette finalizzazioni etiche. Ora, ci domandiamo quale possa essere finalizzazione più etica che non quella di supportare il movimento sportivo, certamente oltre la medicina, l'assistenza, la ricerca e i beni culturali, così come viene fatto. Quindi, bene ha fatto il presidente del CONI a lanciare questo allarme con forza e passionalità.

Noi riteniamo che debba essere dato e determinato un quadro di certezze finanziarie attraverso un piano straordinario. Vedo con piacere, nell'allegato che ci è stato consegnato, che il CONI si avvia, oltre che a razionalizzare la propria missione, anche a determinare utili da società collegate, entrate da *marketing*, entrate da gestioni finanziarie. Sono tutte cose certamente importanti però, a mio avviso, non risolutive in mancanza di una forte azione legislativa per recuperare questa crisi evidente di entrata.

Le domande che vorrei porre al Presidente del CONI è se ritenga che usando la leva fiscale si sia in grado di rimuovere questa situazione di grande incertezza e difficoltà; se si può fare qualcosa, come *moral suasion*, sulla contestualità dell'evento sportivo, che sappiamo che attira gli scommettitori, sul riavvicinamento dei tempi dei pagamenti delle vincite, come fanno gli altri settori, oltre, naturalmente, il discorso dell'aggiornamento della rete, sul quale siamo assolutamente d'accordo. Questo è il punto: quale linea di azione si ritiene indispensabile e urgente per poter risolvere la situazione.

COSTA (FI). Mi spiace dover prendere atto che questo ente, che abbiamo sempre ritenuto essere asettico, indipendentemente dalla nomina dei vertici, sul piano operativo ha sempre incontrato il favore degli italiani per il modo in cui da sempre è stato finanziato lo sport. La maggioranza delle risorse non era affidata alla discrezionalità dei vertici, ma alla capacità propositiva dello sport italiano. Non a caso i criteri di riparto dei fondi, dei contributi, sono stati nel tempo mutuati da tutti quegli enti pubblici italiani, province o comuni, che, accostandosi al problema di come finanziare lo sport, dopo aver studiato ed esaminato ogni possibile modalità tecnica, hanno spesso mutuato pari pari i principi a cui il CONI informava i propri piani di riparto. Vale a dire: la graduazione in funzione della categoria e dei risultati conseguiti dalle squadre competitrici.

Il problema si pone di fatto in questi termini: la diversificazione delle scommesse e del concorso pronostici ha fatto sì che queste entrate subissero una caduta notevole. Se questo ente non si è sclerotizzato, se la filosofia del suo funzionamento non è passata di moda (così accadde per la Federazione italiana dei consorzi agrari che, pur essendo la più grande opera di ingegneria societaria in agricoltura, si rivelò sclerotizzata, e quindi inadeguata), il problema si pone nel senso di capire che cosa si ritiene di fare da parte dell'autorità governativa per sostenere al meglio questa istituzione che, per modalità di funzionamento, appare la più idonea a finanziare e a sostenere lo sport italiano. Chiedo quindi ai nostri ospiti se ritengono queste mie considerazioni fondate, o magari influenzate dalla mancata conoscenza di elementi di giudizio che mi inducono a pensare molto bene del CONI, ma non troppo bene di chi in questi anni ha avuto disattenzione per lo sport e per le modalità tecniche del suo finanziamento.

DE PETRIS (*Verdi-U*). Ringrazio il presidente Petrucci ed il dottor Pagnozzi per l'esposizione e per i dati che ci hanno fornito, compreso il piano di riordino economico- strutturale.

Vorrei porre alcune questioni, già accennate in premessa dal nostro Presidente. La prima riguarda quel 63 per cento di riduzione delle entrate, che coincide con l'immissione sul mercato di una serie numerosa di giochi, lotterie e concorsi, da cui nasce anche un'esigenza di razionalizzazione e di riordino, tra l'altro con modalità e con opportunità molto diverse, perché il Superenalotto, che forse è stato il più diretto concorrente, aveva dalla sua una possibilità di vincita assolutamente non paragonabile a quella offerta dal Totocalcio. È quindi evidente che anche una serie di innovazioni tecnologiche, per quanto riguarda la parte telematica, su cui si era incamminato anche il CONI, sono alla fine risultate certamente un po' obsolete rispetto ad altre operazioni ben più avanzate (e penso anche alla Lottomatica, con tutta la rete che si è messa in piedi).

Vorrei sapere se questa analisi è in qualche modo condivisa e se non si pensa che la questione del gioco non debba essere in qualche modo connessa anche ad una finalità, cioè a delle esigenze della collettività. Lo sport tradizionalmente deve avere un ruolo fondamentale nella nostra società e la grave crisi che il CONI sta attraversando, dato che il finanziamento connesso ai pronostici e alle scommesse è via via diminuito per i motivi che ricordavo poc' anzi, ovviamente ci preoccupa moltissimo, anche per il fatto che naturalmente rischia di essere sacrificato non solo il grande sport (alla fine si trova modo per sponsorizzarlo perché ha una certa visibilità e notorietà), ma anche e soprattutto lo sport diffuso, quello di base, lo sport per tutti, che viene sovvenzionato attraverso gli enti promozionali del CONI. Il mancato finanziamento di questa funzione sociale dovrebbe preoccuparci tutti. Non bastano iniziative di sostegno *una tantum* o processi di riorganizzazione, ma bisogna assolutamente reperire delle entrate certe.

Chiudo con una ulteriore domanda. Negli anni passati si era tentato di compiere uno sforzo, attraverso il credito sportivo e una convenzione con l'ANCI, per sostenere la costruzione di impianti sportivi e altri progetti sul territorio. È chiaro che in questa situazione il rischio è che tale programma venga fermato. Anche su questo chiedo informazioni dettagliate.

BONAVITA (*DS-U*). Con tutta franchezza, debbo esternare disappunto per il fatto che quest'anno, anche per riprendere alcuni ragionamenti adesso formulati dalla collega De Petris, nella finanziaria non sono stati rifinanziati i 15 miliardi previsti dalla scorsa finanziaria a favore degli enti promotori dello sport per tutti.

Questo naturalmente non dipende dal CONI, ma ritengo che nel nostro Paese lo sport rivesta una funzione che trascende i momenti agonistici in quanto l'attività motoria, tra l'altro esaltata dalla Organizzazione mondiale della sanità, è un elemento fondamentale per contrastare lo sviluppo di alcune patologie e per avere complessivamente una popolazione più

sana. L'attività motoria deve iniziare nei primi anni di vita della persona, ma soprattutto deve svilupparsi negli anni della maturità e dell'anzianità. Si tratta di un disappunto che voglio esternare in questa sede, perché ritengo che un Paese civile, accanto allo sport agonistico, debba prevedere momenti di sviluppo dello sport per tutti.

La situazione finanziaria del CONI, soprattutto perché non sono stati corrisposti i minimi garantiti, è ormai nota alla Commissione, che ha valutato insieme ad altri soggetti, come i gestori delle scommesse e altri enti che si occupano dell'argomento, come superare questa grave *impasse*. Ribadisco un concetto che dovrebbe caratterizzare le nostre riflessioni. Secondo una prospettiva ingannevole del mercato del gioco, si era pensato che aumentando i punti di offerta e il numero dei giochi sarebbero aumentati il volume del gioco e le entrate nel nostro Paese. Questo non corrisponde alle realtà. L'Italia è il Paese con la più alta propensione al gioco e, quindi, possiamo anche recuperare qualche quota, soprattutto nel mercato del gioco sommerso e clandestino, ma una nazione destina una parte delle proprie risorse al gioco che non è infinita. Si tratta pur sempre di risorse limitate, cui attingono vari soggetti. Sono d'accordo su alcune proposte, soprattutto quella di omogeneizzare gli aggi e di non consentire l'esistenza di più reti all'interno della stessa ricevitoria; questo comporta costi aggiuntivi e diseconomie.

Possiamo anche ragionare in maniera realistica su una diminuzione della pressione fiscale sulle giocate, rendendola omogenea, con l'ovvia distinzione fra giocate a quota fissa, che comportano comunque un rischio da parte dell'agenzia, e giocate a totalizzatore, che si riflettono in un monte premi che comunque garantisce un utile al ricevitore, alto o basso che sia.

Per quanto riguarda il gioco clandestino, qui si sottovaluta l'elemento che dobbiamo contrastare un'attività illecita che non versa in pratica alcuna tassa e alcun aggio. Quindi, se non vi è l'elemento della repressione, del contrasto di polizia nei confronti di questi soggetti, possiamo abbassare la pressione fiscale quanto vogliamo, ma non raggiungeremo mai l'obiettivo di stroncare il fenomeno. Questo è un elemento da valutare con serietà.

Fatte queste premesse, bisogna vedere come si risolverà il problema dei minimi garantiti. In ogni caso bisognerà tenere presenti vari aspetti, ma abbiamo di fronte sostanzialmente due soluzioni: o aboliamo i minimi garantiti per questi signori, perché hanno fatto delle offerte sbagliate, e quindi introduciamo un *vulnus* nel nostro ordinamento per cui alcune persone si possono permettere di fare le offerte più strampalate del mondo tanto alla fine non ne rispondono; oppure, con le dovute gradualità, questi soggetti devono pagare quel che avevano offerto. Infatti, per l'apertura di ogni nuova agenzia si sono presentati diversi concorrenti che hanno offerto un minimo garantito; alcuni soggetti realisticamente hanno compiuto dei calcoli di mercato, mentre altri non ne hanno tenuto conto. La situazione è molto delicata. Perché sono state formulate alcune offerte che già all'inizio apparivano al di fuori del mercato? Ci si voleva impossessare di

una rete per poi creare una situazione di monopolio e gestire entro un tale quadro il mondo delle scommesse? Si tratta di aspetti inquietanti e preoccupanti su cui dobbiamo meditare per trovare delle soluzioni, anche rispetto all'esigenza del CONI di avere entrate certe.

Non entro nei problemi dell'efficienza della gestione del CONI; tutti possiamo migliorare e credo che anche questo ente possa farlo, però dobbiamo garantire delle entrate certe al CONI stesso, che ha un compito così importante e fondamentale nel nostro Paese come quello di promuovere lo sport. Ribadisco che vanno trovate anche le forme di collaborazione con gli enti che promuovono lo sport per tutti. Quindi bisogna dare risorse certe tenendo presenti le premesse che ho illustrato e cogliendo alcuni vostri suggerimenti che valuto corrispondenti alle esigenze che ho testé esposto.

*PETRUCCI.* Senatore Eufemi, intervenendo sull'imposta unica gravante sui concorsi pronostici e sul diritto fisso spettante al CONI si garantirebbe all'ente un flusso di circa 509 milioni di euro, ossia i famosi 985 miliardi di lire che rappresentano, a nostro giudizio, la cifra indispensabile per il buon funzionamento del settore.

Indubbi sono gli effetti positivi che deriverebbero dalla riduzione del prelievo tributario complessivo sulle giocate. A seguito della privatizzazione (51 per cento la nostra quota, 49 per cento quella dei nostri *partner*) è previsto un rilancio del Totocalcio e dei giochi, oltre ad entrate immediate. Riteniamo che ciò rappresenti un punto importante. Per rilanciare il settore si potrà partire dall'affidamento in concessione delle scommesse sportive.

Senatore Costa, l'obiettivo di un'azienda è conseguire risultati; ebbene, in questo settore siamo fra i primi Paesi al mondo. L'anno scorso la «Gazzetta dello Sport» ci assegnava, sulla base di un sondaggio, il primo posto, addirittura avanti agli Stati Uniti; oggi saremo secondi o terzi. Certo è che nello sport funzioniamo e i nostri risultati sono non solo concreti, ma soprattutto puliti, visto che il 10 per cento dei controlli che si effettuano nel mondo avvengono nel nostro Paese.

Senatrice De Petris, certamente la concorrenza di altri giochi ci ha penalizzato. I nostri risultati però sono concreti e si evincono dalle statistiche. Quando eravamo monopolisti quelle erano le entrate; peraltro, non abbiamo subito condanne. In sintesi, il CONI è un ente di cui si è sempre parlato più bene che male, anche perché le persone che mi hanno preceduto come presidenti del CONI erano tutte oneste.

Non è andato bene il Totobingol? È vero ma avrei voluto vedere cosa sarebbe avvenuto se si fossero destinate più risorse alla sua pubblicità.

In merito alla privatizzazione dei giochi mi sono già espresso quando ho risposto al senatore Eufemi. In tale quadro si colloca anche la procedura di aggiudicazione delle azioni della società dei giochi per la gestione pronostici, cui accennava il segretario generale.

Circa la distinzione tra sport di base e sport minori, confermo che le società di calcio professionistiche, come pure quelle di *basket*, sono so-

cietà di lucro. Il calcio, ad esempio, risente enormemente dei minori introiti destinati all'ente. I ricavi del calcio vanno in gran parte alle circa 15.000 società sportive dilettantistiche che svolgono attività sportive di tutt'altro tipo, che non intendo definire minori, ma che sono certamente meno popolari del calcio. Eventuali entrate vanno destinate anche allo sport impropriamente definito di base. L'80 cento delle federazioni sportive che fanno capo al CONI (41 federazioni effettive più le federazioni aderenti e gli enti di promozione sportiva richiamati dal senatore Bonavita) vive solo con il contributo del CONI; conseguentemente, se si blocca il flusso dei finanziamenti all'ente si sottraggono risorse a tutte le federazioni. Il 50 per cento dei costi della struttura periferica del CONI è rappresentato dai contributi alle piccole società per importi fra le 500.000 lire ed il milione di lire ciascuna: piccoli interventi che però, nel complesso, hanno una rilevante valenza politica.

È quanto mai necessaria la riqualificazione del credito sportivo, argomento che, a quanto mi risulta, è già all'attenzione del Ministero dei beni culturali nella persona del sottosegretario Pescante, che ha una delega in tal senso.

Il senatore Bonavita ha parlato di sport per tutti, ipotesi alla quale non siamo ovviamente contrari. Lo sport per tutti è incardinato sugli enti di promozione sportiva, fanno capo al CONI e vivono con i contributi di quest'ultimo: mi spiace che abbiano fortemente risentito dei tagli drastici perpetrati nei confronti dell'ente.

Pur comprendendo le difficoltà in cui si trovano le agenzie, non è possibile non prevedere i minimi garantiti, che sono voci di bilancio; il CONI è un ente pubblico e non può non averli. In tal senso, comunque, sono state avanzate alcune proposte che tengono conto di tali difficoltà.

La possibilità di avere un maggior numero di punti vendita è oggetto della nostra attenzione in quanto favorirebbe certamente la maggiore diffusione del gioco sportivo. Come rilevava il segretario generale, non mancano proposte sui totalizzatori e sull'allargamento della rete delle scommesse e dei giochi.

L'anno scorso abbiamo fatto comunicati e lanci di agenzia per dichiarare il nostro accordo sulla repressione del gioco clandestino: più di questo il CONI non può fare; siamo comunque contenti dell'attenzione del Parlamento su questo punto.

*PAGNOZZI.* Vorrei approfondire brevemente quanto rilevato dal senatore Bonavita. Il volume globale di raccolta tra giochi e lotterie in Italia deve essere oggetto di un'attenta valutazione. Alla fine degli anni '80 il nostro Paese era in ritardo rispetto ad altri Paesi e la nostra raccolta non raggiungeva i 10.000 miliardi di lire; non appena si è dato vita al settore si sono quasi sfiorati i 30.000 miliardi di lire. Ora si sta vivendo un momento di confusione, con l'aumento del numero dei giochi in maniera indiscriminata, senza uno studio approfondito, senza la valutazione di quanto l'uno possa penalizzare l'altro; si creano illusioni fra gli imprenditori privati circa la redditività di alcune forme di gioco, che magari ven-

gono sostituite nel giro di qualche mese da altri tipi di gioco, e ciò crea problemi che generano profonda sofferenza nel settore. Al di là della ciclicità che caratterizza l'andamento dei giochi, bisognerebbe effettuare un monitoraggio attento per far sì che su questo mercato, oltre al gioco clandestino, non si verificano fenomeni di cannibalizzazione che generano soltanto disaffezione.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti del CONI, che ci hanno offerto utili ed opportune indicazioni delle quali la Commissione terrà sicuramente conto.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16.*



SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIV LEGISLATURA

---

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 APRILE 2002

---

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione della Agis - Sezione apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 281, 284, 287 e <i>passim</i>	MASSA . . . . .	Pag. 288, 289
BRUNALE (DS-U) . . . . .	284, 290	MUSICCO . . . . .	281, 287, 289
* EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE) . . . . .	287		

### Audizione dell'Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi - Agis

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 291, 293	CRISANTI . . . . .	Pag. 293
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	293	OGNIBENE . . . . .	291, 293

### Audizione della Federazione italiana pubblici esercizi

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 294, 297, 300	* SOMMARIVA . . . . .	Pag. 294, 297, 299
* EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE) . . . . .	298		
* FLORINO (AN) . . . . .	298		
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	299		

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Intervengono il presidente nazionale della Agis - Sezione apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative signor Lorenzo Musicco, il segretario nazionale signor Davide Massa, il vice presidente vicario signor Domenico Distante, i vice presidenti signori Marzio Bonaccorsi e Tiziano Tredese ed il consigliere tecnico della medesima Associazione signor Eugenio Bernardi; il segretario nazionale della Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi - Agis dottor Maurizio Crisanti e il presidente della sezione Lazio della medesima Associazione signor Alberto Ognibene; il direttore generale della Federazione italiana pubblici esercizi dottor Edi Sommariva e la capo ufficio stampa della medesima Associazione dottoressa Irene Picilli.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,15.*

#### **PROCEDURE INFORMATIVE**

##### **Audizione della Agis - Sezione apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo oggi in programma le audizioni dei rappresentanti della Agis - Sezione apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative, dell'Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi - Agis e della Federazione italiana pubblici esercizi.

Cominceremo con l'audizione dei rappresentanti dell'Agis-Sapar, un'associazione di gestori e noleggiatori di videogiochi e *videopoker*, che tanto hanno fatto discutere in questi ultimi tempi. Do quindi la parola al presidente Musicco per una introduzione.

**MUSICCO.** Illustre Presidente, egregi senatori, buona sera a tutti voi.

La Sapar-Agis è un'associazione di categoria che opera da oltre 40 anni e che riunisce, dal punto di vista sindacale, 2.500 aziende su circa 5.000 che si occupano in Italia di gestione, produzione e distribuzione di apparecchi da divertimento; ai fini di una maggior comprensione di quello che sta accadendo al nostro settore, mi permetterò di ricostruire brevemente la relativa evoluzione normativa e le nostre proposte per mettere fine alla piaga dei cosiddetti *videopoker*.

Il comparto degli apparecchi da divertimento era regolato, fino al 31 dicembre 2000, dalla legge 6 ottobre 1995, n. 425, che aveva risollevato le sorti di un settore da lungo tempo in crisi. Essa prevedeva, quale tipologia dei premi concedibili: la ripetizione della partita al massimo dieci volte; l'erogazione di non più di 10 gettoni, rigiocabili ma non rimborsabili; l'erogazione di un *ticket* per una consumazione o un oggetto avente modesto valore economico.

Il punto debole di tale normativa è sempre stato il suo regolamento di attuazione, previsto dall'articolo 3 della legge testé rammentata e mai adottato dai Ministeri competenti; va da sé che, in assenza di disposizioni che regolamentassero restrittivamente quanto introdotto dalla legge n. 425 del 1995, si è creato un vuoto normativo che ha compromesso l'esatta applicazione della legge.

In questo contesto, ci preme anche sottolineare che il costruttore di apparecchi da gioco è stato esente, e lo è tuttora, da qualsiasi forma di controllo in ordine alla certificazione delle caratteristiche tecniche del gioco, in quanto la legge gli consente di immettere sul mercato gli apparecchi attraverso una semplice autocertificazione attestante che gli stessi non siano abilitati al gioco d'azzardo.

Nella confusione della fine degli anni '90, i gettoni ed i *ticket*, vincite innocue erogabili dagli apparecchi, si sono mutate in ingenti somme di denaro che venivano sistematicamente cambiate al posto dei premi legislativamente previsti; il lettore ottico di banconote, da sempre consigliato dall'Associazione come cambia monete, si è trasformato in vero e proprio congegno per l'azzardo, accettando tagli molto elevati di moneta cartacea e permettendo contestualmente, in alcuni casi, l'attivazione dell'apparecchio direttamente con banconote da 50.000 lire.

Come reagire a questa degenerazione del gioco? Dagli inizi, la Sapa-Agis, di cui mi onoro essere il presidente, si è battuta per tutelare il lavoro degli operatori onesti, attraverso i molteplici incontri avuti presso i Ministeri delle finanze, dell'interno e dell'industria, ove a gran voce abbiamo chiesto da anni una legge trasparente che riportasse serenità nel settore.

Proprio così, illustri senatori. È assolutamente necessaria una chiara normativa che risolva il problema dell'azzardo, che spazzi via gli accordi che ci sono stati e ci sono tuttora fra barista e giocatore per la conversione dei premi in somme elevate di denaro; la bontà di quello che vi sto dicendo, è confermata dai recenti servizi televisivi della trasmissione «Striscia la notizia» che hanno fatto vedere come una macchina ammessa dall'attuale normativa possa facilmente trasformarsi in apparecchio d'azzardo.

Noi non vogliamo una macchina simile, che – lo ribadiamo – la legge attuale consente; noi chiediamo da anni una macchina da intrattenimento trasparente nella sua funzionalità e nell'erogazione dei premi.

Le nostre tesi erano state già recepite nella scorsa legislatura dal Comitato ristretto della Commissione attività produttive, che aveva licenziato in data 26 luglio 2000 un testo normativo in linea con le leggi dei maggior Paesi europei, come ad esempio Spagna, Germania, Olanda o Inghilterra

che – ci duole dirlo – sono molto più avanti di noi come legislazione sugli apparecchi a premio.

Purtroppo, come del resto è noto, alle nostre proposte non è stato più dato alcun seguito: il 1° gennaio 2001, invece, sono entrati in vigore alcuni articoli della legge n. 388 del 2000 di stampo solo apparentemente proibizionista, che hanno peggiorato in maniera esponenziale la già grave situazione. Ed i sequestri di questi giorni sono la prova provata di quel che affermo.

La legge attuale ha impedito una qualsiasi forma di premio certo e visibile dall'apparecchio, ma così facendo ha ulteriormente facilitato l'azzardo attraverso la conversione sistematica dei punti con ingenti somme di denaro. Per non parlare poi degli aspetti fiscali assolutamente oscuri di questa legge, tant'è vero che non si sono potuti neanche pagare i tributi per l'anno 2001 e per quello in corso; ma soprattutto, e questo lo gridiamo, non si sono dettate delle regole certe per individuare il momento in cui un apparecchio è d'azzardo e quando non lo è, considerato che la stessa Cassazione recentemente ha puntualizzato che per desumere l'illegittimità dell'apparecchio occorre sempre esperire una prova tecnica o comunque di gioco sulle macchine.

Ci chiediamo perché, invece, non agevolare il controllo delle Forze dell'ordine, di fatto oggi con le mani legate, permettendo, attraverso regole chiare e precise, di riscontrare visivamente, quando un apparecchio è illecito o meno: vogliamo chiarezza, trasparenza e siamo stufo di essere additati come la *lobby* del *videopoker*, quando noi stessi non li vogliamo.

Quello che vogliamo è esattamente quanto voleva la Commissione industria: garantire la trasparenza della vincita come negli altri Paesi europei, cioè permettere all'apparecchio di erogare come premio un numero limitato di monete metalliche, il cui valore non può essere deciso convenzionalmente dal barista o dal giocatore, ma è certo ed assolutamente ed immediatamente controllabile dalle Forze dell'ordine; eliminare qualsiasi forma di premio (ad esempio *ticket* o gettoni) che possa essere utilizzato ai fini dello scambio in denaro fra barista e giocatore; eliminare il lettore di banconote dall'apparecchio e consentire che lo stesso sia attivato esclusivamente con monete metalliche; garantire al giocatore una restituzione percentuale (minimo 70 per cento) di quanto egli immette mediamente nell'apparecchio; responsabilizzare il produttore, attraverso una certificazione, ad opera di un ingegnere elettronico abilitato, che attesti l'assoluta liceità e immodificabilità della scheda tramite appositi congegni anti-manomissione; tassare gli apparecchi, come sopra individuati, attraverso una giusta imposizione fiscale, che permetta allo Stato di incassare un adeguato introito.

Questa è, dunque, la nostra ricetta per vincere i problemi creati dalla legge n. 388 del 2000 la quale, priva delle regole appena elencate, ha dato la possibilità a personaggi senza scrupoli di sconvolgere il mercato con apparecchi assolutamente fuori norma e di favorire il dilagare dell'azzardo, gettando infamia e disonore su di un settore che conta oltre

80.000 lavoratori che hanno la necessità ed il diritto di continuare a lavorare.

Per rafforzare ulteriormente i concetti testé esposti, la nuova legge potrebbe prevedere anche un limite numerico di apparecchi da installare presso gli esercizi pubblici.

Riguardo alle voci insistenti circa la possibile messa in rete dei nuovi apparecchi solo nelle sale Bingo o nelle sale scommesse, siamo veramente stupefatti che un problema, che da anni viene posto all'opinione pubblica con evidenti riferimenti alla moralizzazione del gioco, possa poi essere risolto semplicisticamente collocando le macchine solo in determinati locali, creando un regime di oligopolio in spregio della normativa vigente e a danno di moltissime aziende del nostro settore.

Tutti gli autorevoli studi sul settore del gioco, commissionati in questi ultimi anni, hanno dimostrato come siano cambiati i gusti in fatto di intrattenimento. Va bene gratificare il giocatore con una modesta vincita in monete, ma non commettiamo poi l'errore di consentire che il giocatore coltivi il sogno di poter cambiare la sua vita attraverso il gioco elettronico, come invece accade tuttora, ove la macchina voluta dalla legge attuale di fatto facilmente si trasforma in una chimera di ricchezza irraggiungibile.

Per questo, da ultimo, ribadiamo con forza il nostro pensiero: gli apparecchi d'azzardo debbono essere dislocati esclusivamente nei casinò autorizzati, mentre negli esercizi pubblici deve essere presente un altro tipo di macchina che non è quella odierna, legittimata dalla normativa vigente e ripresa televisivamente dal programma «Striscia la notizia», ma è una macchina da intrattenimento a premio individuata con rigide regole (come quelle testé esposte), e tassata con un carico fiscale atto a permettere giusti introiti sia per gli operatori del settore sia per l'erario.

Vi ringrazio per l'attenzione accordatami e rimangono a vostra completa disposizione per eventuali altri chiarimenti o domande.

**PRESIDENTE.** Presidente Musicco, le chiedo di specificare ulteriormente alla Commissione come si possa impedire, attraverso l'utilizzo di monete di piccolo conio, la trasformazione degli apparecchi in congegni d'azzardo.

**BRUNALE (DS-U).** Premetto che svolgerò solo alcune considerazioni e rivolgerò poche domande al presidente Musicco, che ringrazio per la chiara e preziosa relazione.

Nel nostro lavoro di parlamentari siamo impegnati a cercare di inquadrare tutti gli argomenti, che vengono sottoposti al nostro esame in queste audizioni, in materia di giochi e di scommesse. A mio giudizio, non si può però non rilevare la differenza che intercorre tra gli argomenti che abbiamo affrontato nel corso dell'indagine conoscitiva - penso ai rappresentanti del CONI e a tutti gli altri soggetti che abbiamo ascoltato nel corso delle ultime settimane - e la specifica questione che stiamo trattando questa sera, in merito alla regolamentazione degli apparecchi utilizzati nei pubblici esercizi.

Si tratta di un argomento verso il quale c'è una notevole attenzione, anche per varie e significative campagne di stampa, e che desta, per alcuni aspetti, un grave allarme sociale e pone complessi problemi di carattere applicativo, sia in campo tributario che per quanto concerne il controllo delle Forze dell'ordine.

È stata rammentata la pronuncia della IV sezione penale della Cassazione - ho conservato al riguardo un ritaglio de «Il Sole-24 Ore» - che viene giornalmisticamente definita come una retromarcia sulla via dell'intransigenza, ma che invece non si può ritenere tale. A mio avviso, la Cassazione si è pronunciata in modo corretto perché ha deciso che, per poter sequestrare una macchina da gioco (faccio questa parentesi solo per avere al riguardo maggiore chiarezza), occorre capire se essa sia o meno d'azzardo. A tal proposito è necessario conoscerne la memoria, ovvero comprendere se ci sia puramente alea, una delle caratteristiche che definiscono il gioco d'azzardo, o non piuttosto anche possibilità di lucro.

Non c'è dubbio, quindi, che la materia debba essere riconsiderata. Del resto - come è stato già affermato - la precedente legge n. 425 del 1995, che presentava aspetti positivi e qualificanti, non ha visto poi l'emanazione di regolamenti; si è giunti a disconoscere il lavoro compiuto dalla Commissione industria della Camera dei deputati nella precedente legislatura e al varo - io stesso ne sono responsabile in quanto ho votato la legge n. 388 del 2000 - di una nuova normativa che, di fatto, non ha risolto il problema. A distanza ormai di due anni il bilancio dello Stato non riceve introiti dal punto di vista fiscale.

In questa materia il legislatore deve sostenere sicuramente una linea utile allo Stato, ma capace di rendere giustizia alle tante imprese che lavorano nel settore e soprattutto di mettere i cittadini che si avvicinano ai giochi da intrattenimento nelle condizioni di non essere soggiogati da quei meccanismi infernali che sono stati creati negli ultimi tempi, oggetto di indagini e denunce piuttosto clamorose.

A chi serve l'attuale situazione? In questa sede deve essere sancita in modo definitivo la piena disponibilità, peraltro dimostrata in più occasioni dal Governo e dal Parlamento, a tutelare un settore attraverso una regolamentazione adeguata che distingua gli apparecchi abilitati al gioco d'azzardo da quelli da intrattenimento. I primi potranno essere utilizzati non nei pubblici esercizi, ma esclusivamente nei luoghi dove il gioco d'azzardo è autorizzato. Nei locali pubblici, nei circoli, negli esercizi in generale, nei piccoli paesi dovranno essere utilizzati apparecchi da intrattenimento di diversa tipologia. Possono essere quelli di cui si sta parlando, con moneta che entra ed esce secondo quei rapporti piuttosto *soft* ricordati (come nel caso di una giocata da mezzo euro e di una vincita massima di 10 euro) e che garantiscono al giocatore una restituzione percentuale (minimo del 70 per cento) di quanto egli immette mediamente nell'apparecchio.

Ci sono poi apparecchi il cui utilizzo è legato all'abilità del giocatore per cui la durata della partita è strettamente legata alla capacità di chi li utilizza. Vi sono altri apparecchi ancora meno importanti, molto residuali

e marginali, come per esempio le gru (che anch'io da bambino utilizzavo quando l'estate arrivavano nella mia cittadina), che possono consentire la vincita di piccoli oggetti.

Una legislazione che in qualche modo si propone di raggiungere questi obiettivi con chiarezza, sarebbe in grado di sconfiggere da subito il problema dei *videopoker* e l'allarme sociale che essi hanno generato.

Senza fare polemica con nessuno, mi chiedo solo a chi serva una situazione del genere che da anni si trascina senza soluzioni di sorta.

Detto questo, mi pare utile ricordare che la proposta dell'Agis non è stata avanzata per la prima volta in questa occasione. Anche nell'ultimo anno, i rappresentanti del settore si sono nuovamente attivati presso il Governo; di recente, proprio in occasione dell'esame di un provvedimento in Senato (se non ricordo male sulle accise), sono venute a sapere della presentazione in Aula di un emendamento che avrebbe dovuto fare chiarezza sulla legislazione in materia. Se questo è vero, significa che ci sono stati dei contatti e che questi hanno prodotto risultati sostanzialmente positivi, perché almeno in quella fase avrebbero trovato la disponibilità del Governo a valutare quanto ho ascoltato in questa sede.

Vorrei inoltre chiedere al presidente Musicco se a suo giudizio esistono degli interessi (perché non ho chiaro un passaggio del suo intervento) da parte di imprenditori di altri Paesi per rendere marginale il ruolo dell'impresa italiana non solo nella fabbricazione ma anche nella gestione di questi giochi.

Mi domando se lo scatenarsi in questi anni di questa situazione di illegittimità e di illegalità palpabile, con campagne di stampa piuttosto forti (non voglio fare un processo alle intenzioni), non sia in qualche modo funzionale a soluzioni diverse rispetto a quelle che ci sottoponete, ovvero una legislazione che faccia in qualche modo perno su disposizioni tese in sostanza a coprire un diffuso gioco d'azzardo.

Se questa fosse la strada, noi saremmo contrari. Siamo invece favorevoli al fatto che il gioco d'azzardo debba svolgersi nelle sedi proprie; saremmo contrari a che questo, attraverso una legislazione di risulta, dopo le campagne di questi anni, venisse promosso e diffuso a livello territoriale. Sarebbe una disgrazia per tutti se fosse così.

Vi è stato, poi, nella sua relazione, un accenno al problema della rete. Questo tema si è già posto durante lo svolgimento di altre audizioni, principalmente da parte di chi, avendo già una forza propria nel mercato, pensava di trovare nelle sale Bingo o nelle sale scommesse le condizioni per poter introdurre un notevole numero di apparecchi non certo da intrattenimento ma sostanzialmente d'azzardo.

Se è vero che in Italia questi apparecchi sono circa ottocentomila, è mai possibile pensare di metterli in rete sull'intero territorio e che questa sia la soluzione anche per i paesi più sperduti, piccoli e difficilmente raggiungibili dalla tecnologia? Secondo lei è davvero utile discutere del problema della rete, e non già della possibilità di pervenire ad una rapida modificazione delle leggi n. 388 del 2000 e n. 425 del 1995, in modo da



tutelare coloro che operano nel settore e l'etica esistente nel nostro Paese e da sconfiggere l'illegalità che tanto ci fa soffrire da ogni punto di vista?

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Il senatore Brunale ha compiuto una lunga disamina della situazione e in un certo senso ha agevolato il mio intervento, soprattutto per quanto riguarda la questione della messa in rete e del controllo degli apparecchi.

Oggi, nell'ambito di questa audizione, stiamo entrando nel cuore di problemi molto delicati. Mi riferisco alla vicenda del mercato illegale che si riscontra in particolare in questo ambito.

Emerge in particolare una legislazione contraddittoria ed inefficace. Dobbiamo, però, riscontrare anche un'inefficienza dell'apparato tributario - senatore Brunale - in particolare per quanto riguarda la legge n. 388 del 2000. Quando il Presidente dell'Associazione afferma che non si può far fronte agli adempimenti fiscali perché non ha la disponibilità della modulistica, dobbiamo domandarci quali siano gli effetti dirompenti di quelle norme introdotte con la legge finanziaria del 2000.

PRESIDENTE. Il senatore Brunale, nella sua onestà intellettuale, ha riconosciuto l'esistenza di un vuoto legislativo.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Signor Presidente, a mio avviso non si tratta né di evasione né di elusione (il soggetto giuridico non è nelle condizioni di poter assolvere gli obblighi tributari), ma di estrema lacunosità del dettato normativo ed è questo il punto veramente importante che merita di essere chiarito.

Presidente Musicco, dobbiamo andare oltre il progetto di modifica legislativa e prevedere un sistema di certificazione in merito alla produzione degli apparecchi; occorre limitare la vincita e l'utilizzo delle banconote, prevedendo l'uso di monete di piccolo conio, nel tentativo di mettere l'intero settore sotto il controllo efficace dello Stato.

Credo che debba essere anche eliminato lo scambio esistente tra i gestori ed i giocatori, vero punto nodale; mi riferisco alla contrattazione che avviene in modo illegale e che va combattuta in maniera efficace. Bisogna allora limitare il numero degli apparecchi da gioco presenti nei locali pubblici e colpire soprattutto le contraffazioni degli apparecchi stessi. A parte quanto abbiamo affermato nei giorni scorsi in merito alle azioni di controllo preventivo e successivo, si devono sigillare gli apparecchi per impedire manomissioni e contraffazioni.

MUSICCO. Vorrei rispondere subito in merito alla messa in rete degli apparecchi, anche perché mi aspettavo questa domanda e l'ho preventivamente preparata.

Nella mia relazione ho fatto cenno alla possibile soluzione della messa in rete degli apparecchi. Ribadisco che si creerebbe una situazione di oligopolio a vantaggio solo di determinati enti o soggetti, recando con-

testualmente un grave danno alle piccole aziende private. Queste considerazioni devono tuttavia affiancarsi ad altre di carattere pratico.

Negli anni passati sono state avanzate soluzioni tecnologiche per quanto concerne sia una diversa modalità di assolvimento delle imposte – ricordiamo le famose schede a deconto – sia i dispositivi di controllo sugli apparecchi (mi riferisco alla scatola nera prevista dalla legge n. 388).

Ebbene, illustri senatori, le caratteristiche di entrambi questi strumenti dovevano essere identificate attraverso decreti ministeriali ai quali puntualmente non si è dato luogo proprio per le difficoltà tecniche e pratiche della effettiva realizzazione. Questo sommessamente – a nostro avviso – significa che, prima di intraprendere ancora una volta la strada dei progetti tecnologici relativi al nostro settore, occorrerebbe valutarne la loro fattiva applicazione, altrimenti si ricadrebbe sempre negli stessi errori, già commessi negli anni passati. Di conseguenza, subordinare l'entrata in vigore di una nuova legge alla realizzazione di una così complessa struttura telematica di controllo francamente ci sembra prorogare *sine die* una situazione di ingovernabilità del settore, a danno della maggior parte degli operatori che chiedono da anni una legge chiara, rigida, ma soprattutto immediatamente applicabile.

Non stiamo chiedendo apparecchi per l'azzardo ma apparecchi da divertimento, come ve ne sono negli altri Paesi europei, connotati da piccole vincite in moneta corrente e certificati all'origine dal produttore.

Abbiamo altresì proposto una tassazione pari a circa 1.000 euro per apparecchio, da pagare anticipatamente alla loro collocazione; tenendo conto del numero delle macchine esistenti, si potrebbe ipotizzare per l'erario un introito di circa 826 milioni di euro, pari a 1.600 miliardi di lire, a fronte dello zero che incassa con l'attuale normativa.

Se negli anni successivi si registrasse un aumento degli apparecchi, si potrebbe aumentare la tassa prevista o comunque procedere alla soluzione della messa in rete in base alla scelta ritenuta più congrua. Se al contrario si registrasse una diminuzione, significherebbe che gli incassi di tali macchine non sarebbero così elevati e quindi la soluzione della messa in rete risulterebbe quantomeno onerosa rispetto al ridotto numero degli apparecchi.

**PRESIDENTE.** Vorrei sapere se l'importo di 1.000 euro rappresenta l'imponibile forfetario o la tassa da pagare per ogni macchina.

**MUSICCO.** Si tratta dell'imponibile forfetario. Comunque è opportuno che risponda a questa domanda il dottor Massa, segretario nazionale della SAPAR.

**MASSA.** La normativa vigente prevede che i contribuenti, ossia i titolari degli apparecchi da divertimento, per il pagamento delle imposte indirette, vale a dire IVA ed imposta sugli intrattenimenti, sono sottoposti a imponibili medi forfetari stabiliti annualmente dal Ministero delle finanze.

La SAPAR propone la fissazione di un imponibile forfettario annuo da parte del Ministero delle finanze tale che permetta allo Stato di incassare, fra IVA ed imposta sugli intrattenimenti, una cifra corrispondente a 1.000 euro per apparecchio.

Si tratta di un sistema di assolvimento dell'imposta forfettaria che esiste e che non viene applicata per le connesse difficoltà della legge n. 388. Non sono stati, infatti, ancora pagati gli imponibili e non solo perché il Ministero delle finanze non ha adottato i decreti di fissazione, ma anche perché la normativa era rimessa a decreti di attuazione, come quello della scatola nera che non è stato mai emanato. Già dal primo giugno 2001 dovevano esserci le schede a deconto.

Inoltre la SAPAR chiede la fattiva realizzazione di una normativa chiara che permetta alle Forze dell'ordine di verificare contestualmente quando un apparecchio è adibito al gioco d'azzardo o meno. In caso contrario, è naturale che la suprema Corte di cassazione pronunci un certo tipo di sentenze. Come ha ricordato il senatore Brunale, per stabilire se vi è o meno l'azzardo, bisogna essere certi che ci sia alea e lucro ed è necessaria la prova. La legge n. 388 è fumosa a tale riguardo. Per questo motivo insistiamo sulla vincita.

**PRESIDENTE.** In conclusione, vorrei sapere a quanto potrebbe ammontare il gettito derivante dalla vostra proposta, tenuto conto che esistono 800.000 apparecchi in uso in tutta Italia.

**MASSA.** Si tratta di circa 1.600 miliardi di lire.

**PRESIDENTE.** Di imponibile?

**MASSA.** No, si tratta di 1.600 miliardi complessivi, mentre l'imponibile è un valore convenzionale stabilito dal Ministero delle finanze. L'operatore su questo valore deve pagare l'IVA e l'imposta sugli intrattenimenti.

**PRESIDENTE.** Ho posto la domanda perché nelle schede tecniche della finanziaria era previsto un gettito di 9 miliardi in tutto, in relazione all'imponibile fissato al 31 maggio 2001. Era prevista un'imposta limitata a sei mesi.

**MASSA.** L'imponibile definito nella legge finanziaria era per i primi cinque mesi, perché il 1° giugno 2001 dovevano già esserci le schede a deconto. La normativa indicata nella legge n. 388 era rimessa a un decreto di attuazione che doveva definire le caratteristiche della cosiddetta scatola nera; mancando tale decreto, la normativa è venuta meno, con problemi di carattere tipicamente fiscale.

Teniamo a precisare che secondo noi le piccole vincite in monete metalliche, come previsto dalle legislazioni di altri Paesi europei, contrasterebbero il gioco d'azzardo attuale. Come ha detto giustamente il Presi-

dente, la prova è il recente servizio televisivo di «Striscia la notizia», secondo cui gli apparecchi ammessi dalla normativa vigente si prestano ad essere utilizzati per l'azzardo non essendo prevista una vincita certa.

Noi chiediamo che venga utilizzata, per esempio, una moneta metallica da 50 centesimi di euro, il cui valore è certo, dato che non si tratta di un gettone o di un *ticket*. Nel momento in cui si inserisce direttamente questa moneta nell'apparecchio, senza accordi fra barista e giocatore, si permette l'erogazione di un numero limitato di monete metalliche con la certezza della vincita. L'apparecchio dovrebbe essere certificato all'origine dal produttore, mentre oggi, in base alla legge n. 425, è sufficiente un'autocertificazione attestante che l'apparecchio non è abilitato al gioco d'azzardo. Quel che noi invece chiediamo, e che troverete nella cartella di documentazione, è una perizia giurata ad opera di un ingegnere elettronico.

Abbiamo formulato alcune proposte, tanto è vero – e rispondo ad una domanda del senatore Brunale – che abbiamo avuto dei contatti in relazione al decreto sulle accise. Era stata fatta una proposta, che potete trovare nella cartella di documentazione, che riassumeva una nota del 16 gennaio a cura dell'ufficio del coordinamento legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze; in sostanza, recependo le nostre osservazioni, era stata predisposto un emendamento da inserire in quel decreto.

Dopodiché, purtroppo, non si è fatto più nulla: l'azzardo ancora esiste e la situazione non cambierà finché non si prevederà una legislazione chiara e trasparente. Prima occorre una normativa applicabile e poi si può pensare alla rete. Se si affronta invece prima questo secondo aspetto, senza il supporto normativo, si torna praticamente indietro agli stessi decreti di attuazione che non sono stati mai emanati.

PRESIDENTE. Non essendo abituato a giocare, nemmeno a tombola, ho impiegato qualche minuto in più per capire l'utilità di usare monete di piccolo conio.

BRUNALE (DS-U). Ai gettoni, ai *ticket*, ai punteggi, persino ai premi si può attribuire un valore convenzionale, mentre alla moneta no, perché un euro vale sempre un euro. Quindi, va eliminata anche l'interruzione o il cumulo delle giocate, il cosiddetto *bet*, tecnica invece prevista dagli attuali apparecchi.

Inoltre, dovrebbe esserci la certezza che in un'ora di gioco si ottenga la restituzione di almeno il 70 per cento della giocata. Queste precauzioni possono eliminare il gioco d'azzardo, ovviamente sempre che gli apparecchi siano chiusi e sigillati.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Musicco e i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione dell'AGIS-Sezione apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative.

**Audizione dell'Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi - Agis**

PRESIDENTE. È in programma ora l'audizione dell'Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi - Agis, rappresentata dal dottor Maurizio Crisanti e dal signor Alberto Ognibene, che ringrazio per essere intervenuti.

Do la parola al presidente della sezione Lazio, Ognibene, per una breve introduzione.

*OGNIBENE.* Signor Presidente, abbiamo predisposto un documento che consegniamo alla Commissione.

L'Associazione da me presieduta tutela da oltre cinquant'anni gli interessi degli esercenti operanti nei luna park e nei parchi di divertimento e rappresenta un settore nel quale operano circa 5.000 imprese. L'attività degli esercenti degli spettacoli viaggianti e dei parchi di divertimento è considerata attività di spettacolo, autorizzata dai comuni con licenza, rilasciata ai sensi dell'articolo 69 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ben diverso dall'articolo 86, che invece disciplina i pubblici esercizi e le sale giochi. Non a caso tutte le problematiche delle quali è stata investita questa Commissione e che destano un forte allarme sociale, come nel caso dell'utilizzazione dei *videopoker* e dello svolgimento delle scommesse clandestine, rappresentano fenomeni completamente estranei al mondo delle giostre, nel senso che non fanno parte della nostra cultura. E' sufficiente consultare le rassegne stampa per verificare quanto affermato o esaminare i resoconti parlamentari relativi all'indagine conoscitiva sul gioco automatico per avere conferma che mai apparecchi proibiti sono stati rinvenuti nei parchi di divertimento.

La legge n. 337 del 1968 riconosce all'articolo 1 la funzione sociale dei luna park. Lavoriamo prevalentemente con i bambini e le famiglie e ciò vuol dire che siamo estranei a quei giochi che creano allarme sociale.

La suddetta legge individua specificamente oltre 155 tipologie di attrazioni per bambini ed adulti e prevede l'emanazione di uno specifico decreto interministeriale. Tra esse figurano solo alcuni apparecchi a gettone, quali videogiochi tradizionalmente intesi: il gioco a gettone azionato a mano, il gioco a gettone azionato da ruspe e le pesche verticali di abilità. Queste specifiche attrazioni sono gestite da non più di un centinaio di imprese dello spettacolo viaggiante.

Per quanto riguarda gli aspetti fiscali, le attività a gettone sono considerate attività di spettacolo, inserite in un contesto ludico ed intergenerazionale quale è un parco di divertimento; esse sono state erroneamente assimilate agli apparecchi da trattenimento presenti nelle sale giochi, penalizzando un'attività che, ove presente, è svolta sempre congiuntamente a numerose altre attrazioni per bambini ed adulti.

Il decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 60, ha escluso esplicitamente l'esercizio delle attività dello spettacolo viaggiante dal campo di applicazione dell'imposta sugli intrattenimenti. Tale circostanza è confer-

mata anche dalla circolare del Ministero delle finanze n. 1650EE del 7 settembre 2000 che, al punto 4.4, recita: «Il decreto legislativo n. 60 del 1999, modificando la precedente normativa, ha escluso il settore degli spettacoli viaggianti dall'ambito di applicazione dell'imposta sugli intrattenimenti, assoggettandola all'IVA». Pertanto, dovrebbe essere ovvio che, poiché il settore dello spettacolo viaggiante è composto da tutte le 155 attività inserite nell'elenco ufficiale delle attrazioni, di cui all'articolo 4 della legge 18 marzo 1968, n. 337, tutte le attività rubricate nell'elenco suddetto siano esplicitamente escluse dall'ambito impositivo della nuova imposta. La medesima circolare afferma invece al punto 1.1.2.: «Infine, si evidenzia che la nuova formulazione della tariffa non prevede, a differenza di quanto accadeva nel vigore della precedente normativa, un diverso trattamento tributario per l'utilizzazione di biliardi, di elettrogrammofoni, di biliardini e di qualsiasi altro apparecchio o congegno da divertimento o intrattenimento a gettone, a moneta o a scheda, anche se automatico o semiautomatico, se installati nell'ambito dello spettacolo viaggiante. Conseguenze da ciò che queste attività sono assoggettate all'imposta sugli intrattenimenti, seppure organizzate nell'ambito dello spettacolo viaggiante».

A prescindere dal fatto che una circolare contraddice, in sostanza, quanto stabilito da un decreto legislativo, vi è da svolgere la seguente osservazione. Quando si parla di un apparecchio o congegno da divertimento, automatico o semiautomatico, a gettone, a moneta o a scheda, ci si riferisce ad attività che sono assolutamente escluse da quelle che in qualche maniera possono essere preoccupanti sotto il profilo sociale. Ad esempio, gli apparecchi a forma di cavallo che ondeggiano sono ricompresi in tale ambito, ma non sono certamente *slot machine*; non sono poi certamente le autoscontro, nelle quali si inserisce il gettone per farle girare, gli apparecchi da gioco che si voleva in qualche maniera assoggettare all'imposta di cui prima si è parlato. Questa è la situazione attuale.

Una circolare ministeriale ha pertanto disposto ciò che una legge ha escluso esplicitamente, e tutto a causa del fatto che si è ritenuto di scoraggiare l'esercizio di attività illecite attraverso una semplicistica assimilazione con attività economiche di tutt'altra natura.

È chiaro che all'interno del luna park si rileva una variegata tipologia di attrezzature e di attrazioni nelle quali vi può essere anche il video gioco, ma non si tratta della *slot machine*, dell'apparecchio che viene truccato. Non bisogna dimenticare che l'attività è itinerante e, quindi, soggetta ad operazioni di montaggio e smontaggio, di trasporto e via dicendo, che comportano spese veramente elevate e che consentono di lavorare pochi giorni l'anno e non a tempo pieno, escludendo quei pochi fortunati che hanno una sede fissa. Si tratta di aspetti che volevamo portare all'attenzione della Commissione.

È opportuno che, nell'ambito di una rielaborazione della normativa sul gioco automatico, non vengano trascurate le specificità che contraddistinguono lo spettacolo viaggiante e siano emanati provvedimenti più equi, derivanti dal necessario approfondimento della materia e tesi a reprimere

fenomeni preoccupanti attraverso prescrizioni mirate, senza penalizzare settori che offrono una forma di sano e popolare divertimento.

PRESIDENTE. Ancora una volta si presenta l'esigenza di emanare un regolamento che chiarisca finalmente la differenza che intercorre tra i *videopoker* e i giochi di intrattenimento, in particolare i giochi ricompresi nelle attività itineranti.

LABELLARTE (*Misto-SDI*). Premetto che conosciamo bene le problematiche della vostra Associazione.

Vorrei che il presidente Ognibene chiarisse in modo più dettagliato le proposte della Associazione in merito alla disciplina tributaria degli apparecchi da divertimento. Mi sembra, infatti, abbastanza ovvio che si debba distinguere tra la giostra per i bambini ed i *videopoker*.

OGNIBENE. Preciso subito che fino al 1998 si ricorreva a imponibili stabiliti dalla SIAE con accertamenti a campione, per cui si calcolava un incasso presunto forfetario sul quale noi liquidavamo, sia l'imposta di intrattenimento, sia l'IVA.

Tale disciplina per noi andava bene, per cui non si capisce per quale motivo sia stata abrogata.

CRISANTI. Noi pagavamo il 4 per cento di imposta sugli spettacoli e il 3,33 per cento di IVA connessa all'imposta, quindi il 7,33 per cento totale. Oggi paghiamo l'IVA al 10 per cento, con un piccolo aggravio complessivo ai fini dell'aliquota. Mentre l'imponibile di cui parlava il presidente Ognibene era forfetario, oggi corrispondiamo l'IVA al 10 per cento sui corrispettivi, sul «cassetto», come si dice nel gergo del settore.

Sotto il profilo economico non è una grande penalizzazione, nel senso che il carico tributario praticamente si equivale, però sotto il profilo tecnico e gestionale l'imposta a *forfait* era estremamente pratica, soprattutto per coloro che svolgevano attività itinerante.

LABELLARTE (*Misto-SDI*). Come verrebbe certificato l'imponibile?

CRISANTI. Il sistema della scheda a deconto elimina l'imponibile forfetario, che serve proprio per rilevare un imponibile che corrisponde all'incasso. Per noi la scheda a deconto sarebbe molto penalizzante, perché caricare e scaricare i videogiochi sui camion, utilizzando apparecchiature computerizzate, e dover mettere ogni volta i giochi in rete su ogni piazza sarebbe una follia. Si tratta di apparecchi delicati che rischierebbero probabilmente di rompersi nelle frequenti operazioni di carico e scarico.

PRESIDENTE. È chiaro che voi non avete alcun interesse al gioco d'azzardo, che presume un rapporto diretto con il cliente e una frequenta-

zione assidua. Voi girate tutta l'Italia, avete la caratteristica del nomadismo e quindi non potete avere questo rapporto.

Pregherei la vostra associazione di farci pervenire un breve appunto sul sistema di tassazione attuato in precedenza ed eventualmente una vostra proposta.

Dichiaro conclusa l'audizione dell'Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi-Agis.

#### **Audizione della Federazione italiana pubblici esercizi**

**PRESIDENTE.** È adesso in programma l'audizione dei rappresentanti della Federazione italiana pubblici esercizi, che fa capo alla Confcommercio.

In tutte le audizioni finora svolte sono emerse preoccupazioni proprio sull'utilizzazione degli apparecchi elettronici negli esercizi commerciali e sul rischio di una diffusione del gioco d'azzardo attraverso la contrattazione di tali strumenti. Speriamo che con l'audizione del dottor Sommariva si possa sfatare questa opinione abbastanza diffusa e radicata. Gli do quindi la parola per una introduzione.

**SOMMARIVA.** Anzitutto ringrazio lei, signor Presidente, e gli onorevoli senatori per aver concesso alla nostra Federazione, presieduta da Sergio Billè, di partecipare a questa audizione. Egli avrebbe voluto partecipare ma, per una concomitanza di impegni, non gli è stato possibile.

Data la brevità dei termini della nostra convocazione, non siamo riusciti a completare la redazione di un documento contenente le valutazioni della Federazione; mi riservo pertanto di consegnarlo successivamente.

Anzitutto, voglio fornire alcuni dati su un settore difficilmente conoscibile, perché non esistono dati oggettivi, ma solo stime (si ricorre ad un recente studio dell'Eurispes oppure alle fonti della SIAE); in proposito, noi abbiamo effettuato delle indagini dirette sull'universo dei bar.

Ci risultano in circolazione 415 mila apparecchi, concentrati soprattutto nel Nord-Ovest del Paese. Se però rapportiamo gli abitanti al numero degli apparecchi (la media è di 136 abitanti per apparecchio), il minor numero di abitanti per apparecchio è nel Nord-Est.

Credo che ai fini di quest'indagine conoscitiva, che apprezziamo molto, sia utile sapere che i punti di utilizzazione degli apparecchi da intrattenimento sono circa 95.000, di cui 50.000 bar e 20.000 bar tabacchi; ci sono anche 7.000 totoricevitorie, 3.000 sale giochi (non casinò, perché gli apparecchi cui ci riferiamo non sono le *slot machine*), 9.000 circoli privati e 6.000 altre situazioni non classificabili.

Questo rileva, perché, come avrò modo di dire subito, la diffusione degli apparecchi in tanti punti ha sicuramente avvicinato gli utenti; non esistono nel mondo dei giochi, delle reti che abbiano una diffusione così elevata (le reti più importanti hanno 30-35 mila punti di contatto, mentre in questo caso si tratta di 95.000).



Per quanto riguarda le stime sul valore complessivo delle giocate, stime che risalgono però all'anno 2000, a noi risulterebbe che il valore delle giocate medie effettuate in ciascuno di questi punti sia intorno a 30 euro a giornata. Allora, moltiplicando 415 mila apparecchi per 30 euro a giornata, risulta un volume di affari di 3,5 miliardi di euro all'anno, cioè circa 7.000 miliardi di lire (altre fonti stimano un volume d'affari di circa 20.000 miliardi di lire); noi avevamo stimato per il 1999 un valore di circa 5 mila miliardi di lire e riteniamo che 7.000 miliardi di lire sia una cifra attendibile, proprio sulla base di analisi a campione effettuate sui pubblici esercizi associati. Sempre con riferimento all'anno 2000, una parte delle giocate veniva trasformata in premi ai vincitori. Dopo l'approvazione della finanziaria 2001, questo non è più possibile e, quindi, l'erogazione di premi sotto qualsiasi forma è un comportamento illegale.

Allora su questa base, sempre con riferimento all'anno 2000, abbiamo rilevato che il 50 per cento del valore complessivo delle giocate rifluisce nei premi distribuiti ed il restante 50 per cento veniva equamente distribuito tra il noleggiatore e l'esercente.

In definitiva, dall'attività di gioco un bar ritrae un fatturato medio annuo di poco più di 2.000 euro; se tale comportamento fosse seguito da tutti gli operatori, si sarebbe raggiunto ciò che la legge istitutiva e noi per primi abbiamo indicato come obiettivo, ossia che i ricavi di tale attività costituissero una semplice integrazione del reddito dell'esercente. In ogni caso, i comportamenti devono essere leciti.

Non voglio assolutamente affrontare nuovamente il tema dell'evoluzione dei giochi negli ultimi anni. È certo però che ultimamente il gioco dei cosiddetti *videopoker* ha rappresentato un momento di discontinuità nell'evoluzione del volume giocato. Tuttavia, in base ad indagini che abbiamo direttamente svolto e altre che abbiamo consultato, ci risulta che le motivazioni del «successo» di questi nuovi giochi sia dovuto a tre elementi fondamentali: la capacità delle macchinette di fare intrattenimento, l'*appeal* del gioco in sé, per la sua estrema variabilità (anche per il *turn-over* della macchina da locale a locale) e soprattutto un ulteriore aspetto su cui intendo soffermarmi.

Come tutti sanno, per poter accedere al mondo dei giochi gli esercenti dei bar hanno tutte le strade bloccate, tranne nel caso in cui siano anche tabaccai («privilegio» che consente loro di aspirare ad avere il gioco del lotto nel proprio esercizio) oppure riescono ad ottenere le concessioni per raccogliere giocate sui pronostici sportivi, come nel caso del totocalcio. Si tratta di percorsi ad ostacoli con esiti incerti. Per l'esercente è enormemente più semplice installare all'interno del locale un *videopoker* che può essere utilizzato in archi temporali molto ampi e tutti i giorni della settimana.

Purtroppo risponde a verità il fatto che nel mercato si registra un utilizzo improprio di tali apparecchi, diffusamente crescente – lancio al riguardo un grido d'allarme. È altrettanto vero, però, che di per sé il meccanismo del gioco, l'ubicazione dei bar e la larghissima frequentazione dei punti vendita hanno facilitato un interesse diffuso verso i *videopoker*.

Già nel 1995 avevamo rilevato che la legge istitutiva era un «colabrodo», perché non consentiva ad alcuno di garantire il mantenimento nel tempo delle caratteristiche degli apparecchi. Successivamente, dopo i primi comportamenti illeciti cui ne seguirono altri, il fatto di non prevedere una trasformazione dei premi in denaro ha sicuramente favorito quella triangolazione perniciosa, che criticiamo aspramente, tra il produttore che crea le macchine che si possono manomettere, il noleggiatore che opera la manomissione e l'esercente cui risulta conveniente attribuire un valore convenzionale al gettone di ingresso ed uno altrettanto convenzionale al buono uscente dall'apparecchio. Noi abbiamo aspramente criticato – lo ripeto – questo fenomeno.

Con i precedenti Governi abbiamo creduto di poter arrivare ad una soluzione del problema. In occasione della penultima manovra finanziaria – come potete ben ricordare – è stato sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri un provvedimento che ha intrapreso un percorso pieno di ostacoli nei due rami del Parlamento, uscendone – a nostro avviso – incompleto e diverso rispetto agli obiettivi iniziali. Mi riferisco al provvedimento che ha introdotto la scatola nera, che disciplina ancora il settore e che non è stato seguito da alcuna normativa secondaria.

Non ci si può quindi lamentare se, su 100 macchine sequestrate, ce ne sono ben 85 dissequestrate; infatti, gli organi di controllo non sono assolutamente in grado di effettuare i controlli se non in flagranza di reato e di verificare *a priori* se la macchina è lecita o meno e questo sicuramente danneggia la categoria. Non possiamo più governare situazioni del genere.

A questo punto che cosa si può fare secondo il nostro punto di vista? Sappiamo che, dopo le elezioni, nel nuovo Parlamento e anche in ambito ministeriale si sta pensando di portare a compimento la legge. Riteniamo che questo percorso legislativo possa essere intrapreso, se si mettono in evidenza alcuni aspetti fondamentali. In primo luogo, il mercato in questione non deve essere smobilitato perché garantisce posti di lavoro e contribuisce a creare ricchezza nel Paese. Occorre impedire la contraffazione degli apparecchi rendendoli effettivamente immodificabili. La macchina non deve subire interventi umani, deve essere blindata – lo affermiamo da sette anni – come lo sono i registratori di cassa, e devono essere previste sanzioni molto dure nei confronti di coloro che forzano le apparecchiature e mettono in campo comportamenti illeciti.

Riteniamo però che se si intraprende la strada di una nuova legge, i tempi legislativi risulteranno troppo lunghi, con il rischio che il settore potrebbe molto probabilmente morire prima ancora dell'entrata in vigore della nuova legge. A nostro giudizio è necessario un intervento tempestivo, semplice e ben definito, come si è cercato di fare nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, prevedendo un emendamento che finora non ha mai visto la luce. Questa potrebbe essere una soluzione che, in breve tempo, offrirebbe elementari certezze al settore, per poter far assumere a tutta la filiera produttiva comportamenti di moralizzazione oggi oggettivamente difficili da imporre a chi opera in un mercato «malato» nel quale l'eccessiva diffusione di comportamenti illeciti induce ad

analoghi comportamenti da parte di chi voglia conseguire ricavi utili per l'impresa.

Da circa due anni si registra l'infiltrazione della criminalità all'interno del sistema. Non affermo niente di nuovo se vi ricordo che, da almeno dieci anni, il nostro presidente Billè ha lanciato grida d'allarme in merito all'ingresso della criminalità nel settore commerciale. Si tratta dell'ennesimo caso che non possiamo assolutamente tollerare. Siamo a favore di una concorrenza leale tra le imprese, di un mercato libero e ciò deve essere possibile anche per il settore dei giochi. Solo in questo modo si riusciranno a recuperare, almeno in parte, i 35.000 miliardi di lire che nel nostro Paese determina il gioco clandestino.

Il provvedimento discusso due anni fa nell'ambito della legge finanziaria 2001 era l'antefatto per la messa in rete degli apparecchi. In quel periodo qualcuno ci disse che mettere in rete molti apparecchi rappresentava una impresa difficile. Oggi crediamo nella tecnologia e nella rete più che nei grandi concessionari. Riteniamo che questa possa essere l'unica garanzia di trasparenza, anche se c'è il rischio che tale ipotesi possa costituire lo strumento per realizzare una condizione di sostanziale favore per grandi gruppi economici. Grosse concentrazioni portano a forme di oligopolio che - come sappiamo - non fanno bene ad un mercato che ha bisogno di certezze. Il consumatore è fortemente disorientato e lui per primo non sa se in quel bar può giocare liberamente oppure se c'è qualcosa che non va. Francamente, riteniamo che tale situazione debba finire. Non si deve uccidere il settore, ma solo individuare meccanismi semplici ed immediati che possano riportarlo ad una situazione di moralità diffusa.

**PRESIDENTE.** Pur concordando con molte sue osservazioni la SAPAR-Agis, cioè l'associazione dei noleggiatori, ritiene che proprio l'attivazione di una rete che colleghi i vari giochi di intrattenimento possa portare ad un mercato oligopolistico. Se da un lato è d'accordo sulla scatola nera e su controlli efficaci, è invece perplessa rispetto a tale soluzione.

**SOMMARIVA.** Il controllo lo deve effettuare lo Stato. Se la rete viene controllata da un concessionario dello Stato o dallo Stato stesso attraverso i suoi strumenti, non vedo perché dobbiamo ritenerlo monopolista. Se la SAPAR pensa a gare europee e a privati che devono gestire le reti, allora posso essere d'accordo.

Questa situazione strana e complicata del settore ha portato ad una frammentazione organizzativa che non è tollerabile e sicuramente non contribuisce a fare chiarezza. Lei giustamente ha citato la SAPAR, ma bisogna tener conto anche di altre organizzazioni. Fa sorridere che, in un settore formato da 10 mila operatori e 70 mila bar, operino cinque organizzazioni rappresentative. Mi pare che così non rendiamo un servizio al Paese e al mercato.

FLORINO (AN). In Campania, e a Napoli in particolare, si registrano vicende allucinanti, di persone che con i *videopoker* sono addirittura finite sul lastrico, senza calcolare poi l'aggravante di una gestione criminale del settore in taluni casi. So benissimo che non si può escludere la Campania da questo genere di gioco. Debbo constatare, con mio sommo stupore, che lo Stato però qualche volta diventa responsabile di giochi che incitano anche i ragazzi a forme diseducative, come nel caso delle sale Bingo. Sapete più di me che talvolta i bambini, invece di portarli al parco, si portano nelle sale Bingo, dove esistono intrattenimenti di ogni genere, oltre ai giochi per bambini, al bar, al ristorante e quant'altro. Queste sale sono allestite in modo che un intero nucleo familiare possa trascorrervi anche 6-7 ore al giorno.

La questione specifica rientra tra le osservazioni avanzate dal dottore Sommariva sui livelli occupazionali perché, oltre ai produttori di questi giochi, ai noleggiatori e tutto il resto, esiste anche l'aspetto dell'integrazione del reddito dei bar rispetto a forme di gioco che vengono esercitate in altri esercizi commerciali. So per esperienza che i sistemi messi in campo da coloro che vogliono aggirare sistematicamente le leggi vigenti sono tanti: la criminalità è talmente abile che non credo neanche all'utilità della scatola nera. Basti l'esempio della contraffazione delle schede di Stream e Telepiù.

Ritengo che il Governo debba affrontare le questioni specifiche del comportamento degli esercenti e dei noleggiatori. Ci sono situazioni che si sviluppano correttamente in altre Regioni d'Italia, mentre nel Sud gli operatori onesti sono stati sistematicamente allontanati dal mercato da chi, utilizzando apparecchi contraffatti, consente elevati guadagni alla criminalità organizzata. Esiste quindi il problema di regolarizzare il mercato e di portarlo sui binari della correttezza.

Ritengo che il Governo debba intervenire con urgenza accettando le proposte formulate stamani. Le leggi vigenti sono incomplete, lasciano ampi spazi ad ogni genere di intromissione e, oltretutto, danneggiano le persone oneste che – così come è stato evidenziato – da anni operano nel mercato.

Prima si giocava al *flipper* per divertirsi, per guardare lo scintillio delle luci, poi è stata introdotta la scommessa su chi otteneva il punteggio più alto. Dobbiamo trovare soluzioni tecnicamente valide affinché venga debellato totalmente il sistema delle scommesse. Ho verificato di persona che in alcuni bar non ci sono premi in denaro fissi, ma in relazione alla cifra che il giocatore di volta in volta inserisce nell'apparecchio. Vi posso assicurare che qualche volta in una sola giocata si punta addirittura un milione di lire per raggiungere il risultato. Allora occorre mettere subito in campo un provvedimento per rispondere alle esigenze delle persone, e sono tante, che operano in questo mercato. Ringrazio il Presidente che mi ha consentito di dare un mio contributo alla discussione.

EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE). Signor Presidente, il dottor Sommariva ha svolto alcune considerazioni che divergono da quelle che abbiamo

appreso nella precedente audizione, soprattutto in relazione alla disciplina legislativa. È questo un elemento da non sottovalutare. In ogni caso, si rileva un dato convergente rispetto a quanto è stato detto fino a questo momento: mi riferisco al fallimento della disciplina recata dalla legge n. 388 del 2000, un autentico disastro. Si tratta di una legge inadeguata e incompleta, sotto il profilo fiscale ed anche per quanto riguarda la possibilità di controllare la liceità della utilizzazione degli apparecchi; forse dovremmo accertare una qualche responsabilità al riguardo.

Vorrei sapere dal rappresentante della FIPE se è vero che viene data una lettura diversa della legge n. 388 da parte delle autorità di pubblica sicurezza in sede di controllo dei singoli esercenti. In sostanza, vorrei capire se le questure applicano questa legge in maniera diversa da provincia a provincia, quindi in modo più o meno discrezionale e severo a seconda della aree, mentre essa dovrebbe avere, proprio perché rientra nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, una omogeneità di applicazione.

A tale riguardo ritengo opportuno - lo suggerisco al Presidente - audire anche i rappresentanti del Ministero degli interni per tutti questi problemi che sono in qualche modo connessi.

*LABELLARTE (Misto-SDI).* A prescindere dalle valutazioni sulla normativa vigente che è lacunosa, soprattutto per la mancata emanazione della normativa di attuazione, vorrei sapere se la FIPE condivide la proposta di un sistema di tassazione di tipo forfetario su ogni singola macchinetta.

*SOMMARIVA.* Noi siamo dell'idea che i processi debbano essere governati e quindi che ci debbano essere gli strumenti per farlo.

Al senatore Eufemi rispondo che non si riscontra alcuna disparità di applicazione della legge da parte delle forze di pubblica sicurezza, bensì una certa difficoltà. Sappiamo che tutti i controlli in questione procedono ad ondate ma del resto, se si fa una legge e si presuppone di farla vivere attraverso gli stessi controlli, sono necessarie risorse tecniche, finanziarie ed umane che fino a questo momento sono mancate.

Le forze dell'ordine, che devono svolgere in un locale pubblico una ispezione, devono sapere riconoscere se la macchina da gioco è lecita o meno attraverso un determinato strumento che non sempre hanno a disposizione. Pertanto, talvolta viene emanato l'ordine di sequestro della macchina stessa.

Ci sono stati segnalati casi di trattamenti diversi operati dalle Forze dell'ordine nell'attuare i controlli, ma mi risulta che non siano stati assolutamente di tipo doloso. In ogni caso, ciò deriva dalla difficoltà interpretativa delle norme esistenti in materia.

Al senatore Labellarte rispondo che la tassazione non ha mai rappresentato per noi un problema. Crediamo, soprattutto se la decisione sarà quella di intervenire in modo parziale ma significativo e senza ridisegnare l'intero assetto della legge, che l'ipotesi di una determinazione forfetaria dell'imponibile sia opportuno affidarla, per quanto riguarda l'esazione,

alla Società italiana autori ed editori, un organismo molto efficace con riferimento al mondo del pubblico esercizio.

PRESIDENTE. Ringrazio il direttore generale Sommariva per i preziosi chiarimenti che ha fornito alla Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 17.*

SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIV LEGISLATURA

---

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

13° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 MAGGIO 2002

---

Presidenza del vice presidente CASTELLANI

## INDICE

### Audizione della Federazione italiana tabaccai (FIT)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 303, 311, 319	* BARONCI . . . . .	Pag. 317
BONAVITA (DS-U) . . . . .	312	RISSO . . . . .	313
BRUNALE (DS-U) . . . . .	314		
* EUFEMI (CCD-CDU:BF) . . . . .	313		
GIRFATTI (FI) . . . . .	311		
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	316		

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*



*Intervengono il cavaliere ufficiale Giovanni Risso, presidente della Federazione italiana tabaccai, e il dottor Sergio Baronci, segretario nazionale della medesima Federazione.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,35.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione della Federazione italiana tabaccai (FIT)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio il cavaliere Giovanni Risso, presidente della Federazione italiana tabaccai (FIT) per la sua presenza odierna e lo invito ad una breve relazione illustrativa sulla situazione specifica della Federazione.

**RISSO.** Anch'io ringrazio il Presidente per l'invito rivolto alla nostra Federazione a partecipare ai lavori della Commissione.

La Federazione italiana tabaccai rappresenta quasi nella totalità 58.000 rivenditori di generi di monopolio, oltre 26.000 dei quali sono anche ricevitori del gioco del Lotto; altri 8.000 circa lo diventeranno entro il corrente anno (avendo presentato la relativa domanda entro l'anno 1999), ed altri 2.500 circa hanno presentato domanda negli anni 2000 – 2002 ed ai sensi di legge dovrebbero anche loro ottenere la relativa concessione.

Il gioco del Lotto ha alcune peculiarità che lo rendono totalmente differente rispetto agli altri giochi, in particolare per quanto attiene allo *status* dei ricevitori. Infatti, lo Stato può gestire direttamente i giochi ovvero affidarne la gestione in concessione a persone fisiche o giuridiche attraverso l'indizione di apposita gara pubblica d'appalto. In questo secondo caso, per la raccolta del gioco, l'ente aggiudicatario o gestore si serve a sua volta di una rete di punti costituita dai ricevitori. Il rapporto che lega i ricevitori al gestore in ragione del gioco di cui si tratta può essere di diversa natura.

In ordine al gioco del Lotto, i ricevitori cosiddetti lottisti sono soggetti di un rapporto concessorio istituito direttamente con lo Stato, in quanto la legge stabilisce che la raccolta del gioco del Lotto è affidata

agli ex dipendenti del Lotto (circa 400) e ai titolari di rivendite di generi di monopolio.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 7 agosto 1990, recante il regolamento di applicazione ed esecuzione delle leggi 2 agosto 1982, n. 528 e 19 aprile 1990, n. 85, sull'ordinamento del gioco del Lotto, stabilisce che il rapporto di concessione intercorre direttamente tra il competente ispettorato dei Monopoli di Stato e il raccoglitore. Tale concessione ha durata normalmente novennale, ossia coincidente con la durata della concessione della rivendite di generi di monopolio.

In questo sistema, la Lottomatica spa, concessionaria per la gestione del Lotto, figura in qualità di gestore esclusivamente operativo e tecnologico. Essa infatti fornisce le apparecchiature informatiche (terminali) ed il materiale necessario per la raccolta del gioco, garantendo altresì l'assistenza tecnica ai raccoglitori. La società Lottomatica amministra inoltre i flussi della raccolta ed è sottoposta al controllo e alla vigilanza dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e della Corte dei conti. Tuttavia la rete è di proprietà dello Stato che ne rientrerà in pieno possesso al termine della concessione.

La gestione dei giochi legati alle manifestazioni calcistiche (Totocalcio, Totogol, Totosei e Totobingol), è invece riservata al CONI, che è un ente pubblico.

La rete di raccolta è rappresentata dai ricevitori che sono legati da un rapporto impropriamente definito concessorio, ma in realtà del tutto *ad libitum* dell'Ente che pertanto può dirsi «proprietario» della rete stessa. In sostanza, l'esercizio dell'attività di ricevitoria è subordinato al rilascio di un provvedimento cosiddetto «concessorio» da parte del CONI avente durata quadriennale. Le norme in materia di rilascio delle «concessioni» sono emanate con deliberazione della giunta esecutiva del CONI.

In ordine ai concorsi pronostici Supernalotto e Totip, la società concessionaria dello Stato è la Sisal spa. La rete di raccolta è costituita attraverso il rilascio di un'autorizzazione da parte della stessa Sisal in base a criteri di opportunità e/o di necessità di ottimizzare la presenza sul territorio dei diversi punti di raccolta.

In altri termini, per i giochi diversi dal Lotto, il gestore centrale individua i punti di raccolta secondo proprie logiche commerciali mutevoli nel tempo. Tale rete viene individuata senza tener conto dei requisiti soggettivi in capo al ricevitore, ad eccezione della rete Sisal. Quest'ultima, infatti, effettua una valutazione discrezionale dell'affidabilità economica e personale, nonché della appropriata esperienza commerciale, ritenendo tuttavia sufficiente anche l'eventuale attitudine al commercio.

Il tabaccaio ricevitore del Lotto, per contro, deve rispondere a particolari e stringenti caratteristiche di onorabilità (si veda l'articolo 6 della legge n. 1293 del 1957 nell'allegata documentazione – Allegato 1) che possono essere considerate uniche, sia in relazione ai requisiti richiesti agli altri esercenti commerciali, sia ai ricevitori di altri giochi.

Proprio l'unicità del gioco e dei suoi ricevitori ci fa dubitare della opportunità di costituire quella rete unica da più parti promossa al fine

di conseguire, sia abbattimenti dei costi di gestione, sia maggiori entrate per l'erario, peraltro entrambi da dimostrare. Riteniamo, quindi, che la rete del gioco del Lotto debba restare separata dalle altre per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché una rete unica porterebbe inevitabilmente i ricevitori a favorire, nell'uso dell'unico terminale, i giochi più remunerativi a discapito degli altri. In secondo luogo, perché il Lotto è stata una conquista della categoria dei rivenditori che ci hanno creduto quando nessuno era disposto a farlo e che oggi desiderano mantenere la posizione faticosamente conquistata. La possibilità di utilizzare lo stesso terminale per tutti i giochi potrebbe indurre nel medio-lungo periodo ricevitori diversi dai tabaccai ad aspirare ad una ricevitoria del Lotto. Un conto sono le pur legittime aspirazioni dei ricevitori, un conto la realtà giuridica.

Ricordiamo che il rilancio del gioco del Lotto è da attribuirsi esclusivamente ai tabaccai e non già, come qualcuno afferma, alla rete telematica in sé. A dimostrazione di ciò è sufficiente considerare l'aumento delle giocate verificatosi con il passaggio dall'Amministrazione finanziaria ai tabaccai, quando ancora la raccolta avveniva manualmente. Non si vuole certo negare che la rete ha semplificato le operazioni di gioco, ma non accettiamo che si sminuisca il ruolo svolto dai tabaccai per risanare un gioco che era prossimo al fallimento (si vedano i dati riportati nell'allegato 2).

Ciò premesso, riteniamo altresì che proprio il diverso rapporto tra Lottomatica e tabaccai per il gioco del Lotto e tra enti gestori degli altri giochi e ricevitori diversi precluda la realizzazione di una rete unica che comprenda anche il gioco del Lotto, ferma restando la possibilità, qualora la si ritenga opportuna, di una rete unica per gli altri giochi e sempre che i gestori a tecnologia più evoluta abbiano interesse a condividerla.

Inoltre, ricordiamo che i tabaccai per ogni terminale hanno versato nelle casse dello Stato, proprietario della rete, un contributo *una tantum* pari a due milioni e mezzo di lire, ossia 1291,14 euro a terminale, contributi che dovrebbero essere ristorati in caso di condivisione della rete con altri gestori. Tanto più che i tabaccai una volta versato il citato contributo, ribadiamo *una tantum*, nulla più devono per l'espletamento del gioco alla Lottomatica, ossia nulla è dovuto per il collegamento, per l'assistenza tecnica, per i materiali di consumo ed il relativo trasporto, mentre gli altri gestori impongono ai ricevitori annualmente consistenti canoni (i costi in questione sono riportati nell'allegato 3). Si può ragionevolmente pensare che in presenza di una rete unica anche i tabaccai si troverebbero a pagare quei costi di gestione che un sistema più efficiente fino ad oggi ha loro risparmiato.

Infine, a sostegno della inopportunità dell'unicità della rete desideriamo sottolineare che le particolari caratteristiche di sicurezza della rete Lottomatica unite alle caratteristiche di professionalità e onorabilità dei rivenditori di generi di monopolio, hanno fatto sì che lo stesso Ministero delle finanze, la RAI, le Regioni, vari enti locali abbiano scelto la rete dei tabaccai per l'erogazione di servizi di pubblica utilità e di riscossione su base telematica.

A tal proposito desideriamo evidenziare che i tabaccai hanno realizzato la rete di erogazione dei servizi in collaborazione sì con la pubblica amministrazione, ma senza richiedere alcun contributo finanziario. Oggi altrettanto non avviene per altre categorie che, forse prive di quella decennale tradizione di servizio allo Stato e al cittadino tipica dei rivenditori, si propongono per l'erogazione di quegli stessi servizi forniti dai tabaccai, chiedendo tuttavia allo Stato dei contributi per la rottamazione di macchine acquistate solo pochi mesi or sono magari grazie ad altri contributi.

Per ritornare al gioco del Lotto, proprio in considerazione dell'opera di rilancio dello stesso svolta dai tabaccai, riteniamo non più prorogabile la definitiva risoluzione della questione delle distanze tra ricevitorie gestite da tabaccai e ricevitorie gestite da ex dipendenti del Lotto.

Tale distanza minima, originariamente di 500 metri, fu concessa come privilegio *ad personam* agli ex dipendenti del Lotto che rinunciavano al posto pubblico per andare a gestire un botteghino del Lotto per garantire loro una congrua redditività. Vari anni dopo, nel 1994, alla luce degli alti redditi da questi realizzati, il legislatore, sentite le parti interessate, decise di ridurre la distanza *de quo* a 200 metri e di abolirla a partire dal 31 dicembre 1998, al fine di consentire l'estensione della rete del Lotto a tutti i tabaccai. Successivamente con un *blitz* nella legge finanziaria per il 1999 tale distanza, a pochi giorni dalla sua sparizione, fu ripristinata. Non solo. Si pretendeva di estendere il privilegio concesso agli ex dipendenti del Lotto, andando oltre le chiare parole della legge, anche ai loro aventi causa. Chiedemmo, pertanto, un'interpretazione dell'articolo 33 della legge n.724 del 1994 all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato che a sua volta interessò l'ufficio del coordinamento legislativo il quale reputò che la distanza minima in quanto privilegio *ad personam* si dovesse applicare solo rispetto alle ricevitorie gestite ancora dagli originari ex lottisti. Tuttavia pochi mesi dopo la stessa Amministrazione dei Monopoli reiterò il quesito all'ufficio del coordinamento legislativo che interessò il Consiglio di Stato.

Infine, nello scorso gennaio è giunto anche il parere del Consiglio di Stato che, benché non ancora definitivo, ribadisce la tesi del privilegio *ad personam*, non trasferibile con la ricevitoria ai coadiutori ed ai terzi acquirenti. Anche se quest'interpretazione è già stata fatta propria da vari tribunali amministrativi regionali, vorremmo che la questione venisse definitivamente archiviata con apposito provvedimento (sul problema, per ulteriori chiarimenti, si rinvia all'allegato 4).

Altra grave ingiustizia subita dai tabaccai in relazione al gioco del Lotto è stata la decurtazione dell'aggio dal 10 per cento all'8 per cento, ossia la riduzione dei ricavi lordi del 20 per cento. Il taglio sull'aggio, unito all'estensione della rete, ha fortemente diminuito il reddito medio dei ricevitori come si evince dall'allegata tabella (allegato 6).

Al provvedimento che stabilì tale grave decurtazione, che riteniamo illegittimo sotto più profili ed essenzialmente perché si è preteso modificare con un decreto ministeriale una misura stabilita da una legge per giunta speciale e dunque non rientrante nell'ambito della legge delega

sui giochi, la categoria non si oppose con azioni di protesta sindacale, bensì in via giurisdizionale. A tale scelta si arrivò per evitare che una forte contrapposizione con l'allora ministro delle finanze Visco bloccasse ulteriormente l'estensione della rete del Lotto e portasse quindi ad una frattura non ricomponibile nella categoria. Tuttavia presentammo oltre 15.000 ricorsi al TAR del Lazio, tuttora pendenti, che riteniamo, per i motivi indicati nell'allegato 5, possano avere un esito assolutamente favorevole alla categoria.

Al fine di chiudere una vertenza che dura da circa due anni, chiediamo che sia istituito un sistema di compensi che consenta ai ricevitori del Lotto di recuperare almeno parte della perduta redditività ancorando l'aumento del compenso alla produttività della rete, in modo che l'aggio loro riconosciuto, pur non potendo scendere al di sotto della soglia minima dell'8 per cento, possa aumentare in caso di aumento della raccolta complessiva. Sottolineiamo che un siffatto meccanismo non comporterebbe uscite aggiuntive per lo Stato.

Sempre in relazione al gioco del Lotto desideriamo proporre alcune modifiche che riteniamo potrebbero l'una rilanciare il gioco, l'altra semplificarne gli adempimenti burocratici. Sotto il primo punto di vista proponiamo l'introduzione del *jackpot* sulla cinquina. Tale proposta è particolarmente vantaggiosa per il fisco in quanto la quota pagata su tale gioco è di un milione di volte la posta contro un rapporto di circa una possibilità contro 44 milioni di centrare la cinquina. Nonostante questa condizione così teoricamente sfavorevole per il giocatore, il gioco del Lotto è fra tutti i giochi, concorsi pronostici e lotterie quello che restituisce di più al giocatore. Negli ultimi anni infatti, su 100 lire puntate dal giocatore, il gioco del Lotto ne ha pagate oltre 50, arrivando a sfiorare anche il 60 per cento. Ciò contro il 35 per cento fisso dei concorsi pronostici (Superenalotto, Totocalcio, Totogol, Totosei, Totobingol e Totip) e circa il 40-45 per cento per le lotterie istantanee e tradizionali. Questo avviene perché per le sorti più semplici («estratto semplice» e «ambo»), di gran lunga le più giocate dal pubblico, la possibilità di vincita sono molto più alte e si possono così riassumere: per l'estratto semplice undici volte la posta su 18 possibilità (pari al 61,1 per cento), mentre per l'ambo 250 volte la posta su 400 possibilità (pari al 62,5 per cento). Una percentuale molto elevata se confrontata alla cinquina che - come detto - prevede un premio di un milione di volte la posta su circa 44 milioni di possibilità (pari al 2,3 per cento).

Ecco perché l'adozione di sistemi di gioco, quale il *jackpot* sulla cinquina o eventualmente anche sulla quaterna, avrebbero il vantaggio, da una parte, di venire incontro alla crescente richiesta dei giocatori di premi in palio particolarmente ricchi e, dall'altra, comporterebbe un sensibile aumento delle entrate erariali e della raccolta delle giocate. Con un simile meccanismo si incentiverebbero infatti i giocatori abituali ad accompagnare la consueta giocata sull'ambo o sul temo con una giocata anche sulla cinquina.

Ancora, per quanto riguarda la semplificazione degli adempimenti burocratici in capo al ricevitore del Lotto, crediamo che debba essere mo-

dificato l'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 1990 che impone ai ricevitori di inviare settimanalmente gli originali degli scontrini vincenti. Tale norma era infatti necessaria con la raccolta manuale per verificare la corrispondenza tra la giocata effettuata e la reclamata vincita. Ora, con l'introduzione dell'automazione del gioco e la validazione degli scontrini vincenti a mezzo terminale, tale invio appare un inutile aggravio a danno del ricevitore. Infatti, una volta che lo scontrino vincente è stato convalidato dal terminale, la vincita risulta registrata e lo scontrino non potrà più essere presentato per riscuotere la vincita. Oltre all'inutile adempimento, l'attuale superato sistema fa sì che il tabaccaio, che provvede al regolare invio degli scontrini pagati, debba rispondere personalmente di eventuali smarrimenti avvenuti durante la spedizione o a destinazione.

Infine, desideriamo ricordare che secondo quanto stabilito dall'articolo 33 della legge n.724 del 1994 e dall'articolo 19, comma 7, della legge n. 449 del 1997, hanno diritto alla ricevitoria del Lotto tutti i tabaccai che ne facciano richiesta entro il 10 marzo di ogni anno. L'attuale piano di estensione della rete del Lotto considera le domande presentate nel 1998 e nel 1999 e si basa su un rinnovo della concessione alla società Lottomatica che si è impegnata ad attivare ulteriori 15.000 ricevitorie nell'arco di due anni. Considerato che ad oggi dei 15.000 tabaccai da attivare, in quanto avevano presentato domanda per il Lotto nel biennio 1998-1999, circa 900 hanno rinunciato prima ancora della firma del contratto, chiediamo che queste 900 ed oltre ricevitorie siano destinate a soddisfare almeno parzialmente le istanze presentate nel 2000, occorrendo a tal fine apposito decreto del Ministro delle finanze.

Da anni il settore delle Lotterie attraversa una crisi che deve essere considerata strutturale e che pertanto richiede un drastico intervento di riorganizzazione con particolare riferimento al sistema distributivo sia al dettaglio che all'ingrosso.

Dal punto di vista della vendita al dettaglio, i tabaccai per lungo tempo sono stati i distributori finali pressoché esclusivi dei tagliandi delle lotterie con un aggio pari al 10 per cento. A tali condizioni si registrava un buon andamento delle vendite delle lotterie. A riconoscimento del buon lavoro svolto dai tabaccai lo Stato ha deciso di consentire la vendita dei biglietti a numerosi altri soggetti, lasciando peraltro in capo ai soli rivenditori l'obbligo di acquistarli, anche quando le vendite hanno subito forti cali. A tale operazione di eliminazione dell'esclusiva di vendita si è accompagnata una riduzione dell'aggio sulle lotterie istantanee che certamente ha contribuito nell'opera di demotivazione della categoria.

Dal punto di vista della distribuzione primaria, si decise di superare le notevoli carenze registrate con l'utilizzo della rete dei magazzini vendita di generi di monopolio con l'affidamento a privati, a mezzo gara, del servizio distributivo. Tale scelta è solo l'ultima di una serie che hanno portato, con andamenti diversi, ad essere protagonisti della distribuzione primaria vari soggetti. Ad ogni modo, come sempre accade in Italia la par-

tenza del nuovo sistema di distribuzione è stato bloccato dai ricorsi presentati dai non aggiudicatari.

Se veramente c'è volontà di rilanciare il settore delle lotterie, occorre, da un lato, rivalutare il ruolo del tabaccaio compensando eventualmente l'obbligo al prelevamento con un maggiore compenso rispetto agli altri distributori finali, e dall'altro sbloccare la partenza del nuovo sistema distributivo consentendo al vincitore della gara, un raggruppamento di imprese che fa capo a Lottomatica spa, di svolgere il proprio lavoro. Difatti, al momento, la distribuzione delle lotterie è di volta in volta affidata dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato alla società «Servizi Base 2001 srl» che tuttavia, com'è comprensibile, non può avere gli stessi mezzi tecnici di cui dispone il raggruppamento temporaneo di imprese Lottomatica spa. Del resto tale analisi coincide con quella espressa in questa stessa sede dalla stessa Amministrazione dei Monopoli di Stato.

Inoltre, per un effettivo rilancio delle lotterie occorre tenere presente che se per i «Gratta e Vinci» esiste ancora un certo mercato, per le lotterie tradizionali occorrerà ridimensionarne il numero e trovare valide forme di promozione. Non va infatti scordato che le lotterie subiscono la concorrenza del Superenalotto il cui sistema di gioco è analogo ad una lotteria con il vantaggio, per contro, di poter aspirare a vincite estremamente elevate a fronte di un costo di giocata inferiore ad un biglietto della lotteria e che si avvantaggia inoltre di due estrazioni settimanali.

Per quanto riguarda, i *videopoker*, considerato che l'attuale normativa non consente una loro chiara classificazione, occorre premettere che se dovessero essere considerati giochi d'azzardo la loro installazione, ai sensi dell'articolo 110 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza dovrebbe essere vietata, così come dovrebbe essere vietata una rappresentanza degli interessi dei soggetti che tali sistemi sfruttano. Se invece non di giochi d'azzardo bensì di intrattenimento si trattasse, riteniamo che la loro gestione esuli dal campo della vostra indagine.

Ad ogni modo, comunque si preferisca qualificare i *videopoker*, la Federazione italiana tabaccai non ritiene opportuna una regolamentazione di tali giochi nell'ambito del riordino dell'intero settore considerato che, a differenza degli altri giochi gestiti direttamente o indirettamente dallo Stato per il tramite dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato o di enti concessionari, i *videopoker* per contro sono interamente gestiti fra privati. Ne consegue che allo stato attuale i *videopoker*, a differenza degli altri giochi, non sono soggetti a controllo alcuno, sia dal punto di vista dell'utilizzo da parte del giocatore, sia per quanto concerne il pagamento delle imposte sui redditi e sugli intrattenimenti. A ciò si aggiunga che, se anche venisse colmata l'evidente attuale lacuna normativa, riteniamo tali macchine pericolose, sia perché sottraggono mercato ai giochi di pertinenza statale, sia perché a differenza di quanto da altri sostenuto in questa sede, potrebbero essere fonte di ulteriore guadagno per le organizzazioni criminose.

Ciò premesso, riteniamo che gli unici locali idonei ad accogliere tali apparecchiature debbano essere considerati i casinò, sia che continuino

quelli attualmente operanti, sia che il loro numero aumenti a seguito dell'approvazione di uno dei numerosi disegni di legge in materia attualmente in Parlamento. Solo un ambito circoscritto e soggetto a rigorosi controlli può, infatti, assicurare le necessarie ed opportune garanzie minime di indipendenza dalla criminalità organizzata e di tutela dei minori. Non riteniamo del resto, come proposto in questa sede, che tale ambito circoscritto possa essere individuato nelle sale Bingo, nate con finalità di intrattenimento ben diverse rispetto alle logiche che sottendono i *videopoker*. Né valgono a nostro avviso le avanzate motivazioni economiche in base alle quali i *videopoker* dovrebbero essere installati nelle sale Bingo per consentire un recupero delle spese di allestimento, apparecchiature, personale e gestione. Chi ha liberamente aperto tali sale secondo logiche imprenditoriali avrà certamente effettuato tutte le valutazioni economiche del caso e non può, dopo neanche un anno di attività, pretendere, quali attività compensative per eventuali errori di valutazione, i *videopoker* in esclusiva.

Per quanto riguarda le scommesse estere e via Internet, ci stupiscono le richieste avanzate in questa sede relativamente allo stravolgimento di una disciplina approvata solo lo scorso anno con la legge finanziaria per il 2001. Normativa fortemente voluta sia dai titoricevitori sportivi e dagli operatori legali del settore delle scommesse, sia dal Ministero delle finanze. Infatti con l'articolo 37 della legge n.388 del 2000, comma 4, si è voluta integrare la normativa in ordine al divieto della raccolta telematica delle giocate e delle scommesse, per reprimere, attraverso la previsione di una sanzione specifica, la possibilità di effettuare prenotazioni di giocate, in via telefonica o telematica, di qualunque genere e da chiunque accettata in Italia o all'estero. Tale previsione si era resa necessaria in quanto una siffatta modalità di raccolta delle giocate poteva addirittura offrire al proponente il servizio di prenotazione della scommessa la possibilità di «tenere il banco», non riversando le giocate, ma pagando in proprio le vincite e trattenendo la quota fiscale. L'introduzione della sanzione mira, pertanto, a rendere maggiormente efficace tale divieto e, quindi, a garantire la massima trasparenza nel servizio di raccolta, a tutela dell'erario e della collettività e a combattere il mercato clandestino delle cosiddette scommesse estere.

Nonostante tali provvedimenti, si continua a registrare una diffusione incontrollata delle scommesse estere effettuate per via telematica. Gli enti gestori concessionari dello Stato subiscono gravi danni da questo sistema illegale di raccolta del tutto privo della trasparenza e delle garanzie necessarie. Infatti, il giocatore, trattandosi di scommesse non autorizzate, non acquisisce alcun titolo che garantisca l'effettiva riscossione della vincita divenendo potenziale vittima di frodi o truffe. Inoltre, l'impossibilità di controllare e verificare i flussi finanziari legati a questo tipo di raccolta, comporta due gravi danni per l'erario. Da un lato, le scommesse estere non assolvono alcun tipo di imposta sul territorio dello Stato, dall'altro, sottraggono ai giochi e concorsi pronostici nazionali, legittimamente autorizzati dal Ministero delle finanze, quote sempre maggiori di volume di



raccolta, causando nel complesso una consistente contrazione delle relative entrate fiscali.

Con il richiamato articolo 37, si è avviato un processo teso a colmare il vuoto legislativo, rendendo sanzionabili quei comportamenti che consentivano di eludere le norme tese a limitare l'esercizio abusivo della raccolta di scommesse e concorsi pronostici, favorendo il proliferare di soggetti, privi di concessione o autorizzazione all'esercizio delle scommesse, che potevano svolgere tale attività per conto di *bookmaker* stranieri. Si è trattato di un primo passo lungo una strada che deve essere percorsa nella sua interezza, senza le deviazioni o le marce indietro che taluni propongono anche in questa sede.

È bene ricordare che in realtà tale attività svolta sotto le mentite spoglie di «intermediari di servizi telematici», attraverso una stabile organizzazione, configura un vero e proprio esercizio abusivo della raccolta delle scommesse. Questa fattispecie è oggi sanzionata dalla legge n. 401 del 13 dicembre 1989, la quale punisce l'esercizio abusivo dell'organizzazione del gioco del Lotto o di scommesse e concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato o ad altro ente concessionario, relativamente alle scommesse nazionali ed estere.

Pertanto, il cammino appare segnato e una legalizzazione delle scommesse estere e nazionali a mezzo Internet o telefono, comporterebbe una forte perdita per l'erario in quanto i *bookmaker* operanti da altri Stati possono utilizzare a loro vantaggio la leva fiscale, in quanto normalmente l'imposta gravante su giochi e scommesse in Italia è maggiore rispetto a quella di altri Paesi. L'effetto per l'erario è dunque duplice: caduta della raccolta degli altri giochi riconosciuti dallo Stato italiano e mancato assoggettamento ai tributi delle scommesse. Inoltre, non riteniamo secondario il facile accesso dei minori a tali siti con le conseguenze che tutti possiamo immaginare.

In conclusione chiediamo un più serrato controllo su tali attività, in ottemperanza a quanto già previsto dalla normativa in vigore e che siano effettuati controlli sulle forme pubblicitarie e promozionali di tali siti. Riteniamo, inoltre, che debba essere statuito il divieto assoluto di promozione sul territorio nazionale, in qualunque forma effettuata, di attività che, seppur lecite all'estero, sono vietate in Italia.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il cavalier Riso per l'interessante esposizione. Com'è nostra prassi, invito i colleghi a porre domande o a chiedere eventuali chiarimenti su quanto testé esposto dal presidente della Federazione.

**GIRFATTI (FI).** Signor Presidente, innanzitutto vorrei ringraziare il presidente Riso per l'esauritiva elencazione delle problematiche inerenti alla categoria dei tabaccai. Ho potuto notare che nella sua relazione si è particolarmente soffermato sulla riduzione dell'aggio dal 10 all'8 per cento, che mi è sembrato uno dei problemi di maggiore rilevanza per la categoria. Inoltre, si è anche soffermato sull'estensione dell'autorizzazione

ai tabaccai e sulla necessità di risolvere la controversia relativa alla distanza di attribuzione delle nuove aperture, delle nuove concessioni per il Lotto.

La nostra Commissione si è più volte espressa con chiarezza a favore di tale problematica. Il Gruppo Forza Italia considera con grande attenzione questo problema nella prospettiva di riuscire a venire incontro per via legislativa alle vostre esigenze e ad eliminare tutte le sperequazioni fino ad oggi verificatesi.

Non vanno neanche dimenticati tutti i procedimenti pendenti presso i tribunali amministrativi regionali, che mi pare di ricordare siano quasi 15.000. In tal modo si alleggerirebbe anche la macchina burocratica amministrativa. Sono dell'idea, con il consenso dei membri della Commissione, di tentare di trovare una soluzione che venga tendenzialmente incontro alle vostre richieste, considerato anche che provengono da una categoria che apporta un notevole contributo alle entrate dello Stato dal punto di vista del fisco.

Questo consentirebbe da un lato di eliminare disparità di mercato e, dall'altro, di rendere più chiara l'attività stessa dei tabaccai anche in relazione alle possibilità di crescita di questa realtà. Dal momento che si tratta di un settore che riesce ad assicurare un impiego a moltissimi lavoratori, credo che uno dei nostri compiti dovrebbe essere quello di preservare, anzi di incrementare le unità lavorative che operano presso le rivenditorie di generi di monopolio.

BONAVITA (DS-U). Ringrazio il presidente della Federazione italiana tabaccai per la sua relazione che ha affrontato anche argomenti da tempo al nostro esame.

Nel corso dell'ultima finanziaria il nostro Gruppo, ma del resto anche altri, ha presentato emendamenti relativi all'innalzamento dell'aggio. Riteniamo che sia un problema che va e può essere risolto in considerazione della incidenza della riduzione percentuale sui proventi complessivi degli esercenti.

Per quanto riguarda alcuni problemi relativi alla semplificazione di alcuni adempimenti burocratici che, ormai esistendo una rete telematica, risultano superflui ed inutili, ritengo che il vostro suggerimento possa essere recepito. Inoltre, sono d'accordo sul fatto che l'introduzione del *jack-pot* sulla cinquina o su altre combinazioni potrebbe costituire un incentivo ad un modo diverso di giocare e determinare maggiori entrate per il Lotto.

Come lei sa, anche in passato abbiamo sostenuto la necessità di giungere ad una semplificazione per i totoricevitori, in considerazione dell'esistenza di altre tipologie di gioco. La duplicazione delle reti, oltre a comportare una duplicazione nei terminali, non favorisce neanche un accesso razionale al gioco da parte dell'utente. Credo che su questo aspetto un intervento sia necessario, come del resto mi pare che anche il Governo abbia confermato.

Complessivamente ritengo che le vostre richieste siano accettabili. In particolare, stiamo cercando di affrontare le tante problematiche relative

alle lotterie. È un tema difficile per il quale va seguito un percorso particolare. Anche se ogni anno nascono proposte volte ad un allargamento del settore, in realtà i risultati e i proventi derivanti dalle lotterie sono oggi disastrosi. Pertanto, ritengo importante la vostra sollecitazione ad una razionalizzazione del settore attraverso nuove forme di pubblicizzazione e promozione delle vendite.

È inoltre auspicabile – una questione al vaglio della Commissione – l'eliminazione o l'introduzione di una limitazione nell'utilizzo dei *video-poker*, considerati la preoccupazione e l'allarme manifestati da gran parte dell'opinione pubblica per alcuni noti fatti accaduti. Lo stesso discorso riguarda il controllo delle scommesse estere che risulta più difficile da attuare per l'indubbia facilità che trova l'utente nel connettersi direttamente ad un sito, magari gestito da un banco estero. Ad oggi è possibile effettuare le proprie scommesse attraverso questo canale eludendo completamente gli impegni fiscali esistenti nel nostro Paese. È una delle fonti principali di concorrenza rispetto a qualsiasi forma di gioco praticata in Italia. Non solo vi è la possibilità di realizzare vincite maggiori e di trovarsi di fronte ad occasioni migliori di gioco, ma per di più con il vantaggio di non pagare le tasse dovute allo Stato.

Anche il nostro Gruppo ritiene che sia necessario addivenire ad un sistema di regole sui giochi più chiaro e puntuale, per cui auspico che la Commissione tenga conto di alcune delle vostre richieste.

Con riferimento alle scommesse estere via Internet, abbiamo cercato di approfondire, anche con l'aiuto della Guardia di finanza, quali possono essere i sistemi per poter intervenire nel tentativo di bloccare e reprimere sistemi di gioco attualmente non controllati. Fino ad oggi è stato difficile trovare risposte esaurienti, considerata la difficoltà di intervenire rispetto ad un mondo difficilmente controllabile e il gran numero di utenti che ruotano intorno ad esso. Vale la pena considerare con attenzione le tipologie di intervento poste in essere da altri Paesi dell'Unione europea che, come è avvenuto in Gran Bretagna, sono intervenuti in maniera decisa e puntuale riuscendo ad individuare con precisione gli scommettitori e i titolari dei banchi attraverso i quali vengono effettuate le scommesse. In Italia si dovrebbe prevedere un divieto contro coloro che raccolgono scommesse per conto di *bookmaker* esteri. Magari si potrebbero creare in Italia appositi spazi nell'ambito dei quali consentire il gioco per via telematica. È soltanto uno spunto di riflessione che vi invito a valutare considerato che altrimenti, grazie alle tecnologie esistenti, rimangono solo due possibilità: creare un'alternativa legale o studiare come reprimere il fenomeno. Altrimenti non sarà possibile contrastare in modo efficace il problema del mercato clandestino delle scommesse estere.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Ci stiamo avviando ormai verso la conclusione dell'indagine conoscitiva sui giochi e le scommesse per cui si comincia ad evidenziare un panorama sufficientemente chiaro delle tematiche emerse nel corso delle audizioni.

Nella tabella 6 allegata alla relazione ed illustrata dal presidente della FIT, in pratica sono riportati l'andamento medio dell'aggio per ricevitore e rispetto al totale del gioco del Lotto. Emerge chiaramente una sproporzione, anche se la punta di massima espansione dei giochi si è manifestata nel 1999. Certo, sono state portate avanti anche alcune iniziative legislative nell'ambito del disegno di legge collegato alla manovra finanziaria volte a far fronte all'esigenza di ripristinare un aggio più adeguato e di maggiore utilità, legandolo alla produttività del sistema e all'aumento complessivo del gioco. Tra l'altro, mi sembra fosse stato approvato un ordine del giorno proprio in tale direzione, a dimostrazione che l'orientamento del Parlamento era di farsi carico della questione.

Dall'audizione emerge, inoltre, la vostra posizione in ordine alla questione della specificità della rete. Dal momento che sembrerebbe essere stata manifestata l'esigenza di mantenere tale specificità, perché l'unitarietà avrebbe come conseguenza un conflitto nell'ambito dei vari giochi, credo che un chiarimento in ordine a tale aspetto si renda necessario.

Una considerazione positiva che si evince dalla vostra esposizione è che i tabaccai si stanno ormai trasformando in punti vendita di servizi all'utente, come si dimostra per la diversa configurazione e il nuovo aspetto esterno che hanno assunto. A tal proposito, mi domando se spostando l'attenzione sui servizi ad alto contenuto di valore aggiunto, non si corra il rischio di far diventare meno remunerativi altri servizi meno redditizi, come nel caso dei francobolli sempre più difficili da trovare. Mi chiedo, in sostanza, se preferendosi nicchie di mercato più forti, non si determini un impoverimento delle tradizionali funzioni dei tabaccai.

Vorrei, inoltre, sapere se la Federazione sta svolgendo una sorta di *moral suasion* per tenere tutti all'interno di un esercizio contraddistinto chiaramente per una valenza di servizio all'utente.

BRUNALE (DS-U). Ringrazio innanzitutto gli auditi per la disponibilità dimostrata e passo subito ad alcune richieste di chiarimento in ordine a taluni aspetti della relazione che ritengo rilevanti in vista degli obiettivi che si pone l'audizione. Tralascierò invece altre questioni toccate durante l'esposizione che, pur risultando molto importanti per la categoria ed utili al lavoro della Commissione, riguardano tuttavia argomenti collaterali che non hanno pienamente attinenza con le finalità proprie dell'audizione.

Abbiamo avvertito la necessità di svolgere un'indagine conoscitiva molto ampia sul settore dei giochi, peraltro impropriamente allargata anche ai giochi di intrattenimento e ai cosiddetti *videopoker*. Ritengo che sarebbe stato più utile trattare questa materia al di fuori dell'audizione, considerati gli obiettivi che come legislatori ci siamo posti. La nostra finalità, infatti, è di offrire una serie di elementi utili al Governo e al Parlamento per il riordino complessivo del comparto dei giochi nel nostro Paese, anche alla luce delle modifiche intervenute nel corso degli anni, attraverso l'istituzione di un'Agenzia dei giochi.

Dalla vostra esposizione emerge, inoltre, una vostra posizione specifica relativamente alla questione della rete unica. In sostanza, sostenete con forza e chiarezza l'inopportunità di prendere decisioni volte alla predisposizione di un'unica rete. I motivi che adducete a sostegno della vostra tesi sono stati esplicitati con molta chiarezza. Dite, infatti, che la vostra categoria non si è limitata soltanto ad un impegno astratto e a dimostrare la sua disponibilità per il rilancio del gioco del Lotto, ma ha saputo anche «rimboccarsi le maniche» - mi sia consentito il termine - quando si è trattato di «lanciare» una serie di novità necessarie ad avviare un percorso nuovo che garantisca un futuro alla categoria.

Infine, non intendo svolgere valutazioni personali sui problemi inerenti all'educazione alla salute, anche perché sui rischi connessi all'uso del tabacco si sono mobilitati un po' tutti i Paesi a livello mondiale, ma soltanto rilevare il progressivo venire meno della funzione originaria dei tabaccaia. Poc' anzi si è infatti fatto riferimento alla questione dei francobolli, anche se forse è proprio il tabacco, che rappresenta la parte più significativa e storicamente pregnante dal punto di vista del reddito di questa categoria, il settore più a rischio. Dunque, come sostenevo poc' anzi, è stata avviata una fase nella quale i tabaccaia hanno messo a frutto le proprie intuizioni e capacità, mettendo a disposizione della pubblica amministrazione una rete che, per la sua nota diffusione capillare sul territorio nazionale, ora è in grado di offrire anche servizi diversi. Di conseguenza, la rete fornita da Lottomatica non rappresenta solo una rete specifica per il gioco del Lotto, ma anche uno strumento particolarmente importante per la pubblica amministrazione (basta pensare, ad esempio, alle convenzioni stipulate con essa).

Il nostro obiettivo è di dare omogeneità alle questioni attinenti all'aggio per la diversità dei giochi, dei comportamenti e delle varie situazioni esistenti. La riduzione dell'aggio dal 10 all'8 per cento non credo che sia un argomento sul quale sia possibile discutere. Certo è che all'epoca il legislatore e il Governo ritennero di compiere una scelta, molto complessa e forse non la più corretta, proprio alla luce delle considerazioni svolte in questa sede; in ogni caso, però, non si trattò certamente di una scelta foriera di una paralisi dell'attività della categoria.

È necessario mettere mano alla materia per arrivare ad un riordino complessivo del comparto dei giochi, dando all'aggio e ai proventi derivanti dalla gestione di tali attività quell'omogeneità che si ritiene corretta.

Da ultimo, vi siete soffermati sui *videopoker* sui quali avete espresso, in qualche modo, un giudizio, fornendo un'analisi estremamente chiara. E' vero, i *videopoker* sono diventati così difficili da gestire e da valutare perché da giochi di intrattenimento, si sono trasformati in veri e propri giochi d'azzardo. Si tratta di una categoria di giochi che, pur dovendo sottostare ad una regolamentazione precisa, necessiterebbe forse di qualche intervento correttivo dal punto di vista legislativo. L'attività del gioco d'azzardo, inoltre, dovrebbe essere circoscritta a luoghi idonei ed autorizzati, e certo non dovrebbe svolgersi nei pubblici esercizi.

A conferma di ciò, anche la categoria ha fatto proposte assai chiare in vista di un riordino legislativo che consenta di chiarire una volta per tutte la vera natura di queste macchine. Occorre una legislazione in grado di determinare se ci si trovi di fronte a strumenti destinati al gioco di intrattenimento o d'azzardo vero e proprio.

In conclusione sarebbe utile un ulteriore approfondimento rispetto alla questione della rete cui avete fatto accenno nella relazione iniziale. Gran parte della nostra attenzione, anche in occasione di precedenti audizioni, si è soffermata su questo aspetto.

Mi è parso di rilevare poi che sia stata manifestata qualche titubanza – può essere ovviamente che io abbia frainteso – nella piena applicazione della legge attuale, che prevede l'estensione a tutti i richiedenti dei punti di raccolta del gioco del Lotto. Secondo quanto previsto dalla legge in vigore, chi presenta tale domanda entro la fine del mese di marzo di ogni anno ha diritto a questa possibilità. Voi ritenete che questa legislazione, che a suo tempo ci è sembrata giusta, utile, corretta e tale da mettere in condizione tutti i tabaccai di poter gestire al meglio certi servizi, debba essere rivista, oppure che si debba decisamente, come ritengo, continuare ad aggredire il fenomeno secondo modalità da mettere a punto di volta in volta? Considerato che la tecnologia consente ormai di installare 1.200 punti di gioco e di raccolta del Lotto ogni mese, anche in funzione della disponibilità delle linee telefoniche, ritenete che il Parlamento debba continuare ad esercitare in modo energico un'azione di controllo o no?

LABELLARTE (*Misto-SDI*). La relazione del dottore Risso è stata molto esauriente. La vostra Federazione si caratterizza, oltre che per una larga rappresentatività, anche per un grande spirito collaborativo rispetto alle istituzioni. Le mie domande mirano a qualche chiarimento ulteriore su due questioni già presenti negli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto, in particolare del senatore Brunale.

Con riferimento al discorso dei *videopoker*, mi pare che il quadro fornito dalla Federazione sia poco realistico quando si afferma sostanzialmente la necessità di riportare questi strumenti – oggi decine di migliaia e vero e proprio fenomeno sociale diffuso in tutta Italia – nei casinò. È una posizione poco realistica. Vorrei capire dalla vostra Federazione, per il rapporto stretto che hanno attualmente con i loro associati e alla luce dell'attuale legislazione, che ampiezza ha il fenomeno dei *videopoker*, se le infiltrazioni malavitose sono consistenti e se è generalizzato l'accordo tacito tra l'utente del *videopoker* e l'esercente, che sostanzialmente è in grado di stravolgere facilmente il meccanismo insito nella macchina. Che rilevanza ha il fenomeno fra i vostri associati? Siete in grado di stabilire la percentuale di illegalità legata al fenomeno?

In secondo luogo, al di là delle giuste ragioni espresse in merito ad una riduzione dal 10 al 8 per cento del loro aggio, la FIT condivide in linea di principio la necessità di riportare tutti gli aggi ad una stessa percentuale oppure ritiene invece che debba essere mantenuta una differen-

ziazione tra i diversi giochi, a seconda dei costi che il singolo esercente sostiene?

La mia personale opinione è che si debba procedere ad una razionalizzazione nell'ottica di una unificazione degli aggi, al di là del merito e della percentuale. In linea di principio, ritengo da preferire una semplificazione che riporti tutti i giochi ad un unico aggio. La vostra Federazione condivide questo discorso oppure si pensa che debba essere mantenuta una certa differenziazione?

*BARONCI.* Non posso garantire che tutte le tabaccherie-bar - circa 12.000 in tutta Italia - non ospitino dei *videopoker*, così come non posso garantire che tutti gli appartenenti alla nostra Federazione siano persone perfettamente osservanti della legge.

Noi, come Federazione, non intendiamo rappresentarli in attività - dal nostro punto di vista da vietare - come quelle legate ai *videopoker*. È un gioco che porta la gente alla rovina, senza alcuna possibilità di vincita. Altri giochi come il Lotto, il Superenalotto, il Totocalcio, pur avendo ovviamente un costo per chi partecipa, offrono però anche la possibilità di un ritorno. Alla fine viene distribuito meno di quanto viene riscosso, ma comunque qualcuno vince un premio di una certa importanza e risolve un suo problema. Con i *videopoker* invece, non credo che abbia mai vinto nessuno. Proprio per il buon rapporto che abbiamo con la popolazione, non abbiamo alcun interesse ad uno sviluppo in tal senso.

Molto giustamente, il senatore Brunale ha ricordato un aspetto che è rimasto completamente in ombra in questa audizione. Mi riferisco al comparto delle sigarette e dei tabacchi e delle ombre sulla nocività del tabacco insite in tale attività. Già trent'anni fa c'eravamo posti questo problema, tant'è vero che in quest'ottica abbiamo iniziato un'azione tendente a portare in tabaccheria la più ampia gamma di servizi possibile. Era forte la preoccupazione che la categoria potesse in un futuro rimanere priva dell'attività principale che dà il nome stesso alla categoria e quindi abbiamo fatto di tutto per creare altre attività in un'ottica di futura compensazione.

Fortunatamente in questi ultimi anni le cose sono andate abbastanza bene, grazie all'impegno nella lotta al contrabbando, di cui dobbiamo dare riconoscimento sia alla Guardia di finanza che al Parlamento e al Governo. Una lotta che ha portato, malgrado la riduzione dei consumi, le vendite legali ad aumentare. Lei, senatore Labellarte, sa quanto il Ministro dell'epoca, con il quale lei ha collaborato, si sia adoperato al riguardo. Recentemente ho parlato con l'attuale Ministro e ho notato una continuità virtuosa nell'atteggiamento del nostro Governo. Fatalmente, però, il consumo del tabacco andrà a declinare, per cui contiamo di fare maggiormente affidamento su altri servizi, in particolare sul gioco del Lotto che vorremmo assicurare a tutti i tabaccai, considerato che il Lotto è stata una conquista dell'intera categoria dei rivenditori che ci hanno creduto quando nessuno era disposto a farlo.

E qui rispondo subito alla domanda del senatore Brunale. Non ci vogliamo fermare agli accordi stipulati dal Ministero con la società Lottoma-

tica; vogliamo andare anche oltre. Qualora le 15.000 ricevitorie che Lottomatica si è impegnata ad attivare nell'arco di due anni non venissero realizzate, (a seguito di qualche rinuncia) Lottomatica si dovrà impegnare ulteriormente affinché tutti i tabaccai che hanno presentato domanda abbiano diritto alla ricevitoria del Lotto; ed è proprio tale diritto che la Federazione intende preservare alla categoria. Forse potrà sembrare un discorso di tipo corporativo, ma la nostra vera preoccupazione è per le 58.000 aziende a conduzione familiare che attualmente vivono, pagano le tasse e che in molti casi assumono anche del personale.

Tornando al tema dell'aggio sulla singola giocata e alla riduzione dal 10 all'8 per cento disposta a partire dal 2000, nella tabella allegata alla relazione si può verificare come a tale decurtazione corrisponda una brusca diminuzione dell'incasso. I tecnici attribuiscono molte spiegazioni a questo fenomeno, come ad esempio l'assenza di numeri ritardatari, ma è anche vero che le tabaccherie, che sono tipicamente aziende a gestione familiare, a seguito di tale provvedimento, hanno dovuto in molti casi rinunciare a delle collaborazioni che prima della riduzione servivano ad integrare le capacità di lavoro della famiglia. Non disponiamo di statistiche precise, ma ritengo che tale decurtazione abbia determinato qualche migliaio di occupati in meno.

Ben inteso, la Federazione non si oppone alle aspirazioni di chi oggi raccoglie la corsa Tris con un aggio del 4 per cento e vorrebbe portarlo all'8 per cento, però la prima parte del provvedimento governativo di razionalizzazione degli aggi mi ricorda un po' la storia di quel napoletano che, avendo una mano rattappita, aveva invocato l'aiuto della Madonna per «avere la mano uguale» e poi, una volta ottenuta la grazia, aveva nuovamente fatto ricorso a lei perché gli venisse concesso di avere due mani sane anziché due mani rattappite. Il senso di questo aneddoto è che mentre gli altri gestori di giochi chiedevano di arrivare all'8 per cento di aggio, noi che eravamo al 10 siamo stati portati all'8 per cento perdendo il 20 per cento del nostro ricavo. Chiediamo, dunque, di poter recuperare quella percentuale che in passato ci ha consentito di lavorare tranquilli il 10 per cento, sia pure condizionandola al raggiungimento di certi obiettivi e ad un certo tipo di impegno. Tra l'altro, questa riduzione incide anche sull'IRPEF dei rivenditori dal momento che gli utili derivanti, essendo tutti tassati, risultano anch'essi inferiori. Si è trattato, dunque, di una fortissima decurtazione. Non abbiamo l'ambizione di sostituirci al Parlamento per ottenere la restituzione del 2 per cento, però sottolineiamo con forza le conseguenze negative che si sono prodotte per la categoria.

Per quanto attiene ai problemi della sicurezza, ribadiamo che ancora non esiste un provvedimento che tuteli chiaramente i tabaccai che continuano ad essere rapinati di frequente; negli ultimi due anni sono state uccise sette persone e molti sono stati i feriti, alcuni con conseguenze purtroppo non rimediabili. Ci tengo a ricordare che i nostri associati non difendono un loro incasso, bensì un incasso che per il 95 per cento circa appartiene allo Stato.



Prendiamo atto di provvedimenti come quello sui registratori di cassa in funzione del quale tutti gli esercenti, anche quelli che trent'anni fa non hanno sentito quella vocazione, possono svolgere alcuni servizi. L'ipotesi di estendere i servizi offerti in via telematica ad altre categorie di commercianti, non ci vede contrari ma scettici perché non si può far finta di non vedere quei negozi che espongono cartelli con saldi del 70 per cento. È evidente che al di fuori di tale stagione la percentuale di ricarico che viene applicata è almeno pari a quella corrispondente al saldo stesso. Quale interesse potrebbe avere quel commerciante nello svolgere un'attività per la quale (come nel caso del bollo auto), a fronte di un incasso di 200.000 lire, realizza un margine lordo di sole 3000 lire lorde? Questo è il vero problema.

Dunque, prima di affidare la gestione di queste attività ad altre categorie, come ad esempio l'edicolante, il titolare di una stazione di servizi automobilistici o un benzinaio, bisogna verificare che nell'offrire tali servizi vi sia questa mentalità del guadagno limitato e, in ogni caso, la volontà di offrire un servizio. Non tutti gli esercenti hanno quest'indole. Nella nostra stessa categoria quanti gestiscono quelle che noi definiamo *boutique* dei tabacchi, vale a dire esercizi altamente specializzati che vendono, ad esempio, pipe di particolare pregio, del costo di centinaia di migliaia ed anche di milioni di lire, in genere non hanno alcun interesse a svolgere altri servizi. Bisogna tener conto del fatto che ogni categoria tende a svolgere determinate attività secondo la propria indole.

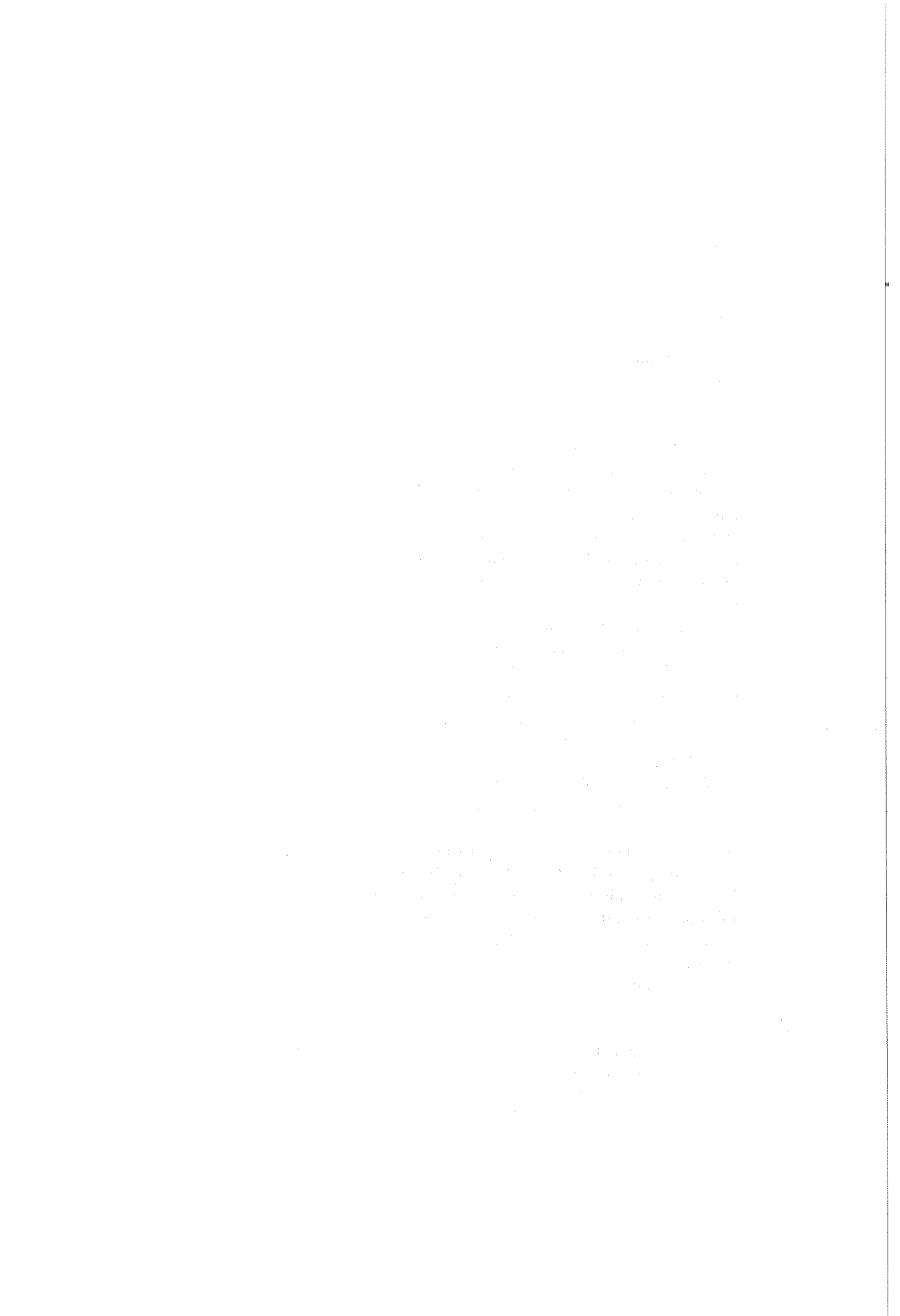
Negli anni scorsi, quando il cliente sceglieva tastandoli i suoi sigari toscani, il tabaccaio era solito raccogliere anche le briciole sul marmo del bancone e metterle da parte per poi rivendere la presa di tabacco a qualcuno interessato ad acquistare tabacco a buon mercato. Il tabaccaio vive di bassissime percentuali, spesso anche il 2 per cento, della vendita di biglietti dell'autobus e di attività similari. Ne consegue che, pur riconoscendo a tutti la possibilità di esercitare un diritto, riteniamo che alcuni servizi, come, del resto, la vendita di francobolli e dei valori bollati debbano necessariamente continuare a rimanere in capo alla nostra categoria.

A proposito di valori bollati, sarebbe interessante sapere quanti mesi ha atteso il Ministero delle finanze, dopo l'entrata in vigore dell'euro, per l'ordine e l'immissione sul mercato dei primi valori bollati nella nuova valuta. In questi mesi è stato un problema che ci ha fatti letteralmente impazzire, così come risultano carenti i francobolli della posta ordinaria mentre siamo invasi da quelli della prioritaria.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente e il segretario nazionale della Federazione italiana tabaccai per quanto hanno avuto modo di riferire alla Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,45.*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

---

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

14° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 MAGGIO 2002

---

Presidenza del vice presidente COSTA

## INDICE

### Audizione dell'Associazione costruttori macchine intrattenimento

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 323, 328, 331	* CAVAZZA . . . . .	Pag. 323, 328, 330
BONAVITA (DS-U) . . . . .	328		
BRUNALE (DS-U) . . . . .	326		
* CASTELLANI (Mar-DL-U) . . . . .	327		
* EUFEMI (UDC: CCD-CDU-DE) . . . . .	327		
SALERNO (AN) . . . . .	330		

### Audizione dell'Assotrattenimento

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 331, 339	FERRARA . . . . .	Pag. 336
BRUNALE (DS-U) . . . . .	334, 338	NEGRO . . . . .	331, 336, 339
EUFEMI (UDC: CCD-CDU-DE) . . . . .	334	* PARISI . . . . .	338
SALERNO (AN) . . . . .	335		

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Segle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU; BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il signor Massimo Cavazza, presidente dell'Associazione costruttori macchine intrattenimento ed il signor Gennaro Parlati consulente della medesima Associazione; nonché il ragioniere Mario Negro e il signor Arturo Parisi, rispettivamente presidente e vice presidente dell'Assotrattenimento, l'avvocato Giovanni Ferrara e il ragioniere Sergio Piermattei, segretario nazionale Clacs-Cisl.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione dell'Associazione costruttori macchine intrattenimento**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio il signor Cavazza, presidente, e il signor Parlati, che, in rappresentanza dell'Associazione costruttori macchine intrattenimento (ACMI), hanno accettato l'invito a partecipare all'audizione odierna.

Ricordo che la 6<sup>a</sup> Commissione permanente ha iniziato questo ciclo di audizioni al fine di comprendere meglio eventuali correttivi da introdurre per garantire un miglior funzionamento del settore dei giochi e delle scommesse.

Invito il presidente dell'ACMI ad illustrare brevemente la situazione relativa all'associazione di cui è a capo.

CAVAZZA. Onorevole Presidente, illustri senatori, innanzitutto, vi ringrazio per averci offerto l'opportunità di contribuire ai lavori della Commissione e all'indagine conoscitiva in corso, ma soprattutto per averci dato la possibilità di esprimere le nostre idee (non capita spesso, purtroppo, di poter manifestare la nostra opinione senza fraintendimenti di sorta).

Proprio a partire dalla necessità di far ascoltare la voce della parte imprenditoriale del settore, un anno fa è nata la nostra Associazione, il cui intento, come dicevo poc'anzi, è di tutelare la promozione della qualità e l'immagine di una categoria troppo spesso bistrattata da mezzi d'informazione poco informati e, in taluni casi, poco attenti.

Dopo circa dodici mesi di vita la nostra Associazione rappresenta, fra imprese produttrici e distributrici, il 70 per cento del mercato nazionale. Molto sino ad oggi è stato fatto: convegni, dibattiti, studi, alcuni dei quali realizzati in collaborazione con l'API alla quale siamo associati e alla quale va il nostro ringraziamento per il supporto sin qui offertoci.

L'impegno maggiore però, del sottoscritto e dell'intero consiglio direttivo, è stato concentrato sullo studio di una proposta di modifica della legge che attualmente regola il nostro settore, studio che ha reso necessario valutare anche la validità delle norme, previste in materia, negli altri Paesi della Comunità europea. Detta proposta, il cui testo è stato già messo a disposizione della Commissione, basa il proprio fondamento su quattro punti cardine, per ognuno dei quali sono state studiate, con la collaborazione di esperti esterni, possibili soluzioni.

Esaminiamo, in sintesi, i quattro punti presi in esame.

Per quanto riguarda la tutela del consumatore, proponiamo un insieme di parametri in grado di determinare un costo di partecipazione al gioco equo per l'utente: costo massimo partita, vincita massima consentita, durata minima partita e percentuale di vincita minima. Proponiamo, inoltre, garanzie certe di non modificabilità dei parametri proposti.

Per quanto concerne la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza, la chiara suddivisione delle diverse tipologie di giochi consentirebbe agli organi preposti di concentrare i propri sforzi sulle macchine che realmente necessitano di un controllo; la semplice identificabilità degli apparecchi conformi, così come da noi proposta, renderebbe facilmente individuabili, alle Forze dell'ordine impegnate nei controlli, gli apparecchi illegali; il rilascio, inoltre, di autorizzazioni e licenze consentirebbe di limitare in maniera notevole l'infiltrazione malavitosa nel settore.

Relativamente alla tutela degli operatori, l'insieme dei parametri di controllo da noi previsti nella proposta garantirebbe a tutti gli operatori di lavorare in un settore autoregolamentato. L'omologazione, così come l'emissione di autorizzazioni e licenze, è un passaggio fondamentale per professionalizzare il settore e per avviare quel circolo virtuoso che potrebbe consentire, in poco tempo, di eliminare qualsiasi elemento o fonte di disturbo.

Per quanto riguarda la regolamentazione del prelievo fiscale, riteniamo che sia indispensabile chiarire in maniera inequivocabile l'importo e le modalità di pagamento di una tassa, in modo da consentire a tutti gli operatori di contribuire in maniera adeguata alle entrate dello Stato. Vista la competenza della Commissione che ci ospita su questo tema, ritengo sia opportuno approfondire maggiormente la questione.

Le possibili soluzioni in tema di prelievo fiscale possono essere a nostro avviso di due tipi. La prima prevede una tassa di utilizzo a *forfait*, pagabile in due rate. È una soluzione che, oltre ad allinearsi alle direttive di altri Paesi della Comunità, sarebbe immediatamente applicabile. La seconda, più articolata ma molto interessante, prevede il controllo del volume di gioco delle macchine, attraverso la gettoniera elettronica. In sin-

tesi si tratterebbe di utilizzare delle nuove gettoniere dotate di un componente elettronico non cancellabile che totalizzi le monete entrate.

Questa soluzione permetterebbe l'applicazione di una possibile aliquota sul volume di gioco. Il controllo potrebbe avvenire attraverso l'utilizzazione di «rilevatori fiscali di dati» omologati. Tale soluzione, che prevede un intervento esclusivamente sulle gettoniere, è stata valutata positivamente dal 90 per cento dei costruttori ed importatori di gettoniere elettroniche, presenti sul territorio nazionale.

Nel documento a disposizione della Commissione troverete il risultato dei lavori della commissione da noi nominata su questo tema, che ha visto impegnati i massimi esperti delle aziende più rappresentative del settore.

Non abbiamo la presunzione di pensare che quanto sottopostovi rappresenti la soluzione dei problemi, ma abbiamo l'esigenza ed il dovere di convincervi della necessità di prendere al più presto delle decisioni. Tale necessità è determinata dalla grave situazione nella quale versa il nostro settore che, a causa di incontrollabili campagne stampa, provocate per lo più dalla gestione fraudolenta delle macchine da parte di poche persone senza scrupoli, non ci consente nella maniera più assoluta la più elementare programmazione dell'attività produttiva. Riteniamo non sia giusto che, a fronte di una minima componente criminale, peraltro fisiologica in un settore che - compreso l'indotto - occupa circa 80.000 operatori, debbano pagare imprenditori e lavoratori onesti, disposti ad una seria autoregolamentazione pur di ripristinare la normalità e la legalità. Abbiamo bisogno di certezze e di regole sia per noi che, soprattutto, per i nostri dipendenti. Dietro ogni macchina presente in un bar, ci sono intere famiglie che lavorano e basano la propria vita su quella macchina e che in questo momento rischiano il proprio posto di lavoro.

Il quadro generale della situazione attuale presenta due aspetti, di cui uno negativo e l'altro positivo. L'aspetto negativo è riferito alla totale assenza di regole, causa principale della grave situazione in cui versa il settore, mentre quello positivo, per assurdo, si basa sullo stesso dato: meno di così, ma sarebbe il caso di dire peggio di così, non si può fare, almeno speriamo. Pensavamo la stessa cosa anche in occasione della modifica della legge n. 425 del 1995, però poi è arrivata la legge n. 388 del 2000 a peggiorare le cose. Errare è umano, ma speriamo che anche grazie al nostro intervento e agli errori da noi commessi precedentemente ciò non abbia più a verificarsi.

Consentitemi a questo punto un breve accenno alla possibilità, paventata da più parti, di collegare le macchine *on-line*. La nostra Associazione non ha alcun motivo di preclusione, ma vuole comunque esprimere un dubbio: allo stato attuale, quanti sono gli operatori in condizione di usufruire di questa opportunità?

Voglio terminare il mio intervento in maniera propositiva, richiamando la vostra attenzione sui possibili sviluppi che una sana regolamentazione del settore potrebbe innescare. Oltre all'aspetto erariale (una regolamentazione del gettito fiscale potrebbe garantire alle casse dello Stato un introito di circa un milione e mezzo di euro l'anno), occorre considerare

l'aspetto occupazionale, spina nel fianco del nostro Paese. Regole precise nel nostro settore aumenterebbero la possibilità di assunzione nelle aziende presenti sull'intero territorio nazionale e in particolare al Sud; si potrebbero creare nuove figure professionali e potrebbero aumentare notevolmente gli investimenti.

Facciamo in modo che il prezioso lavoro sin qui svolto dalla Commissione finanze e tesoro e l'impegno profuso da diversi parlamentari ed esponenti del Governo producano nel più breve tempo possibile una positiva trasformazione. In ogni caso, concludo affermando che i nostri associati si rendono disponibili fin d'ora, in qualità di interlocutori esperti, ad un fattivo contributo - mettendovi a disposizione professionalità e competenza - per qualsiasi progetto si intendesse avviare. Vi ringrazio dell'attenzione e vi auguro buon lavoro.

BRUNALE (DS-U). Ringrazio l'Associazione dei costruttori per l'interessante relazione svolta e per il materiale messo a disposizione della Commissione, che avremo modo di esaminare attentamente.

Nell'audizione odierna dobbiamo affrontare i temi che attengono strettamente all'allarme sociale diffusi, a torto o a ragione (secondo noi con qualche ragione), per l'introduzione nei pubblici esercizi di apparecchiature elettroniche definite genericamente *videopoker*. Sappiamo bene che catalogare indistintamente tutti i giochi a premio presenti sul mercato come *videopoker* è sbagliato ed indice di scarsa conoscenza della realtà che abbiamo di fronte. Pertanto, cercheremo di non commettere questo errore nell'ambito della nostra attività di valutazione. In ogni caso, occorre assumere decisioni in merito, sia perché la legislazione vigente è confusa ed inefficace, come anche lei ha ricordato, sia per l'allarme che si è diffuso in tutto il Paese.

Vorrei conoscere la vostra opinione sull'eventualità di reintrodurre una rigida ripartizione delle categorie di giochi e delle tipologie di macchine da intrattenimento, distinguendo tra giochi d'azzardo (come erano configurati, ad esempio, nella legge n. 425 del 1995), giochi di pura abilità ed intrattenimento (videogiochi sportivi o giochi elettromeccanici, come le gru che si possono trovare soprattutto nei circhi e nelle sedi di divertimento viaggiante, che, grazie ad una certa abilità manuale, consentono la vincita di piccoli oggetti) e giochi a premio. Per quest'ultima categoria di giochi, modificando l'attuale sistema, il principio fondamentale (è di questo, infatti, che si sta discutendo) dovrebbe essere quello di introdurre una moneta e di prevedere piccole vincite, da un minimo di mezzo euro fino ad un massimo di 10 euro (mi limito, ma non a caso, solo a questi due esempi). Inoltre, si dovrebbe prevedere una taratura obbligatoria della macchina, in modo da garantire una restituzione non inferiore al 75-80 per cento rispetto alla quantità di moneta mediamente introdotta.

Per corrispondere a tale scopo le macchine devono essere certificate ed omologate (come anche lei mi sembra abbia sollecitato nel suo intervento) in modo da risultare immodificabili; inoltre, occorre far sì che le autorità poste (Forze di polizia e Guardia di finanza) possano svolgere



facilmente i loro controlli non solo per l'aspetto fiscale, ma anche dal punto di vista della immodificabilità della macchina. In altri Paesi, ad esempio, attraverso alcune apparecchiature specifiche è possibile verificare eventuali manomissioni con la semplice introduzione di un particolare strumento nella macchina da verificare.

La vostra associazione è seriamente disposta a fornire un contributo per l'emanazione di una normativa che preveda le ripartizioni che ho testé indicato? Secondo la nostra legislazione, nei pubblici esercizi non possono sussistere macchine che rientrano nella tipologia del gioco d'azzardo, come quella delle carte francesi. Purtroppo, però, stante l'attuale situazione, le autorità preposte non sono in condizioni di eseguire i controlli e, soprattutto, di perseguire il reato del gioco d'azzardo nella sede in cui si è manifestato. Vi chiedo dunque di rispondere in modo puntuale ai quesiti che ho formulato.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Signor Presidente, anche in quest'occasione i rappresentanti dell'Associazione hanno confermato un *deficit* di regole che va urgentemente colmato. Questo aspetto, quanto più procede l'indagine, tende a confermarsi. È importante che questo dato emerga con forza anche da parte della vostra Associazione. Vi sono però alcune questioni che meritano di essere ricordate. In particolare, una maggiore attenzione ai controlli potrebbe giovare sia alle Forze di polizia nell'applicazione delle norme previste dal testo unico di riferimento, sia a coloro che partecipano a questa tipologia di gioco. Sarei invece più prudente sulla valutazione dell'eventuale gettito, dal momento che i problemi etici vengono sempre prima di quelli relativi al gettito fiscale.

Le questioni sulle quali chiedo una risposta molto sintetica sono se, nell'ambito della revisione legislativa di cui si avverte l'urgenza, si ritiene che si debba procedere alla determinazione di un limite di età ben preciso rispetto ai giocatori, se si debba prevedere un limite al contingentamento delle macchine nei locali pubblici e, naturalmente, quali debbano essere i luoghi deputati al collocamento dei macchinari. È un punto nodale rispetto al quale è necessaria chiarezza prima di assumere qualsiasi decisione.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, una breve domanda al presidente dell'ACMI. Nella sua esposizione, peraltro abbastanza chiara, c'è un accenno problematico alla possibilità di collegare le macchine *on-line*. Le vorrei chiedere se questa opportunità, una volta resa obbligatoria, costituisca il modo migliore per un controllo sull'attività della macchina e dunque sull'attività dei giochi stessi; in caso di una risposta affermativa, se può essere auspicabile un collegamento obbligatorio *on-line* di tutte le macchine di intrattenimento, in modo da avere certezza sia rispetto alle entrate e al prelievo fiscale che, d'altra parte, rispetto alla normativa che andrà predisposta in ordine all'utilizzo delle macchine stesse. Questo collegamento obbligatorio *on-line* secondo lei può risolvere la questione?

BONAVITA (DS-U). Signor Presidente, gli argomenti in discussione e le vostre proposte si articolano su un'ipotesi. Dal momento che rappresentate i costruttori, è tecnicamente possibile fornire macchine realmente imm modificabili? Secondo alcune indicazioni che ci sono pervenute, le macchine al momento risulterebbero facilmente modificabili. Basta un tecnico di una certa esperienza nel campo dei circuiti elettronici per modificare le macchine che, da strumenti di intrattenimento, si trasformano in vere e proprie *slot machines*. Il vero problema è se sia possibile fornire qualche garanzia da un punto di vista tecnico o, in caso contrario, cosa si possa fare per offrire reali garanzie in questo senso.

PRESIDENTE. Signor presidente, nella sua relazione lei ha sottolineato che soltanto l'80 per cento dei sequestri operati si conclude con il dissequestro della macchina. È appena il caso di far notare quanto sia grave che, data la delicatezza della materia, solo per una parte corrispondente al 20 per cento del totale venga confermato il sequestro, a dimostrazione del fatto che il fenomeno non solo è particolarmente rilevante, ma soprattutto può arrecare gravi danni alla salute fisica e mentale delle giovani generazioni. È possibile immaginare qualche limitazione per impedire a tali giochi di essere innanzitutto dannosi sul piano della salute. Ritenete che una qualche disposizione legislativa in materia potrebbe essere di ausilio?

Trovo assurdo poi che al momento il sequestro sia l'unica sanzione prevista e che non ne discendano altre nei confronti dell'esercente nel cui circolo o bar è avvenuta l'installazione o di quelle persone che hanno predisposto le macchine in oggetto. Oltre a prevedere una sanzione a carico dell'esercente o comunque di chi consente l'installazione di una macchina che non presenta le caratteristiche di mero intrattenimento, ritenete che sia possibile immaginare qualche ulteriore accorgimento che contribuisca a non rendere pericolose tali macchine e dunque a non mandare in rovina intere famiglie? Anche se non dubitiamo del fatto che abbiate a cuore tale problematica, forse un vostro interessamento avrebbe la duplice valenza di rendere il vostro lavoro più proficuo e di evitare un atteggiamento di sospetto nei confronti della vostra categoria. Cosa pensate che si possa fare al riguardo?

L'occasione è buona per rivolgere anche un saluto cordiale - lo faccio soltanto oggi in quanto ho modo di presiedere la seduta - al senatore Pasquini del cui contributo questa Commissione si è sempre arricchita. Ho avuto personalmente modo di conoscerne la competenza e l'equilibrio nel corso della passata legislatura, per cui esprimo anche a nome dell'intera Commissione un sincero augurio di buon lavoro certo del contributo che saprà garantire per la grande competenza ed equilibrio dimostrati in passato.

CAVAZZA. Le domande molto complesse ed articolate che sono state rivolte dal senatore Brunale dimostrano una grande conoscenza della situazione del settore. Nel documento testé illustrato sono indicati alcuni im-

portanti provvedimenti che fanno riferimento ad una prima suddivisione dei vari apparecchi. È fondamentale che le Forze dell'ordine conoscano esattamente di quali apparecchi si stia parlando. L'apparecchio oggetto principale della nostra discussione rientra nella cosiddetta tipologia C comunemente nota, anche se in maniera non corretta, come *videopoker*.

Da parte nostra si sta operando proprio al fine di regolamentare questo tipo di apparecchiature presenti in Italia in numero elevatissimo. In tal senso abbiamo presentato un documento per una procedura di certificazione delle nostre macchine, similmente a quanto già avviene per altre realtà industriali, che si avvalgono di rigorosi controlli qualitativi sui loro prodotti, come quelli effettuati dall'IMQ (Istituto italiano del marchio di qualità) o dal VDE (*Verband deutscher Elektrotechniker*) tedesco. Anche noi dovremmo certificare i nostri prodotti attraverso un ente chiamato a verificare le caratteristiche che il costruttore dichiara. Quest'ultimo si assume le responsabilità di ciò che scrive e l'ente preposto verifica che rispetti tali caratteristiche. È un aspetto fondamentale per garantire sicurezza.

L'altro discorso molto importante è relativo all'etichettatura del prodotto che deve risultare chiara. Va immaginato una sorta di «libretto di circolazione» della macchina sul quale riportare il numero di matricola della macchina e del *software* installato, insieme ad una dichiarazione in cui si specifica la non modificabilità del *software*. Noi richiediamo un *chip custom* il cui programma, depositato presso le autorità competenti, possa essere verificato in qualsiasi momento.

Il costruttore deve conoscere le caratteristiche di tale *chip*, che viene fornito dalle case madri e che non deve in nessun caso essere modificato; in questo senso dobbiamo essere tassativi.

Oggi di non modificabile è rimasto poco perché la tecnologia avanza inesorabilmente. Per modificare queste macchine bisogna avere una competenza tecnica molto elevata; bisognerebbe addirittura scomodare aziende nazionali o internazionali di altissimo livello per modificare un *videopoker*, per cui non credo vi sia alcun interesse in tal senso. Pertanto, è fondamentale intervenire direttamente sull'operatore o sul noleggiatore impedendogli di fatto di effettuare modifiche.

Un altro punto importante, del quale si è già parlato, è relativo alla manutenzione. Tutti gli interventi di manutenzione ordinaria sugli apparecchi (comunque, modifiche di poco conto) possono essere effettuati dall'operatore o dal noleggiatore, lasciando però alle officine autorizzate specializzate, che sanno come operare sulle macchine, il compito della manutenzione straordinaria.

Un altro strumento di controllo è rappresentato dalla possibilità di verificare i dati relativi sia ai costruttori che ai noleggiatori. Credo che sia importante conoscere la storia dei richiedenti, eventuali precedenti e così via, in modo da stabilire se sia il caso di escluderli o no. Va creata una barriera insormontabile. Purtroppo è necessario porre limiti ben precisi per evitare che vi qualcuno possa approfittare della situazione.

In risposta ad un quesito del senatore Eufemi sui limiti di età, ribadisco la necessità di stabilire un limite di età ben preciso, soprattutto con riferimento all'utilizzo degli apparecchi di tipo «C». Anche se non compete a noi indicare un limite, credo che le persone che utilizzano certi apparecchi devono essere consapevoli dei rischi che comporta il loro utilizzo. Un ragazzo giovane non dovrebbe giocare con un'apparecchiatura che potrebbe causargli una perdita in denaro, per cui ben vengano pene severe per chi non rispetta tali disposizioni.

SALERNO (AN). Pensa che il limite di età di 18 anni possa andare bene?

CAVAZZA. Sì, credo che il limite di 18 anni possa essere ragionevole.

L'altro aspetto riguarda il contingentamento delle macchine all'interno dei locali. Dal mio punto di vista, per una serie di fattori importanti, ritengo che sia necessario limitare le macchine ad un numero che il comune riterrà opportuno stabilire in base ai metri quadrati o ad altri parametri da definire.

Il senatore Castellani ha rivolto una domanda in merito alla possibilità di un collegamento *on-line*. Ritengo che in molte parti del Paese, in particolare al Sud, sarebbe un'operazione piuttosto difficile da realizzare. Comporterebbe tempi abbastanza lunghi ed interventi piuttosto delicati.

Credo che le entrate che possono derivare da questi giochi siano state valutate in maniera esagerata. Se i giochi si svolgeranno secondo i criteri da noi indicati, le entrate risulteranno nella norma. I sistemi da noi proposti (anche quello forfetario) possono essere interessanti senza creare una movimentazione di particolare rilievo. Utilizzare sistemi *on-line* significa collegare in rete tutte le macchine, formare adeguatamente gli operatori e prevedere una manutenzione in caso di guasti. Anche se non siamo contrari in assoluto, mi sembra un'operazione di difficile attuazione. Se già fosse stata predisposta una rete sarei il primo ad accettare tale proposta, ma purtroppo, almeno per il momento, la situazione è ben diversa.

Per quanto concerne l'immodificabilità delle macchine, ritengo fondamentale prevedere un *chip custom* che responsabilizzi il costruttore, l'esistenza di un ente preposto al controllo e alla verifica delle caratteristiche tecniche della macchina nonché il deposito del *software* e del plico contenente il progetto e tutte le funzioni fondamentali della macchina. Una volta stabilite queste condizioni, sarà difficile poter modificare un apparecchio.

Al costruttore va certamente attribuita una grossa responsabilità, ma anche una tutela particolare che solo un ente preposto al controllo può garantire.

L'aspetto della salute, posto dal presidente Costa, è certamente interessante. Come battuta mi permetto di dire che la macchina, funzionando con l'inserimento di monete, richiede un certo allenamento. Un giocatore che per divertimento volesse stare sulla macchina per un periodo di tempo

piuttosto lungo dovrebbe avere braccia enormi per lo sforzo necessario ad introdurre la moneta nella gettoniera, recuperarla dalla vaschetta e reinserirla nuovamente per innumerevoli volte. In ogni caso, al di là della battuta, credo che sia importante fissare parametri chiari ed inequivocabili su cui non transigere. Forse, basterebbe tener conto dei nostri suggerimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Cavazza e il signor Parlati, per il contributo che hanno voluto offrire ai nostri lavori.

#### **Audizione dell'Assotrattenimento**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora l'audizione dell'Assotrattenimento. Ringrazio il presidente e il vice presidente dell'Assotrattenimento, rispettivamente il ragionier Negro e il signor Parisi, e i loro collaboratori, per aver accettato il nostro invito a partecipare all'audizione odierna.

Do la parola al presidente dell'Assotrattenimento, pregandolo di illustrare brevemente la situazione relativa all'associazione di cui è a capo.

*NEGRO.* Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare la Commissione per averci invitato a partecipare a questa audizione.

L'associazione Assotrattenimento aderisce alla CISL tramite il CLACS, coordinamento dei lavoratori autonomi del commercio e dei servizi, e raggruppa oltre mille aziende di gestione ed alcune migliaia di esercenti di locali pubblici. Questo numero di associati, unitamente a quelli iscritti alle altre associazioni di categoria, rappresenta una testimonianza dell'affermazione e della crescita sul piano nazionale di un nuovo comparto economico, quale quello della produzione, commercializzazione e installazione di apparecchi da gioco. Tale comparto è costituito da oltre 60.000 addetti e da circa 100.000 esercenti, che da tempo sollecitano - in assenza di una regolamentazione esaustiva e sufficientemente chiara - un intervento normativo definitivo, che rappresenti la sintesi tra una pluralità di esigenze, fra di loro talvolta solo apparentemente contrapposte, e un punto di equilibrio tra le legittime istanze della categoria ed aspetti oggettivi ed imprescindibili, quali la tutela del consumatore, il controllo dell'ordine pubblico e la garanzia del prelievo fiscale.

L'acquisizione e l'elaborazione dell'esperienza lavorativa maturata negli ultimi 7 anni nell'ambito del settore dell'intrattenimento dimostrano che l'obiettivo di una normalizzazione dell'attività e di un controllo dei fenomeni ad essa collegati non è stato certamente conseguito dalla legge n. 425 del 6 ottobre 1995, né tantomeno dalle successive modifiche apportate attraverso la legge n. 388 del 23 dicembre 2000.

La legge n. 425 del 1995, se da un lato ha indubbiamente ampliato gli spazi operativi di un settore a quei tempi in piena crisi, dall'altro ha lasciato insoluti, data la mancata emanazione del regolamento attuativo previsto, alcuni aspetti tecnici fondamentali, determinando una serie di

problematiche che hanno condizionato l'attività degli operatori e comportato un incremento dell'attività di controllo da parte delle Forze dell'ordine e del carico dei procedimenti pendenti innanzi ai tribunali.

I principali dubbi interpretativi ed applicativi determinati dalla legge n. 425 del 1995 si possono sintetizzare in due aspetti: l'impossibilità per operatori e forze dell'ordine di determinare, attraverso criteri oggettivi, la prevista preponderanza degli elementi abilità ed intrattenimento rispetto all'alea; l'oggettiva difficoltà dell'esercente di individuare quel modesto valore economico del premio, rappresentato da buona consumazione, tale da escludere la finalità di lucro. Il condivisibile intento moralizzatore del legislatore ha di fatto sortito un effetto contrario, in quanto sarebbe bastato consentire una limitata vincita di monete, sistema ormai consolidato da decenni nella maggioranza degli Stati europei.

La legge n. 388 del 2000, invece, sull'onda emozionale determinata da una campagna mediatica talvolta superficiale ed indiscriminata, ha perseguito un vano intento moralista e proibizionista, in quanto, eliminando di fatto la possibilità di erogare qualsiasi tipo di premio, ha cagionato una profonda crisi produttiva ed occupazionale, con il rischio che si pongano i presupposti per la proliferazione di attività illecite. Altro aspetto negativo di questa legge è che la stessa, attribuendo piena discrezionalità alle questure, sta creando oltre cento diversi *modus operandi* quante sono le province italiane, esaltando la confusione interpretativa e lavorativa dei gestori.

La legge n. 388 del 2000, inoltre, non ha posto efficaci condizioni per la tutela del consumatore, né tantomeno ha garantito il previsto incremento del prelievo fiscale. Il mancato gettito, infatti, non è imputabile ad una massiccia evasione da parte degli operatori, ma ad inadempimenti di carattere legislativo. Il Governo infatti non ha provveduto alla tempestiva adozione del decreto mediante il quale disciplinare le modalità di installazione, utilizzazione e distribuzione della scheda a deconto o di similari strumenti attraverso i quali assolvere le imposte sugli intrattenimenti.

A seguito di confronti fra gli operatori del settore, è emersa la forte convinzione, suffragata anche dall'esperienza operativa e legislativa di altri Paesi europei, che per porre un argine alle problematiche evidenziate sia necessario pervenire all'approvazione di una nuova legge, improntata su quattro fondamentali aspetti.

Il primo aspetto riguarda i requisiti oggettivi degli apparecchi. Colmando un vuoto legislativo da sempre aperto, è importante pervenire ad una individuazione e classificazione degli apparecchi automatici, semiautomatici ed elettronici da gioco, suscettibili di collocazione nell'ambito dei pubblici esercizi.

Una prima tipologia potrebbe essere quella degli apparecchi a vincita limitata in denaro, che consentono al giocatore l'appagamento derivante dall'acquisizione di un premio che, per l'entità limitata dello stesso, non fomenterebbe nessun tipo di accanimento generato dall'illusione di vincite importanti. Al fine di tutelare il consumatore e tutta la filiera produttiva, la nostra Associazione ritiene indispensabile la costituzione di una apposita

commissione presso il Ministero delle attività produttive, o altro istituto indicato, deputata all'omologazione degli apparecchi a vincita limitata di monete, antecedentemente alla loro commercializzazione e gestione sul territorio nazionale, come peraltro già previsto dalla nostra legislazione per altre categorie merceologiche o di macchinari.

Una seconda tipologia potrebbe essere rappresentata dagli apparecchi che consentono, immediatamente al termine di ogni singola partita, l'erogazione di premi in natura o di gettoni rigiocabili nell'ambito dello stesso locale.

L'ultima tipologia potrebbe regolare gli apparecchi da intrattenimento o da gioco di abilità, privi di qualsiasi erogatore, che consentano al consumatore, a seconda della sua abilità, di ottenere il prolungamento o le ripetizioni della partita stessa.

Il secondo aspetto che dovrebbe essere tenuto presente nel varare una nuova legge riguarda i requisiti soggettivi. È solo attraverso l'individuazione di ulteriori e precisi requisiti soggettivi degli operatori del settore, rispetto a quelli già richiesti dalle vigenti leggi per l'esercizio di una qualsiasi attività imprenditoriale, che è possibile fornire sufficienti garanzie di una corretta utilizzazione soprattutto degli apparecchi a vincita limitata di monete. Riteniamo altresì necessario vietare l'utilizzo degli apparecchi a vincita limitata di monete ai minori di anni 18, al fine di tutelare la fascia più giovane di utenza.

Il terzo aspetto da considerare è quello relativo ai limiti di installazione. Gli apparecchi a piccole vincite dovrebbero essere installati presso tutti i locali pubblici, in numero limitato, previo rilascio all'esercente della licenza di cui all'articolo 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. All'uopo si suggerisce infatti il contingentamento degli apparecchi a vincita limitata di denaro in relazione alla tipologia del luogo all'interno del quale gli stessi verranno installati.

Infine, occorre valutare la disciplina del prelievo fiscale. Il collegamento in rete di tutti gli apparecchi a vincita limitata può rappresentare un'efficace soluzione per l'esatta individuazione dell'imponibile fiscale, ma nel contempo può creare condizioni favorevoli ad un regime oligopolista, in cui pochi grandi gruppi, soprattutto stranieri, potrebbero irrimediabilmente comprimere gli spazi operativi delle piccole aziende italiane, con una conseguente disastrosa ricaduta sull'occupazione e sull'economia del settore. In alternativa, proponiamo un sistema che fornisca altrettanta garanzia di controllo, del resto già adottato in altre nazioni, e cioè un modulo sigillato di contatori. Si tratta dell'installazione di un congegno «contacolpi» omologato, numerato e prodotto da ditte autorizzate dallo Stato, alloggiato in posizione visibile all'utilizzatore ed agli organi di controllo, che rileva i dati concernenti le entrate e le uscite, e che, se scollegato o soggetto ad anomalie di funzionamento, pregiudica l'utilizzazione dell'apparecchio.

Le modalità per la produzione e l'omologazione del modulo, nonché le modalità d'esazione della tassa sul gioco, calcolata in questo modo, in base all'effettivo incasso netto realizzato dagli apparecchi a vincita limi-

tata, dovrebbero essere indicati in apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Tale sistema, oltre a fornire il medesimo grado di sicurezza del collegamento in rete degli apparecchi nel rilevamento dei dati, comporta, rispetto a quest'ultimo, i seguenti vantaggi notevole contrazione dei tempi di installazione di questo meccanismo di controllo; maggiore tutela del consumatore che, attraverso la lettura immediata dei contatori collocati in posizione visibile, può verificare il regolare funzionamento dell'apparecchio, precludendo ogni possibile manomissione dello stesso; agevolazione nel controllo da parte dei responsabili dell'Agenzia del gioco sull'effettivo introito conseguito da ogni singolo apparecchio; maggiore economicità del modulo sigillato di contatori in esame.

Per quanto concerne le altre due tipologie di apparecchi, la nostra Associazione ritiene che il meccanismo sopra illustrato non possa essere efficacemente impiegato, per l'impossibilità di quantificare il prolungamento della partita o il valore del premio in natura eventualmente erogato.

In tal caso è auspicabile l'adozione di una tassa forfetaria che tenga conto dell'elevato costo delle apparecchiature e della loro effettiva resa.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Il presidente Negro mi pare che nella sua relazione abbia offerto un quadro chiaro della situazione con parole che forse non ci è capitato di ascoltare in precedenza, soprattutto per quanto riguarda la classificazione degli apparecchi e l'istituzione di un istituto deputato proprio all'omologazione - mi sembra il punto chiave della vicenda - per rafforzare i controlli rispetto alle manomissioni. Inoltre, siamo anche convinti dell'importanza di prevedere da un punto di vista normativo una limitazione nei confronti dei minori.

In ogni caso, nella vostra veste di produttori, e dunque potendo disporre di piena conoscenza della situazione, ritenete che la criminalizzazione dei *videopoker*, così come abbiamo potuto verificare, sia un elemento che di per sé determina la proliferazione del gioco d'azzardo, tenuto conto dei volumi complessivi del fenomeno? Inoltre, ritenete che la previsione di una vincita limitata in moneta e di macchine omologate dallo Stato potrebbe rappresentare realmente un deterrente contro un gioco d'azzardo che si vuole combattere in ogni modo?

BRUNALE (*DS-U*). Ringrazio in primo luogo l'associazione Assotrattenimento per la chiarezza dell'esposizione che porta indubbiamente un contributo ai nostri lavori. Voglio riferirmi ad un passaggio della relazione che ritengo estremamente importante. Sono convinto, infatti, che occorra una riclassificazione degli apparecchi automatici per il vuoto legislativo che esiste in proposito. Già in precedenza avevo chiesto - e lo chiedo anche a voi - se si ritenesse utile, come mi pare che qui venga sostenuto, riproporre una legislazione in base alla quale identificare chiaramente le macchine che attengono al gioco d'azzardo, e fanno dunque riferimento alla legge n. 425 del 1995, e quelle che invece possono definirsi relative ai giochi di pura abilità e di intrattenimento, la cui durata è legata soprat-



tutto all'abilità del giocatore; mi riferisco soprattutto ai giochi sportivi, a quelli elettromeccanici, come le gru, e ai giochi a premio, che sono maggiormente sotto osservazione per i motivi che tutti hanno ricordato. Nell'ambito di questa classificazione, che anche voi sostanzialmente avete sollecitato, vi è un passo della relazione che attiene alla tipologia degli apparecchi che consentono immediatamente al termine della singola partita l'erogazione di premi in natura o di gettoni rigiocabili e che vengono classificati come giochi di pura abilità e di intrattenimento, vi è un'incongruenza. A mio modo di vedere il fatto che già oggi si possa ottenere un premio in natura o addirittura gettoni rigiocabili, costituisce un problema. Se convenzionalmente ad un oggetto si attribuisce un certo valore, l'esercente, in una *combine* con il giocatore, potrebbe dar luogo ad un azzardo. certe deformazioni nei pubblici esercizi si sono purtroppo prodotte perché alcune persone sono sempre disposte ad andare oltre la legge e le regole.

Per quanto attiene ai giochi di pura abilità e di intrattenimento potrebbe essere il caso, attraverso una legislazione *ad hoc*, di interrompere la fabbricazione di macchine che cumulino le partite oppure interrompere quelle partite che offrono premi in natura o in gettoni rigiocabili, legando invece il gioco puramente all'abilità del giocatore. In questo modo se si vuole giocare una mezz'ora in attesa che arrivi un amico, la durata del gioco è legata esclusivamente all'abilità del giocatore. È un elemento che nell'attuale situazione costituisce un discrimine rispetto alla liceità delle attività di gioco presenti nei pubblici esercizi.

SALERNO (AN). Colgo l'occasione, nel ringraziare i rappresentanti dell'Assotrattenimento, per sottolineare ancora una volta il vuoto legislativo che in parte dipende dal fatto che finora non è stato possibile disciplinare la materia.

In particolare, mi sembra che al termine della passata legislatura il centro-sinistra abbia introdotto una disciplina confusa, restrittiva e proibizionista. Questo mercato non offre regole certe e chiare senza le quali risulta difficile definire anche limiti specifici al proprio campo d'azione.

Vanno fissate regole chiare, purché vengano! Poi si potrà anche lasciare ampio spazio al mercato e all'iniziativa imprenditoriale.

Il senatore Eufemi poco fa ha sollevato il problema relativo alla necessità di definire chiaramente i limiti di età per partecipare al gioco.

Ancora una volta sottolineo l'evidente approccio discriminatorio e proibizionista, con la sola eccezione dell'operazione istitutiva delle sale Bingo.

Sollevo il problema in questa sede affinché l'attenzione della Commissione sia rivolta anche a questo fenomeno. Mi sembra che si voglia addirittura ampliare il numero delle sale e cercare di farle diventare una sorta di piccoli casinò dotati di apparecchi elettronici e non solo, cosa che non ci vede particolarmente entusiasti.

Oggi le sale Bingo necessitano di controlli; si parla di una giocata ogni 15 minuti. In un modo parossistico e nevrotico, tante famiglie italiane passano intere giornate nelle sale Bingo.

Forse abbiamo commesso errori di valutazione. In altre aeree del mercato siamo stati proibizionisti e abbiamo introdotto discriminazioni; forse avremmo dovuto esserlo anche in questi settori. Auspicio, quindi, regole chiare affinché anche le associazioni del settore possano dare vita ad una tipologia di gioco accettabile ed accessibile, che non si trasformi in un mezzo che deteriora aspetti sociali che oggi, invece, è necessario tutelare.

Con riferimento alle tante macchine truccate, ritengo che questo numero eccessivo di macchine oggi in commercio dipenderebbe proprio dalla mancanza di regole. Gli aspetti negativi non attengono solo al gioco in quanto tale ma anche ad una gestione che talvolta risulta corretta e talaltra no.

Vi è poi un certo numero ed un certo tipo di macchine, che si possono definire irregolari, che, alterando il gioco finiscono per violare le norme penali.

*NEGRO.* Avrei piacere che l'avvocato Giovanni Ferrara rispondesse ai primi due quesiti posti circa la tipologia della macchina e il *videopoker*; più precisamente, circa la necessità che le macchine siano omologate e se la vincita in moneta riduca veramente la possibilità di dare luogo al gioco d'azzardo.

*FERRARA.* Ringrazio per aver posto queste domande che sono, a mio avviso, particolarmente importanti.

Quando oggi mi è stato detto che si sarebbe svolta questa audizione, ho consultato, tramite il sito Internet, i lavori della Commissione. Ho potuto riscontrare che effettivamente è stato fatto passare un concetto non del tutto corretto: *videopoker* uguale gioco d'azzardo, quindi illecito.

Per comprendere appieno il significato di quanto andrò a dire, è necessario fissare l'attenzione sulle norme che attualmente disciplinano il gioco d'azzardo. Nel nostro ordinamento sono sostanzialmente due: da una parte l'articolo 721 del codice penale, dall'altra l'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, modificato recentemente dall'articolo 37 della legge finanziaria per il 2001.

Per quanto riguarda l'articolo 721, è necessario affermare che affinché un gioco possa considerarsi d'azzardo, sono necessarie due componenti. La prima è che il gioco sia, interamente o quasi, aleatorio; la seconda, che il giocatore possa concretizzare, attraverso di esso, una vincita, un guadagno economicamente apprezzabile, così come definito più volte dalla stessa Corte di cassazione e dai giudici di merito.

Un gioco può definirsi d'azzardo quando sono presenti queste due componenti. Volendo ridurre il tutto ad un'equazione matematica, avremo che il gioco d'azzardo corrisponde all'alea più il lucro. Riportando questi concetti al *videopoker*, ricordo che non sempre si può parlare di gioco d'azzardo; lo è quando risulta completamente aleatorio e quando, attraverso di esso, il giocatore può realizzare un lucro.

Pertanto, se il *videopoker* corrisponde ad una pura e semplice trasposizione al video del gioco e delle sue regole, potrà considerarsi d'azzardo

quando consentirà di realizzare un lucro, cioè un guadagno economicamente apprezzabile. Se invece non si consegue alcuna vincita economicamente apprezzabile, non può definirsi d'azzardo.

Sul mercato esistono giochi che mutuano alcune regole dal *poker*, ma introducono una componente di abilità che tende a snaturare il gioco originario riconducendolo nell'ambito dei giochi di abilità o che, quantomeno, prevedono una componente di abilità mnemonica, fisica strategica e mentale.

Se il suddetto gioco consente la realizzazione di una vincita, ecco allora che il *videopoker* non può considerarsi un gioco d'azzardo: vengono a mancare, infatti, le due componenti fondamentali indicate dall'articolo 721 del codice penale.

La norma in questione ha creato, comunque, non pochi problemi di ordine interpretativo perché non è sempre facile stabilire quando un gioco possa essere definito interamente aleatorio, quanto cioè l'alea possa ritenersi preponderante rispetto all'attività in essere. Manca un metro di misura per cui l'interpretazione è demandata alla discrezionalità del magistrato.

Anche l'aspetto relativo al lucro ha creato non pochi problemi, soprattutto per la difficoltà di coordinare questa norma, mutuata dal codice penale Zanardelli e ancora prima dal codice sardo, prevista dall'articolo 721 del codice penale.

La norma ovviamente attiene solo ai giochi che coinvolgono diversi soggetti e non tiene conto dell'evoluzione tecnologica, cioè della trasposizione di questi giochi a video.

Sotto questo profilo, ricordo anche un'importante sentenza della Corte d'appello di Bologna di alcuni anni fa, che escludeva che il *videopoker* potesse considerarsi gioco d'azzardo per il semplice fatto che la trasposizione a video del *poker* faceva venir meno il carattere della scommessa. In sostanza, il *videopoker* può considerarsi gioco d'azzardo solo nel momento in cui c'è un accordo tra il giocatore e chi gestisce l'attività. Diventa quindi molto difficile scoprire una scommessa, a meno che non venga individuato un rapporto tra il giocatore e l'esercente, cioè colui che gestisce effettivamente la macchina.

Tuttavia, la necessità di combattere questi fenomeni distorsivi non deve comportare l'eliminazione della possibilità di lavorare. Se è vero che esistono fenomeni distorsivi, è anche vero che la stragrande maggioranza di persone utilizza correttamente tali macchine. Infatti, molti videogiochi sono stati dissequestrati perché ritenuti perfettamente conformi alle normative vigenti.

La necessità di omologare le macchine deriva proprio dalla impossibilità di quantificare il parametro che abbiamo ricordato prima, cioè la preponderanza dell'abilità rispetto all'alea; a seconda del tipo di videogioco, il costruttore può in ogni caso fondere alcune componenti aleatorie con altre di abilità. Ricordo, infatti, che sono d'azzardo soltanto i giochi puramente ed interamente aleatori, così come definiti dall'articolo 110

del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di modo che una componente aleatoria non rende di per sé il gioco illecito.

Tuttavia, la difficoltà di quantificare questo parametro crea effettivamente non pochi problemi in sede giudiziaria e, ancor prima, in sede di accertamento, da parte degli agenti di pubblica sicurezza, i quali talvolta devono sciogliere il dubbio se un determinato gioco sia lecito o illecito. La possibilità di accertare, prima della produzione e commercializzazione di queste macchine, se un videogioco possa o no essere considerato d'azzardo, risolverebbe a mio avviso il problema di ordine interpretativo, che comunque non verrebbe meno se si continuasse ad applicare la norma in oggetto.

La possibilità di consentire vincite in denaro ridurrebbe sicuramente il fenomeno del gioco d'azzardo, soprattutto se si quantificasse il limite massimo di tali vincite; si dovrebbe definire il concetto di lucro, al di sopra del quale la macchina è comunque considerata d'azzardo. Anche la valutazione di questo concetto, al pari dell'abilità e dell'intrattenimento, in sede giudiziaria è sempre rimessa alla discrezionalità del magistrato. Ricordo una sentenza del tribunale di Gorizia, nella quale si stabiliva che il lucro non poteva considerarsi concretizzato qualora la vincita (tenuto conto del potere d'acquisto del denaro in quel momento) non fosse superiore a 100.000 lire. Altri magistrati invece individuano il lucro anche nella semplice ripetizione della partita. Si tenga conto che l'articolo 721 del codice penale non punisce le vincite modeste, qualora queste siano destinate a ravvivare il gioco.

*PARISI.* La domanda del senatore Brunale ci consente di essere più esaurienti sull'argomento della classificazione degli apparecchi.

Abbiamo immaginato tre tipologie di apparecchi. Occorre chiarire a monte la differenza tra la categoria degli apparecchi a vincita limitata in danaro e quella degli apparecchi a premio.

Mi sembra che sulla prima si sia già disquisito ampiamente. Nel trattare la tipologia degli apparecchi a premio, in natura o in gettoni rigiocabili, immaginavamo invece quegli apparecchi comunemente definiti all'estero *redemption*, cioè che danno la possibilità di una vincita immediata (come nel caso delle gru). Infatti, pur intervenendo con un intento moralizzatore, non sarebbe stato giusto comprimere gli spazi operativi di questa tipologia di apparecchi, che all'estero rappresentano una nicchia di mercato importante (infatti sono molto diffusi nei *family entertainment center*).

Pertanto, ben consci dei guasti provocati dalla disciplina precedente e da quella attuale (in cui l'alto valore convenzionale del premio ha provocato alcune aberrazioni sotto gli occhi di tutti), noi immaginavamo i giochi *redemption* ed escludevamo quindi i *videopoker* o *video-slot* che erogassero premi in natura o gettoni rigiocabili.

*BRUNALE (DS-U).* Con questo chiarimento, sono più tranquillo. *SALERNO (AN).* Lei ritiene che sul mercato sia presente una buona percentuale di apparecchi irregolari o truccati per modificare la vincita?

*PARISI.* Senatore Salerno, mi interessa riprendere il primo passaggio del suo quesito. Una volta adottata una regolamentazione precisa ed individuati parametri tecnici precisi, questi apparecchi potrebbero avere una loro diffusione. Si deve però prevedere una disciplina che individui chiaramente l'ambito del gioco lecito; in tale ottica, ci preoccupa l'eventualità che questi giochi possano essere previsti anche all'interno delle sale Bingo, per esempio, o comunque all'interno di luoghi in cui si gestisce legittimamente, su concessione dello Stato, il gioco d'azzardo. È paradossale che all'interno dello stesso locale si possano gestire due tipologie di gioco totalmente in antitesi tra di loro.

Occorre distinguere tra apparecchio irregolare e apparecchio truccato, poiché si tratta di due aspetti completamente diversi. Per i motivi che l'avvocato Ferrara ha sottolineato poco fa, cioè per il fatto che c'era un'incongruenza fra l'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e l'articolo 721 del codice penale, la legge n. 425 del 1995 ha introdotto paradossalmente una categoria di apparecchi non scritta, cioè quella degli apparecchi irregolari che, in contrasto con l'articolo 110, non potevano essere compresi nella categoria dei giochi d'azzardo; pertanto, questi apparecchi finivano per essere sequestrati e subito dopo dissequestrati.

Quindi, è vero che esiste una categoria di giochi irregolari. Ad esempio, quando vigeva la suddetta legge n. 425, un apparecchio che erogava 11 gettoni, anziché i 10 previsti, era da ritenersi irregolare, ma non un gioco d'azzardo.

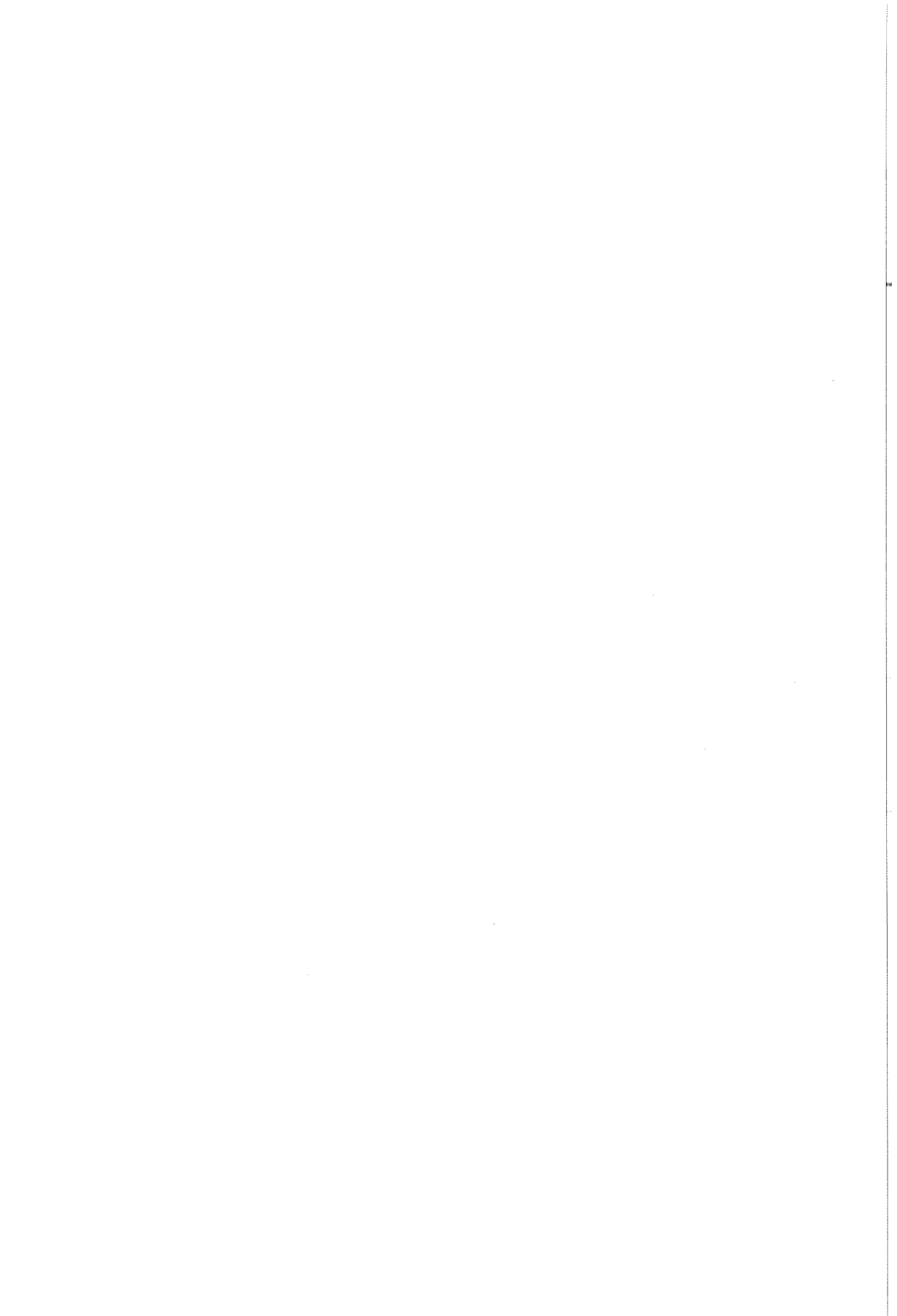
Per quanto riguarda i giochi truccati, invece, mi preme sottolineare che molto spesso sono proprio i giornalisti che con la loro immaginazione montano un caso. Esiste effettivamente un fenomeno di illegalità, che combattiamo da tempo, ma i *software* possono essere truccati, cioè alterati, esclusivamente dai produttori. Proprio per questo motivo, chiediamo l'omologazione delle apparecchiature, perché il controllo preventivo evita che il produttore possa intervenire successivamente sul *software* e alterare le sue caratteristiche essenziali.

*NEGRO.* Sul territorio nazionale si stimano circa 800.000 macchine. Ebbene, in questi 6 anni ne sono state sequestrate all'incirca 15.000 (quindi il 2 per cento). Fra quelle sequestrate, mediamente una su dieci è illegale, per cui al momento si può affermare che in questi 6 anni solo il 2 per mille delle macchine è risultato illegale.

*PRESIDENTE.* Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

15° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 MAGGIO 2002

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione della Consulta nazionale antiusura

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 343, 349, 351 e <i>passim</i>		D'URSO . . . . .	Pag. 347, 349, 355
TURCI (DS-U) . . . . .	354		* FIASCO . . . . .	350, 351, 352
			* RASTRELLI . . . . .	344, 352, 353 e <i>passim</i>
			* SALONE . . . . .	352

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territoriale lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*



*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, padre Massimo Rastrelli e monsignor Alberto D'Urso, rispettivamente presidente e segretario nazionale della Consulta nazionale antiusura, don Antonio Salone e il professor Maurizio Fiasco, consulenti della medesima Consulta ed il geometra Giacomo Terracciano.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,20.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione della Consulta nazionale antiusura**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Oggi avrà luogo l'audizione dei rappresentanti della Consulta nazionale antiusura. Ringrazio innanzitutto il suo presidente, padre Massimo Rastrelli, che non ha bisogno di presentazioni in quanto i senatori di questa Commissione ebbero la possibilità di conoscerlo già in occasione del varo della legge antiusura al termine della XII legislatura. Sono inoltre presenti il segretario nazionale della Consulta, monsignor Alberto D'Urso, i consulenti don Antonio Salone e Maurizio Fiasco e il geometra Giacomo Terracciano.

Padre Rastrelli, l'audizione odierna conclude un ciclo di audizioni sul settore dei giochi e delle scommesse che ha avuto inizio nel mese di febbraio di quest'anno. Abbiamo avuto modo di ascoltare il direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, i rappresentanti della Guardia di finanza, dell'UNIRE e della SNAI, oltre a varie associazioni che operano nell'ambito di questo grande e complesso settore, che ancora presenta alcune disfunzioni in materia di controlli.

Una delle prime leggi varate dall'attuale Governo, concernente incentivi per il rilancio dell'economia, prevede una prima riorganizzazione dell'intero settore dei giochi per arrivare poi all'istituzione di una Agenzia dei giochi in grado di mettere finalmente ordine in quest'ambito. Si tratta di un settore – non possiamo nascondercelo – che, da un lato, è strategico ai fini del gettito fiscale e dunque delle entrate dello Stato, oltre ad essere importante per alcuni settori produttivi in cui coinvolge diverse migliaia di addetti, dall'altro (come più volte sottolineato dalla Consulta nazionale an-

tiusura) manifesta inevitabilmente alcuni fenomeni patologici, come quello del riciclaggio di denaro «sporco» da parte di organizzazioni criminali, oltre a conseguenze drammatiche per singoli e famiglie (persone che si indebitano, famiglie che finiscono sul lastrico), proprio perché la febbre del gioco – una vera e propria patologia – purtroppo si diffonde in tutti gli strati della popolazione.

Abbiamo voluto concludere questa indagine conoscitiva, prima di recarci eventualmente all'estero per esaminare la legislazione vigente in altri Paesi la cui economia è avanzata come la nostra, ascoltando la Consulta, al fine di inquadrare il fenomeno da un punto di vista etico-morale e ascoltare eventuali suggerimenti che i singoli Commissari, i quali hanno accettato di buon grado di concludere l'indagine conoscitiva con tale audizione, sicuramente valuteranno con grande attenzione. Padre Rastrelli ha predisposto una memoria, contenente anche relazioni e studi, che è disponibile presso gli uffici della Commissione per chiunque desideri approfondire maggiormente queste problematiche.

Prego padre Rastrelli di voler illustrare brevemente la situazione che attiene alla Consulta nazionale antiusura.

*RASTRELLI.* Così come gli altri rappresentanti della Consulta nazionale antiusura, mi dichiaro onorato della vostra disponibilità ad ascoltare il nostro punto di vista. Ho sempre pensato che le leggi di maggiore rilevanza debbano essere predisposte dal legislatore in piena libertà e responsabilità, ma anche con la consapevolezza che viene dall'ascolto delle parti civili competenti; altrimenti si rischia di approvare leggi sulla base di richieste di parte, che non rappresentano il bene comune.

Sono veramente addolorato per le conseguenze derivanti da tante situazioni che portano l'uomo, la famiglia e l'impresa alla distruzione; sono addolorato quando questi fattori non derivano da una vita personale scombinata o dal terrore che la malavita incute, ma addirittura dalla legge e dallo Stato.

Grazie al lavoro condotto da tante fondazioni e dai 3.000 operatori vicini alla gente, abbiamo avuto conferma della rovina di tante persone e famiglie a causa del gioco. Ho sottoposto personalmente ad esame il casinò di Venezia e la succursale vicina all'aeroporto, di cui tra non molto tempo saranno evidenti gli effetti disastrosi. Il retroterra del Nord-Est è minacciato da questa nuova falla, al punto da aver ritenuto opportuno mandare persone di mia fiducia come osservatori. In pratica, individui, fino a ieri dediti al lavoro e all'impresa, sono stati visti giocare milioni su milioni, perdere e accanirsi ulteriormente nel gioco.

Quando sentiamo che per legge viene approvata – al di là delle dieci scommesse che già settimanalmente hanno luogo in Italia – l'apertura di 1.400 sedi di scommesse legali nei quartieri e che si tenta di aprire altre 400 sale Bingo, corre l'obbligo di rilevare che, per la nostra esperienza, le conseguenze sono disastrose. Nella sala Bingo il posto per partecipare al gioco ha un costo che varia tra le 3.000 e le 9.000 lire ogni otto minuti. La sala Bingo, con una certa frequenza di tornate, raddoppia questa cifra;

alcune persone, che sono entrate in sala con un certo *budget* – di 20.000 lire a persona – nel giro di mezz'ora avevano già perduto quanto avevano con sé.

Dal momento che mi occupo di problemi legati all'antiusura, redigo i rendiconti di migliaia di famiglie e conosco quindi quale possa essere la consistenza media del reddito delle famiglie italiane. A Napoli, ad esempio, la percentuale dei disoccupati è pari al 25 per cento; vi sono poi i pensionati, il cui assegno mensile è stato meritoriamente portato ad un milione di lire: mi chiedo che senso abbia elevare la pensione, se poi quest'ultima viene sistematicamente espropriata.

La sala Bingo di Salerno consegna ogni sera un introito pari a 20 milioni di lire, soldi che vengono tolti alle famiglie del quartiere. Le persone si recano nella sala con l'idea di vincere. Quando perdono, però, si accaniscono nella ricerca della vincita. La comparsa di un giocatore in una famiglia o in un'impresa comporta la distruzione di entrambi i soggetti: al riguardo, vorrei sapere se, da un punto di vista politico, sia realmente vantaggioso per lo Stato poter contare su 7.000 o 10.000 miliardi di lire derivanti dal gioco.

Mi pare che si stia ripetendo l'errore commesso con il tabacco: ho sentito dire che il monopolio del tabacco ha fruttato 23.000 miliardi di lire, a fronte dei quali si valutano in 27.000 miliardi di lire le perdite derivanti dal tabacco stesso, per curare i malati. E muoiono 90.000 persone ogni anno.

Come disse il presidente Spadolini nel corso della sua esperienza parlamentare, bisogna che lo Stato sia come il padre di famiglia che ha contezza sia delle entrate che delle uscite.

Qualcuno ha sostenuto che con l'apertura delle sale Bingo si creano tanti posti di lavoro; ebbene, la prima sala Bingo aperta a Napoli si è insediata nei locali di quella che una volta era l'Upim: occorre in primo luogo valutare quante persone che lavoravano in quella realtà sono rimaste senza lavoro e quante, al loro posto, hanno trovato lavoro nella sala Bingo. Alla fine, le assunzioni non accrescono i posti di lavoro, ma suppliscono solo in parte ai licenziamenti. Sono questi i conti reali.

Quando si arrivò all'ipotesi dell'apertura di dieci nuovi casinò, scrivemmo al Presidente del Consiglio una lettera documentata; due giorni dopo, in una riunione svoltasi presso la Camera dei deputati, l'onorevole Fini ebbe modo di dichiararsi contrario alla proposta, anche se formulata da un membro della maggioranza, ravvisando la necessità di assumere posizioni non equivoche o ipocrite.

Occorre tener presente la sostanziale differenza tra le dichiarazioni di intenti e la loro effettiva concretizzazione: la mania per il gioco, che si sta scatenando, preoccupa molto gli psichiatri perché scardina in profondità la psicologia dell'uomo.

A livello cittadino l'argomento delle sale Bingo è stato trattato in un dibattito televisivo da amministratori pubblici, esponenti della CGIL, professori universitari e psicoterapeuti. È emerso un consenso unanime nel

definire il fenomeno della mania del gioco quale fattore di distruzione della persona.

Lo Stato è come un contenitore che incorpora persone, famiglie, imprese. La politica, che viene attualmente seguita, stimola un bisogno non primario e lo organizza: quello del «gioco». La stessa pubblicità televisiva lancia messaggi del seguente tenore: «Noi stiamo giocando. Tu stai lavorando? Poveraccio!». Mi sembra un modo perverso di fare propaganda. Non è concepibile che oggi la nostra Repubblica non sia fondata realmente sul lavoro, dal momento che esso costituisce il valore basilare su cui si fonda lo Stato.

Ho l'impressione che al giorno d'oggi gli Stati non cadano più a seguito di guerre, ma per cause economiche, a riprova della delicatezza dell'argomento che stiamo trattando. In pratica il soggetto attaccato dal male della febbre del gioco non conosce recupero.

Ho conosciuto un famoso neurochirurgo, travolto a tal punto dal gioco del *videopoker* da averne conseguenze sia a livello familiare che lavorativo; egli, dopo essere stato operato, mi confessò di avere benedetto il cancro che lo aveva colpito costringendolo a subire un intervento all'esofago perché altrimenti non sarebbe riuscito più a fermare il male più distruttivo: la mania del gioco.

Il nostro ruolo è quello di esprimere un punto di vista etico: lo Stato da parte sua ha il compito di promulgare leggi per il bene comune e conservare l'uomo nella sua sanità psichica e fisica.

La sala gioco è un luogo alienante al massimo livello. Basti ricordare che recentemente in una sala sita in Roma, in corso Valentino, nel giorno di Natale, nonostante lo scoppio di un incendio nelle vicinanze, si è continuato a giocare. Il fumo continuava ad invadere la sala gioco, ma nessuno dei giocatori si è preoccupato del rischio di soffocare. Si è reso addirittura necessario un decreto del Sindaco per garantire la sospensione del gioco. Bisogna veramente far finta di essere ciechi per non capire che quando si incentiva e si scatena una simile passione, poi ne risulta impossibile il controllo.

Dal punto di vista morale nessuno ha il diritto di portare alla distruzione l'uomo nel suo difficile processo di maturazione. I nostri ragazzi, che già mostrano un certo ritardo nella maturazione, rischiano di diventare uomini instabili, incapaci di capire il futuro.

All'Università di Roma la professoressa D'Amato ha avuto modo di visionare tutta la storia e la produzione dei videogiochi e dei cartoni animati, che preludono ad essi; ebbene, l'approfondita analisi condotta, ha rivelato che i nostri ragazzi, a 18 anni, tendono a concepire la vita chiusa in se stessa, senza passato e senza futuro.

Oggi, la cosa più difficile è far pensare un giovane in termini di futuro: un consumismo immediato lo porta a chiudersi in se stesso e a deresponsabilizzarsi, tanto che gli risulta difficile capire che un ritardato inserimento nel mondo del lavoro legale, e una ritardata possibilità di entrare anche nei circuiti previdenziali ed assicurativi, lo porterà ad una vita di accattonaggio.

Quel ragazzo arriva a pensare che tutto gli è dovuto e che non gli manca niente perché la famiglia lo sostiene durante il giorno. Trascorre la notte fuori casa, senza sapere che, prima o poi, dovrà confrontarsi con le scadenze della vita. In pratica, senza saperlo, è già un soggetto alienato. Se questa persona arriva poi a pensare che è inutile studiare o andare a lavorare, perché giocare produce di più e senza fatica, si ottengono effetti imponderabili.

Ho condotto un'indagine tra ragazzi di diverse età in cui ho chiesto quale fosse il loro ideale di vita. Ebbene, i più onesti hanno risposto di voler diventare giocatori perché attraverso il gioco possono guadagnare quei miliardi, che il lavoro non potrebbe mai garantire.

Questo è già uno scardinamento di valori, ma se ad esso si aggiunge lo stimolo al gioco già in atto, si amplificano gli effetti negativi.

Mi occupo di trovare lavoro a giovani disoccupati, sottoponendoli prima ad una scuola e ad una attivazione etico-psico-pedagogica; cerco di curare tutti gli errori che costoro portano dentro di sé, prima di mandarli a lavorare al Nord e, da quanto mi risulta, il rendimento sul lavoro è molto buono. (Infatti, tutte le valutazioni effettuate dagli industriali hanno comportato una percentuale del 2 per cento mentre tra i nostri ragazzi abbiamo superato l'80 per cento).

A Treviso alcuni giovani lavoratori erano soliti recarsi in un bar a giocare; fui chiamato dal conduttore di quell'esercizio che mi confessò di aver riflettuto sulla realtà di quei ragazzi, che si trovavano lì per lavorare e non per giocare. Solo uno apparteneva al gruppo di cui ero il referente; purtroppo quel ragazzo, dopo tre mesi, è sparito dopo essersi giocato tutto. Il gestore del bar dopo tale fatto mi ha confessato di essersi fatto un esame di coscienza e di aver tolto quei videogiochi.

Non credo che i controlli dello Stato possano veramente fermare l'enorme danno che si arreca all'individuo. Il riciclaggio è un fatto serio che destabilizza lo Stato, ma il gioco, ben più del riciclaggio, anche quando viene definito lecito dallo Stato, distrugge il soggetto, fa perdere contribuenti e crea una situazione parassitaria, di modo che, anche dal punto di vista finanziario ed economico, lo Stato non ne trarrà frutti positivi. Nel momento in cui saranno milioni i giocatori in Italia, mi domando come si potrà concludere che le capacità operative e lavorative saranno sufficienti ad assicurare lo sviluppo. Vorrei ora dare la parola al segretario, dottor D'Urso, e poi al dottor Maurizio Fiasco che segue da vicino questa materia.

*D'URSO.* Vorrei partire da un'osservazione del settimanale Panorama che nei giorni scorsi presentava questo tema in un articolo dal titolo «Ambo, terno e cinquina il Bingo fatelo in cantina». Il giornalista ha fatto riferimento anche al sottoscritto alludendo ad un monsignore che se potesse farebbe chiudere le 185 sale Bingo aperte in Italia e a cui la Conferenza episcopale italiana avrebbe versato 3 miliardi delle vecchie lire per combattere i giochi. Mi limito solo ad osservare che in realtà quei soldi dovevano servire a combattere l'usura e non i giochi. È una precisazione

che faccio alla stampa per chiarire quale sia l'utilizzo dei contributi provenienti dalla Conferenza episcopale italiana.

Nel ringraziare questa Commissione per la udienza che mi ha offerto la possibilità di precisare la funzione e l'operatività della Consulta nazionale Antiusura, vado al cuore del tema per cui sono stato invitato ad intervenire. Parto da alcuni dati presenti nelle relazioni che ogni anno presentiamo allo Stato per chiarire quali sono le cause del gioco.

Signor Presidente, dai dati in nostro possesso risulta che nel bilancio del 1999 relativo alla fondazione di Bari i debiti contratti per motivi di gioco erano la quinta causa, in quello del 2000 erano la sesta causa e in quello del 2000 erano la ottava causa. Ho voluto ricordare questi dati perché ancora non presenti tra quelli già messi a disposizione della Commissione. I problemi che cerchiamo di analizzare e di risolvere ci preoccupano da molto tempo. Una prima ricerca è stata promossa e realizzata dalla Consulta nazionale nel 2000 tramite la collaborazione professionale del professor Fiasco, al quale ci rivolgemmo nel 1998 perché ci aiutasse a promuovere tale inchiesta. Da quando abbiamo dato vita, tra il 1990 e il 1995, alle varie fondazioni, ci siamo sempre chiesti quali fossero le cause dell'usura e tra queste emergeva spesso il gioco. Credo che oggi non lo si possa più definire tale perché quando prevale l'azzardo vengono meno le motivazioni che consentono di utilizzare il termine azzardo alla stregua di quello che nel vocabolario italiano viene definito gioco. In quell'inchiesta manifestammo tale preoccupazione. Oggi in effetti è in corso una seconda ricerca che muove da un bisogno morale. Abbiamo riscontrato tante sofferenze nell'incontrare le persone che si sono rivolte a noi perché stavano vivendo una situazione di sovraindebitamento. Ciò è accaduto perché la Repubblica italiana, pur essendo fondata sul lavoro, sembra fondare invece sul gioco un discorso di promozione umana. Altrimenti, anche l'attore Eduardo De Filippo avrebbe ragione a sostenere il concetto della fortuna nella commedia «non è vero ma ci credo», nel senso che alla fine lui stesso si convince che non è sufficiente un gesto scaramantico per risolvere i problemi dell'esistenza.

Vorremmo che per una sola volta non si partisse dai dati illusori che vengono presentati dai gestori delle sale da gioco, dove si fanno i conti avendo di mira il profitto di pochi, ma dai dati che presentano tante persone disperate che si rivolgono a noi per trovare una risposta a situazioni di povertà e di bisogno in cui sono cadute. I documenti in nostro possesso ci dettano anche gli orientamenti morali ai quali anche padre Rastrelli faceva riferimento poco fa. Ribadisco: non è sufficiente legalizzare l'azzardo per renderlo morale anche perché, moltiplicando i giochi, si moltiplicano parimenti le occasioni per tentare la fortuna. Sono soprattutto le famiglie a basso reddito che, non avendo spazio preciso nel mondo del lavoro, tentano maggiormente la fortuna. Non meno importanza lo Stato dovrebbe dare al tentativo di assicurare un lavoro alle persone. Lo stesso padre Rastrelli ricordava lo sforzo formativo che siamo chiamati a compiere per assicurare una continua emigrazione di gente senza lavoro da Napoli a Treviso. La nostra associazione è costretta ad impegnarsi in

tale opera per cercare di sottrarre tante persone alla fame di ogni giorno. È nostra intenzione lanciare un grido di allarme; ci auguriamo venga ascoltato dalle persone che hanno responsabilità politiche.

Abbiamo inviato alcune lettere in sostegno a tale proposta, anche in occasione dell'esame di un emendamento previsto per la finanziaria 2002 che presentava la richiesta di autorizzazione di un casinò in ogni regione d'Italia. Grazie a Dio l'emendamento è stato bocciato a grande maggioranza. Nei giorni scorsi però abbiamo sentito riparlare della creazione di un casinò per ogni regione. In questo modo si promuove soltanto una cultura negativa che andrebbe in qualche modo rivista ed allontanata perché rischia di incentivare ulteriormente una cultura consumistica. Già cominciano ad arrivare le prime reazioni di carattere popolare con riferimento alle sale Bingo. Moltissime famiglie hanno cominciato a manifestare preoccupazione e a voler creare dei centri di terapia di gruppo per tentare di contrastare una mania che si va diffondendo. Vengono addotte giustificazioni che sembrano legate alla promozione della persona, ma in realtà mirano solo alla promozione del profitto. Se è vero che alcuni giochi, compreso il Bingo, vengono promossi dichiarandoli legali, è altrettanto vero che le motivazioni che si portano sono in parte legate a motivi speciosi. Basta pensare, ad esempio, al discorso della socializzazione dei quartieri. È vero esattamente il contrario, nel senso che sono proprio i quartieri che si stanno ribellando, sostenendo che non vi è alcuna socializzazione, ma anzi si manifesta un accrescimento dell'attività predatoria, come accade nei centri urbani, che non fa altro che creare confusione.

PRESIDENTE. Anche i tempi di svolgimento del gioco avrebbero dovuto essere molto cadenzati per consentire una certa socializzazione. Invece si assiste ad una continua accelerazione per cui le persone che giocano non hanno neanche il tempo di scambiarsi un saluto.

*D'URSO.* Anche a me prete piace giocare, fare una partita a carte o partecipare a una tombola a Natale, ma i fatti ai quali mi capita di assistere mi stanno facendo perdere il gusto del gioco. Si parla di tombola, ma di quella che ricordo con nostalgia non è rimasto più niente. È come se oggi l'esperienza di aggregazione della gente si fondasse su presupposti completamente diversi. Tra l'altro, lo sfruttamento si produce su persone fragili che vivono una situazione di particolare bisogno. Dal momento che sembra essere stata addirittura avanzata la richiesta di portare i *videopoker* nelle sale Bingo, la nostra preoccupazione è che forse i conti non sono stati fatti per bene e si vogliono assicurare altre fonti di guadagno.

Allora, il vero problema non è sottrarre questi giochi alla malavita organizzata, perché poi queste assegnazioni le vince qualcuno più potente. In alcune Regioni d'Italia, qualcuno ha vinto cinque o sei appalti su dieci, potendo evidentemente contare su punti di riferimento molto precisi. Ciò significa che le possibilità di carattere economico devono essere davvero notevoli.

D'altra parte, credo che la Chiesa italiana abbia meritato sul campo una certa attenzione per il servizio reso all'uomo. Ricordo che, proprio nel gennaio scorso, monsignor Nicora, a nome della CEI, ha presentato una relazione - era presente anche il presidente Ciampi a quell'incontro - che richiamava l'attenzione sulla moltiplicazione delle occasioni di gioco (al momento in Italia sono almeno dieci). Oggi chi vuole, in qualsiasi momento della giornata, può trovare tali occasioni.

Concludo il mio intervento (ma sono disponibile a fornire tutti i possibili chiarimenti) evidenziando l'intervento che alcune persone autorevoli hanno assicurato in alcune Regioni d'Italia: nella città di Genova il cardinale Tettamanzi (il quale si è imposto all'attenzione di tutti non soltanto perché uomo di Chiesa, ma soprattutto perché uomo molto attento alla persona e alla promozione della cultura), in seno al CNEL e in vari convegni il professor Giovanni Conso, già presidente della Corte Costituzionale; nella città di Bari padre Rastrelli e alcuni magistrati, uomini di legge, studiosi, ricercatori, oltre al presidente del tribunale dei minorenni (su un giornale locale è riportato l'intervento del dottor Occhiogrosso, presidente del tribunale dei minorenni, preoccupato per la frequentazione di queste sale da parte dei ragazzi).

Tutto ciò da risalto al lavoro che le fondazioni stanno portando avanti, un lavoro al servizio della persona, un lavoro che anche lo Stato finanzia e ha parzialmente affidato alle fondazioni stesse. Ci sembra che lo Stato, con la legalizzazione del gioco d'azzardo, incorra però in una contraddizione, perché da un lato promuove la cura, dall'altro anche la causa della malattia.

*FIASCO.* La Consulta nazionale antiusura ha colto una «evidenza invisibile», grazie ad una sensibilità che si verifica soltanto attraverso la relazione e l'ascolto delle famiglie; per cui la Consulta ha cercato di disporre di un quadro d'insieme di questa «emergenza», che tale appariva nel corso dell'attività dei centri di ascolto.

È stata condotta una valutazione dell'impatto sociale ed economico, oltre che etico, per quanto interessa l'attività delle fondazioni. Personalmente, ho cercato di costruire un modello di interpretazione per valutare compiutamente tale impatto utilizzando schemi peraltro già collaudati in altri Paesi. Mi riferisco, ad esempio, alla Commissione nazionale di studio per l'impatto sul gioco degli Stati Uniti, che ha valutato, in un'ottica allargata di costi-benefici, i ritorni degli investimenti nell'economia del gioco, anche in termini di effetti collaterali, vale a dire di costi sociali.

Uno degli aspetti più interessanti emersi è che una diffusione di massa dell'azzardo interferisce con scelte generali di politica sociale orientate alla famiglia. Poiché il gettito che proviene dall'economia dei giochi deriva in misura inversamente proporzionale al reddito dei consumatori (in proporzione al reddito versano di più le famiglie a basso e medio reddito), si è constatato che la dilatazione di tale mercato rischia di far fallire anche la stessa introduzione del reddito minimo di inserimento.



Un altro degli aspetti che la valutazione d'impatto ha messo in evidenza è la necessità di delocalizzare le sedi dell'azzardo rispetto ai luoghi di vita quotidiana, che attualmente coincidono con quelli dei rapporti di vicinato. Se le sale da gioco sono localizzate laddove si svolge un'intensa vita sociale, si crea così un fattore di interposizione nei rapporti intrafamiliari, tale da generare forme patologiche di consumo, soprattutto negli strati sociali bassi o medio-bassi.

Un aspetto che ci ha molto stupito è che la crescita dell'economia dell'azzardo si è determinata in Italia proprio nel corso della recessione economica, dall'inizio degli anni '90. Il gettito dell'azzardo, che a metà degli anni '90 era di circa 12.000 miliardi di lire, è cresciuto fino ai 36.000 miliardi del 1999, con la moltiplicazione delle occasioni e delle tipologie ma soprattutto della frequenza del gioco. I dati mostrano una vera e propria anomalia, cioè che la quantità di reddito *pro capite* che gli italiani destinano al gioco è eccessiva nel contesto di Paesi ad economia sviluppata e industrializzata.

La caratteristica essenziale è dunque che la partecipazione al gioco interessa soprattutto strati sociali bassi e medio-bassi. Si passa così dalla prevalenza della figura tradizionale del «giocatore», ad un profilo diverso di azzardo di massa, dove la patologia non è data tanto dalla dipendenza psicologica, quanto dal restare bloccati in una condizione sociale: se la povertà è anche una spirale di autosvalutazione e quindi di depotenziamento della credibilità delle famiglie di potersi risollevarsi da una determinata condizione, certamente l'azzardo accentua questa situazione, cioè irrigidisce lo stato di precarietà di gruppi sociali e famiglie che già vivono una condizione molto difficile. Con tale rigidità si scontrano anche le politiche di *welfare*, e spesso si vanificano misure che pure vanno nella direzione del sostegno ai redditi e alla condizione della famiglia.

I dati e le informazioni strutturali sono a disposizione della Commissione (da quando abbiamo iniziato a studiare questo fenomeno, dalla fine del 1998, quindi ben prima che fosse evidente una linea di espansione del settore) comprensivi delle valutazioni sugli effetti a livello occupazionale ed economico. È assai dubbio che la diffusione dell'azzardo agisca come un «moltiplicatore positivo» dell'economia; si può invece valutare anche l'ipotesi (non è un'affermazione apodittica, ma certamente un'ipotesi da verificare) che la spesa per l'azzardo agisca nel senso di un moltiplicatore negativo, come un dirottamento di reddito dai consumi di beni e servizi destinati alla vendita. Anziché essere uno stimolo positivo per la produzione, potrebbe incentivare un atteggiamento passivo e dissipatorio. Non sarebbe una forma di investimento produttivo, per cui la fiscalità in questo modo, sia pure una fiscalità volontaria, continuerebbe a mantenersi su livelli molto alti nel raffronto con quella di altri Paesi europei.

PRESIDENTE. Dai dati che voi mettete a nostra disposizione risulta, comparativamente, che in Italia si gioca più che in altri Paesi?

FIASCO. Sì.

PRESIDENTE. In termini di volume o di soggetti?

*FIASCO.* Si gioca di più in termini di valori assoluti, quindi di volume aggregato e, in termini relativi, in rapporto all'ampiezza della popolazione, nel senso che in Italia la spesa *pro capite*, calcolata su ogni italiano da zero a 90 anni, destinata ai giochi regolamentari, impegna una quota di reddito del 40-60 per cento superiore, per esempio, a quella della Repubblica federale tedesca e del Regno Unito.

PRESIDENTE. Tra l'altro quest'ultimo è ritenuto il paradiso dei giochi.

Potete fornirci qualche dato in proposito?

*FIASCO.* Sì, certamente. Abbiamo allegato qualche dato comparativo che ci auguriamo chiarisca la situazione.

*SALONE.* Vorrei sottolineare che su 100 persone che giocano, 90 ritornano impoverite. Se lo Stato ha come scopo promuovere la crescita economica del Paese, in questo modo rischia di ottenere l'effetto opposto. È vero che nell'immediato si determina un gettito per le casse dello Stato e per alcune categorie, però poi a lungo termine, aumentando la fascia di povertà, la società nel suo insieme subisce un regresso economico. Quindi non è vero che questi giochi militino a favore della crescita economica del Paese. In questo senso mi sembra che l'atteggiamento dello Stato, teso a favorire una simile attività ludica, sia immorale.

*RASTRELLI.* In base ad una nostra riflessione su alcuni dati raccolti, mi sento di evidenziare alcuni aspetti importanti. A parte il fatto che secondo il procuratore Vigna gli articoli 41 e 42 della Costituzione vengono violati se lo Stato assume contestualmente la funzione di gestore del gioco, certamente, se il gioco viene organizzato legalmente e lo Stato sostiene che la vita è gioco e che, se non si gioca, si è scemi, si viene a creare una situazione psicologica diffusa e patologica, che porta un aumento anche nel gioco illegale. Non è vero che istituendo sale di gioco legali si ottiene una diminuzione di quelle illegali; anzi, anche il loro numero aumenta.

Inoltre, il giocatore è persona che certamente non lavora e che si indebita, per cui, per pagare i debiti, finisce nell'illegalità.

Ho condotto un'inchiesta in un scuola ponendo una domanda: «se giochi e ti indebiti, in che modo si può risolvere il problema?». Ebbene, una delle risposte è stata: «ammazzare».

Abbiamo esperienza di persone uccise per 5.000 lire. Molte vecchiette sono inquisite e picchiate per pochi soldi. Spesso proprio coloro che giocano ritengono di dover vincere per forza. Per assurdo questo accade perché qualcuno ha fatto passare il messaggio che, per essere uomini, bisogna giocare.

Ora, se il gioco deve essere un momento di incontro piacevole, basato sull'intelligenza e sul rispetto, come si può chiamare gioco quello che così terribilmente distrugge persone e famiglie intere?

Inoltre, una mole di gioco così elevata porta i cittadini a non essere contribuenti, ma piuttosto quella schiera di sfaccendati anonimi di cui non si vuole avere contezza. In tutte le statistiche, infatti, non compare il numero di coloro che sono senza fissa dimora, che dormono sulle scale della Chiesa e ai quali nessuno, in estate o in inverno, apre la porta: questa gente è abbandonata, non esiste.

Ritengo invece che, per il bene comune e per la realizzazione di uno Stato veramente rispettoso dell'uomo, per una democrazia che voglia veramente tutelare l'uomo nella sua capacità di dare un senso alla vita, sia necessario che lo Stato se non un educatore, almeno non assuma il ruolo di fomentatore di simili attitudini.

Vorrei che lo Stato intervenisse con serietà, prima di tutto liberando il Sud dalle ipoteche mafiose e camorristiche, la vera ragione che impedisce la creazione di industrie.

Le cinque ragioni che a mio parere impediscono l'industrializzazione del Mezzogiorno si possono facilmente riassumere in una legge regionale, poi modificata, che stabiliva rapporti sbagliati tra costruzione e terreno e tempi burocratici eccessivi. Chi vuole aprire un'industria nel rispetto della legge deve poter contare su tempi brevi. Ben 12 comuni hanno provveduto riducendo a due mesi il tempo necessario per esaurire l'iter burocratico. Si è così creata la premessa per un decollo industriale, anche se poi la situazione ha subito un arresto perché i sindaci hanno chiesto l'adozione di norme di garanzia del territorio dall'ipoteca camorristica, e poi non l'hanno ottenuta.

Citerò, ad esempio, il caso di mio cugino, che è stato Presidente dell'associazione industriali di Napoli. Dopo aver vinto un appalto per la ristrutturazione della Reggia di Portici, ha dato inizio al cantiere. Il boss locale, sulla base dell'importo dell'appalto, ha chiesto il versamento di una tangente di 200 milioni di lire annui. Mio cugino ha combattuto per cercare di non pagare. La cifra richiesta è stata poi diminuita sino a raggiungere l'importo di 20 milioni di lire. A quel punto il boss ha ritenuto che il motivo dell'opposizione di mio cugino non fossero più i soldi, ma il non voler riconoscere la sua posizione, per cui lo ha minacciato di morte. Mio cugino ha pagato questi 20 milioni di lire, ma poi ha rinunciato agli appalti. Peraltro, pur avendo riferito della situazione anche ad importanti personalità del Governo, ha ricevuto risposte quanto meno evasive.

PRESIDENTE. Mi scusi, padre Rastrelli, a quando risale questa vicenda?

RASTRELLI. È un avvenimento che risale a più di sette anni fa.

Mio cugino oggi non concorre più agli appalti.

Ritengo che questo problema sia di competenza dello Stato. Liberare il Sud dall'ipoteca mafiosa e camorristica, fare in modo che il giovane,

dopo lo studio, possa lavorare. Un giovane che per due anni non lavora, rischia di non essere più recuperabile come uomo; finisce per vivere di notte e per pretendere tutto dai genitori scatenando drammi familiari tremendi. Alla fine, quel giovane, che collocazione trova come soggetto?

E se si fa di tutto per farne un giocatore, quale futuro si prepara?

TURCI (*DS-U*). Innanzitutto, desidero ringraziare padre Rastrelli e le persone che lo hanno accompagnato per le informazioni e le valutazioni fornite.

Se ho ben compreso, complessivamente, in base alla relazione redatta con l'ausilio del professor Fiasco, il termine «azzardo» viene utilizzato con riferimento al gioco in generale, senza distinzioni precise tra giochi. Non sono un esperto della materia, ma nel corso delle precedenti audizioni abbiamo appreso che vi è una differenza tra giochi di abilità e di intrattenimento e giochi di azzardo. Vorrei sapere se, a vostro avviso, il gioco in generale manifesti gli effetti che state denunciando.

RASTRELLI. Noi ci basiamo sulla definizione di gioco che è stata data dallo Stato: vi è azzardo laddove si verificano aleatorietà assoluta e sproporzione tra premio e merito. Sulla base di tale criterio di valutazione, si è riscontrata la piena rispondenza ad esso del Superenalotto.

Dopo aver lanciato l'allarme, l'organizzazione dei ricevitori del Superenalotto ha risposto pubblicando sul quotidiano «Avvenire» un articolo, nel quale si sosteneva che la mia era un'esagerazione. Nell'articolo si affermava che il Superenalotto costituisce il premio sulla base di vari milioni di giocate del valore di circa 3.000 lire, anche se si riconosceva l'esistenza di un 17 per cento di giocatori sistemisti. Io avevo assunto, invece, secondo un rapporto dell'ISTAT, il dato del 10 per cento di impoverimento ad ogni tornata di gioco (cioè due volte alla settimana), per cui tale articolo non faceva che confermare i dati da me utilizzati.

Si può parlare di azzardo laddove si verificano le modalità e i requisiti di gioco che abbiamo richiamato: certamente si verificano anche nel Bingo, nel Superenalotto e in altre scommesse legalizzate.

TURCI (*DS-U*). La vostra indicazione consisterebbe dunque nell'abolizione della liceità dei giochi?

RASTRELLI. In primo luogo, intendiamo sottolineare che il problema che si pone non è se si debbano chiudere le sale gioco, ma perché siano state aperte. La coscienza deve agire a monte, perché è chiaro che quando si suscita lo scatenamento della passione per il gioco, poi diventa difficile controllare la situazione: quando avete convinto l'uomo che, se non gioca, non è cittadino, le conseguenze sono evidenti e ricadono su tutti.

In secondo luogo, voglio sottolineare che in una sala Bingo vige un regolamento rigoroso – che ne fa una trappola inesorabile – che non avrei mai immaginato. Sono stato messo in allarme da un *dossier* del TG5 relativo al gioco del Bingo in Spagna. Anche in America Latina ho potuto

constatare cos'è accaduto quando l'usura è entrata nei sistemi statali: un disastro senza rimedio. Quando ciò avviene, non è più possibile alcun controllo e le economie statali stesse non hanno più la forza di rialzarsi. Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti.

Ora, per quanto riguarda la sala Bingo, mi sono dovuto informare meglio chiedendo aiuto a persone di mia fiducia. Soprattutto a Treviso, dove si è aperta la prima sala, ho chiesto ad una persona di mia fiducia di effettuare qualche verifica. I dati, riportati sia da giovani, sia da persone anziane, sono veramente sconvolgenti. Il ritmo del gioco prevede cicli di otto minuti. I numeri vengono chiamati così velocemente che non è possibile distrarsi un attimo. Se si viene interrotti nell'attenzione al gioco si rischia addirittura di rispondere male al vicino, per paura di perdere il conto. Lo stesso programma «Le Iene», grazie all'utilizzo di una microcamera posta dietro gli occhiali dell'inviato, ha svolto un'indagine di cui sarebbe utile conoscere i risultati. Nessuno controlla come escano i numeri, considerato il ritmo così frenetico; non si ha neanche il tempo di capire chi ha vinto perché, nel momento in cui viene chiamato «Bingo», arriva immediatamente una signorina per vendere le nuove cartelle. Se non si hanno i soldi per pagare il posto per 8 minuti, si è costretti ad andare via. Si vuole addirittura ridurre a cinque minuti il tempo della giocata, anche perché una sala Bingo, per potere realizzare quel minimo senza cui fallisce, deve essere aperta 16 ore al giorno, sette giorni su sette e con 160 giocatori minimi. In alcuni casi si preferisce aprire la sala per un numero di ore inferiore, ma allora è necessario aumentare il numero di posti. A Roma, in un quartiere in cui si è insediata una sala Bingo di 1.500 posti, è scoppiata una sommossa popolare. Il commissario di Governo antiusura Tano Grasso ha detto parole di fuoco in questo senso.

Signori senatori, il mio consiglio è che vi rechiate a Venezia, di aspettare fuori delle sale del casinò, di guardare le persone che frequentano quei posti. Potrete rendervi personalmente conto di come avvenga il prestito illegale e potrete vedere chi soccombe e sia distrutto veramente. A quel punto voi farete la nostra esperienza e in voi, oltre al politico, emergerà soprattutto l'uomo, il padre di famiglia, che vede in un altro il padre rovinato dal figlio, che ha giocato.

Ho visitato recentemente un giovane in ospedale che era arrivato ad un punto tale, da non poter più essere recuperato al lavoro. I medici disperavano di poterlo aiutare. Il gioco porta con sé tante altre conseguenze, sulle quali bisogna interrogarsi. Se pensate che nella sala Bingo si svolga solo un gioco innocente, scusate la parola: siete degli illusi. Non è così! È in questa ottica che vogliamo richiamare la vostra attenzione. Voglio solo portare la mia testimonianza di sacerdote e di uomo: aiutiamo l'Italia ad essere virtuosa.

*D'URSO.* Non si tratta di eliminare qualsiasi forma di gioco, né si intende criminalizzare i giochi in generale, ma cerchiamo di ricordare il principio che dice che l'uomo non è per il gioco ma è il gioco per la per-

sona, per l'uomo. Il gioco che si sta promuovendo adesso è per il profitto, non per la persona.

PRESIDENTE. Ringrazio padre Rastrelli, monsignor D'Urso e gli altri consulenti, tra cui il professor Fiasco, per le indicazioni e i suggerimenti che ci hanno offerto. Se posso permettermi di presentare ai colleghi un'analogia, voi in pratica dite che la legalizzazione non eliminerebbe il gioco clandestino, così come del resto la legalizzazione della diffusione della droga non eliminerebbe la diffusione del fenomeno droga anche a livello di fenomeno clandestino. Noi sicuramente ne terremo conto compatibilmente con tutte le altre esigenze alle quali avevo fatto riferimento all'inizio di questa audizione. In ogni caso sulla vostra memoria e su quanto ci avete riferito rifletteremo in maniera approfondita al termine di questa indagine conoscitiva. Ringrazio gli ospiti intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,20.*

SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIV LEGISLATURA

---

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

16° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 NOVEMBRE 2002

---

**Presidenza del presidente PEDRIZZI  
indi del vice presidente COSTA**

## INDICE

### Audizione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato

PRESIDENTE:		<i>TINO</i> . . . . .	<i>Pag. 360, 371, 373 e passim</i>
- COSTA . . . . .	<i>Pag. 381</i>	<i>MARINO</i> . . . . .	379
* - PEDRIZZI . . . . .	359, 369, 375		
* BONAVITA ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	373		
BRUNALE ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	370, 376, 378		
COSTA ( <i>FI</i> ) . . . . .	374		
* EUFEMI ( <i>UDC:CCD-CDU-DE</i> ) . . . . .	372		
* PEDRINI ( <i>Mar-DL-U</i> ) . . . . .	371		
THALER AUSSERHOFER ( <i>Aut</i> ) . . . . .	374		

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Seglie dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territoriale lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*



*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giorgio Tino, direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, accompagnato dal dottor Guido Marino.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,15.*

#### **PROCEDURE INFORMATIVE**

##### **Audizione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Oggi avrà luogo l'audizione del dottor Tino, direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che ringrazio per aver accolto il nostro invito a partecipare all'audizione odierna.

Questa sera completiamo il ciclo delle audizioni in ordine all'indagine conoscitiva sui giochi e le scommesse.

Ricordo per sommi capi che l'indagine conoscitiva ha avuto inizio nel febbraio del 2002. Sono stati ascoltati tutti i protagonisti del settore. Al termine di questa fase, completata a metà maggio, abbiamo svolto successivamente alcuni sopralluoghi in Spagna, Francia, Germania e Regno Unito, per avere una panoramica completa in merito alla regolamentazione relativa ad alcuni giochi in particolare, come nel caso delle *slot machines*, del settore dell'ippica, del Bingo e dei raccoglitori delle scommesse sportive ed ippiche nel Regno Unito.

L'indagine conoscitiva aveva preso l'avvio dall'audizione del dottor Cutrupi, che aveva già svolto una panoramica generale sullo stato dell'arte del settore.

C'è sembrato opportuno convocare nuovamente l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, e in particolare il dottor Tino quale nuovo direttore generale, anche perché in questo lasso di tempo si sono evidenziate alcune innovazioni, sia di carattere legislativo che organizzativo.

Prima di arrivare alla stesura del rapporto definitivo, che sarà sottoposto alla votazione della Commissione, non prima però di aver ascoltato il sottosegretario Contento che ha la delega per questo settore specifico, ci sembrava opportuno ascoltare le impressioni del dottor Tino con riferi-

mento sia alla situazione che ha trovato – per così dire lo stato dell'arte – sia alle innovazioni e possibili prospettive future.

In base alla legge Tremonti, si prefigurava l'istituzione di una specifica Agenzia dei giochi, ma non sappiamo ancora se ne sarà possibile il varo o no. In ogni caso urge il riordino generalizzato del settore ed in tale prospettiva gradiremmo molto che, prima di intraprendere qualsiasi iniziativa di carattere strategico-strutturale, si attendesse la redazione del nostro documento conclusivo e dunque le risultanze che emergeranno dai lavori della Commissione finanze e tesoro del Senato.

Do ora la parola al dottor Tino che ringrazio anticipatamente per quanto avrà modo di dirci.

*TINO.* Anch'io la ringrazio, signor Presidente, così come ringrazio gli onorevoli senatori. Come lei ha ricordato, da poco tempo – all'incirca dalla metà del mese di luglio – sono stato nominato direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Ho affrontato con entusiasmo tale esperienza, come del resto mi è capitato per ognuna delle ormai numerosissime esperienze fatte negli ultimi 15 anni. È un'esperienza molto diversa rispetto all'ultimo incarico che ho rivestito come responsabile delle politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze.

È difficile rispondere alla domanda circa lo stato dell'arte che ho trovato al momento della mia nomina. Con lo stile che mi contraddistingue, o che spero mi contraddistingua, le rispondo che ognuno trova quello che trova. L'importante, evidentemente, è costruire o ricostruire, revisionare, ristrutturare e fare in modo che in ogni caso la propria opera, il proprio valore di *manager* – ove si possa manifestare – venga esercitato sul campo, in modo da dare poi fattivamente conto dell'opera svolta.

Sicuramente il mio «grido di dolore», anche se notoriamente non è mia consuetudine lanciarne, è di tener conto che l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è un'organizzazione dalle grandi potenzialità, ma soprattutto che l'attività che, alla luce delle ultime novità normative, ruota ormai intorno a tale Amministrazione, è di grandissima rilevanza, sia sotto il profilo sociale ma anche e soprattutto sotto il profilo economico. Ciò, evidentemente, non è di poco momento, in particolare oggi in cui il fattore economico è determinante per lo sviluppo delle politiche di riforma che il Parlamento e il Governo intendono portare avanti.

Fatta questa premessa a braccio – solitamente nel corso delle audizioni tendo a farlo – in questo caso invece, per una prudenza dovuta, ma soprattutto per un desiderio di puntuale intelligenza di quanto andrò a dire agli onorevoli senatori presenti, svolgerò un breve intervento introduttivo che poi consegnerò agli atti della Commissione.

Ritengo che il mio intervento sia importante perché chiarirà da una parte le sensazioni, dall'altra le intenzioni e le valutazioni del *top manager* di questa struttura, fermo restando che alcune sono di mia stretta competenza, altre sono e saranno oggetto di proposta al Governo e in particolare

al ministro Tremonti, oltre che di valutazione autorevole della vostra Commissione.

L'intervento affronta tre temi distinti, peraltro tra loro strettamente interconnessi. Mi riferisco in primo luogo al nuovo ruolo dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dopo i recenti interventi normativi finalizzati ad istituire un organismo – lo sottolineo – per la gestione unitaria dei giochi. Dunque, non sto parlando di Agenzia, per cui al riguardo, nel caso in cui qualcuno volesse rivolgermi una domanda specifica sull'argomento, avrò modo di riferire la mia personale opinione.

In secondo luogo va considerata la situazione attuale, cioè al 31 ottobre scorso, del mercato e delle connesse entrate erariali, con l'evidenza delle principali criticità che l'Amministrazione si trova, spesso suo malgrado, ad affrontare e, infine, le direttrici strategiche che l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato si sta dando o che intenderebbe proporre, nel caso di interventi di competenza governativa o, in taluni casi, parlamentare, per perseguire le missioni che le sono state affidate, a fronte dell'attuale situazione di mercato e degli scenari evolutivi previsti.

L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, a seguito degli ultimi interventi normativi è, ormai a tutti gli effetti, il centro di gestione unitaria delle funzioni statali in materia di giochi, scommesse e concorsi pronostici: con tali provvedimenti l'Italia – intendiamo dirlo con forza, signor Presidente, onorevoli senatori – si è allineata finalmente agli assetti istituzionali dei Paesi europei – e non solo europei – più avanzati.

Le considerazioni di fondo, che hanno indotto il legislatore ad individuare un gestore unitario dei giochi, possono riassumersi in pochi punti che è necessario ricordare brevemente a beneficio di tutti.

Il mercato dei giochi in Italia, così come nel resto del mondo, è oggettivamente interessato negli ultimi anni da un notevole sviluppo ed ha assunto dimensioni tali da richiedere una maggiore organicità dell'attività di «governance» da parte dello Stato. Questo, signor Presidente, è già un primo punto di notevole chiarezza e importanza che deve indurci a meditare.

Il mercato «legale» dei giochi in Italia è valutato in circa 20 miliardi di euro e, secondo gli esperti più accreditati, è solo quota parte di un mercato ben più ampio (infatti, più della metà del complessivo mercato dei giochi sarebbe in mano ad operatori di gioco illegali, irregolari o non regolamentati). Questo, onorevoli senatori, è il secondo messaggio molto preciso per tutti coloro che, come voi, hanno il delicato compito di valutare, spero il prima possibile, se è il caso di fare qualcosa di urgente e decisivo per riportare nella legalità vasti settori che al momento non lo sono.

Le entrate erariali assicurate dai giochi sono rilevanti (oltre 4 miliardi di euro stimati per il 2002) e con ampie possibilità di sviluppo attraverso – come dicevo – l'aggressione del mercato illegale.

In tale contesto lo Stato ha l'onere di intervenire, da un lato, per tutelare ed ottimizzare il gettito erariale nelle casse dello Stato (compito del

*top manager*) e, dall'altro, per assicurare il presidio ed il governo del settore, gestito da una moltitudine di operatori, attraverso l'individuazione – altro messaggio importante – di un sistema di regole e di indirizzi definiti sulla base dei principi di legalità, trasparenza, semplicità ed economicità (laddove con questi due ultimi termini intendiamo eliminazione di duplicazioni), cui gli operatori stessi devono conformarsi, assicurando così nel contempo la maggiore tutela possibile ai giocatori.

In generale l'Amministrazione autonoma, attraverso la propria azione tecnico-amministrativa, deve quindi soddisfare le seguenti esigenze: massimizzare le entrate erariali derivanti dai giochi (lo diciamo tranquillamente e senza ipocrisie che sarebbero inutili e fuori luogo); non enfatizzare la propensione al gioco degli italiani (una delle più elevate del mondo occidentale) e, contestualmente, sottrarre quote di mercato agli «operatori di gioco» illegali, irregolari o non regolamentati; aumentare, in generale, il livello di tutela dei giocatori e di ogni altro portatore di interessi, assicurando equità e trasparenza dei meccanismi di gioco.

Il ruolo assegnato all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato coniuga, di fatto, aspetti imprenditoriali (gestione ottimizzata di beni immateriali sottoposti a privativa pubblica; in proposito vorrei rilevare che tra tutte le organizzazioni non dipartimentali del Ministero dell'economia, attualmente l'organizzazione più orientata al mercato è quella dei Monopoli di Stato piuttosto che le agenzie fiscali, come è evidente) con aspetti pubblicistici (perseguimento di politiche pubbliche generali e settoriali, perseguimento della regolarità del comparto, tutela equa di molteplici interessi, e quant'altro). La copertura efficace di tale ruolo richiede che l'Amministrazione autonoma possa operare con piena autonomia operativa e gestionale (così come avviene in qualsiasi azienda o amministrazione pubblica efficiente di un Paese occidentale) evidentemente nel massimo rispetto degli indirizzi definiti dall'Autorità politica, e sia dotata delle risorse – adeguate qualitativamente e quantitativamente – strettamente necessarie.

Entrando in maggiori dettagli, dobbiamo ricordare che l'Amministrazione in materia di giochi ha le seguenti funzioni macro: assicurare il supporto istituzionale, la conoscenza dei dati di base e la loro elaborazione per le decisioni dei vertici politici e curarne l'attuazione; analizzare il settore dei giochi ed individuare le misure per contrastare le attività illegali ed assicurare lo sviluppo del settore, anche attraverso la razionalizzazione dei sistemi informatici e della rete dei punti di vendita dei giochi; analizzare il ciclo di vita dei giochi e proporre ed attuare le misure necessarie per l'ottimizzazione dell'offerta al pubblico di giochi; assicurare l'organizzazione e l'esercizio di ciascun gioco anche affidando, in tutto o in parte, la relativa gestione ad uno o più operatori; elaborare il famoso sistema delle regole cui debbono attenersi gli operatori sulla base di principi di trasparenza, semplicità ed economicità; vigilare sul regolare svolgimento, da parte degli operatori, dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici e sulla correttezza generale dei loro comportamenti nei confronti dei giocatori; controllare, infine, la regolarità degli adempimenti degli opera-

tori nei confronti dell'Erario e degli altri soggetti titolari di eventuali diritti od interessi relativi a giochi, scommesse e concorsi pronostici.

È attualmente in corso di predisposizione una revisione del regolamento di organizzazione che adegua la struttura organizzativa dell'Amministrazione autonoma alle nuove funzioni assegnatele.

La situazione complessiva dei giochi, al 31 ottobre, può definirsi positiva. La raccolta si è attestata ad oltre 12,6 miliardi di euro (con un *surplus* del 12,1 per cento rispetto allo stesso periodo del 2001). Le entrate erariali hanno superato i 3,6 miliardi di euro (con un più 41 per cento, sempre facendo riferimento allo stesso periodo dello scorso anno).

Tali dati positivi non devono far dimenticare, però, che le potenzialità di questo mercato sono ben più elevate. Viene quindi proposta una breve ma necessaria analisi per ciascun segmento del mercato dei giochi ai fini di una migliore valutazione della situazione attuale da parte di questa Commissione.

Giochi da ricevitoria (Lotto, Superenalotto, concorsi pronostici CONI, Tris, Totip, Formula 101). Tale settore «vale» nel suo complesso circa il 75 per cento della raccolta ed il 90 per cento delle entrate erariali. Quindi, si configura di assoluta centralità nel sistema; il suo presidio accurato e costante è, pertanto, uno degli obiettivi più rilevanti per l'Amministrazione autonoma.

Rispetto ai primi dieci mesi del 2001, la situazione al 31 ottobre 2002 evidenzia: un incremento della raccolta pari al 3 per cento circa; un incremento delle entrate erariali di quasi il 40 per cento, dovuta alla contingente maggior resa del Lotto che, essendo un gioco da banco, alterna periodi - come noto - ad alto rendimento erariale con altri a minor rendimento, essendo lo stesso collegato alle vincite, che in certe occasioni possono essere di particolare rilevanza.

Il settore dei giochi da ricevitoria, pur nella sua complessiva positività, presenta punti critici che saranno oggetto dell'azione di AAMS nei prossimi mesi. L'andamento è dipendente praticamente da 2 soli giochi, cioè Lotto e Superenalotto, che assicurano oltre il 90 per cento della raccolta e del gettito erariale. Esistono quattro giochi (Totip, Totobingol, Totosei e Formula 101) di assoluta marginalità - almeno per ora - per i quali o si giunge ad una rivitalizzazione in tempi brevi o si dovrà procedere alla loro sostituzione. Ciò significa che per alcuni potrà essere utile una rivitalizzazione in quanto contengono in sé, attraverso determinate modifiche del relativo meccanismo, le potenzialità per crescere e anche molto; per altri giochi ciò non sarà possibile e allora sarà più utile e necessaria la loro eliminazione, in modo da non attivare il cosiddetto fenomeno di cannibalizzazione dei giochi, cioè a danno di altri giochi. La scommessa Tris è in calo costante negli ultimi anni per errate scelte relative ai canali di distribuzione, cui si sta cercando, faticosamente, di ovviare. Per fortuna si sta arrivando ad una soluzione positiva, per cui speriamo che anche in questo caso si assista ad un'inversione di tendenza nel breve-medio periodo.

I principali concorsi pronostici del CONI (Totocalcio e Totogol) vivono un complesso stato di grave crisi a tutti ben noto (-28 per cento circa nei primi 10 mesi del 2002 rispetto allo stesso periodo del 2001).

Il settore, inoltre, presenta elementi di concentrazione tra operatori principali e sovrapposizioni di reti informatiche e di reti di vendita al dettaglio (ricevitorie) che richiedono ponderate riflessioni ed azioni per una più razionale ed efficace riconfigurazione.

Un approfondimento a parte merita la situazione relativa ai concorsi pronostici connessi alle manifestazioni sportive. In questi giorni – come è noto – si è perfezionato il passaggio di compiti tra il CONI e l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, con l'emanazione del decreto previsto dall'articolo 4 della legge n. 178 del 2002 e la sottoscrizione del disciplinare di concessione. Il primo atto ha riguardato il segretario generale dei beni culturali e il sottoscritto, l'altro il presidente del CONI e sempre il sottoscritto.

L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ha acquisito dal CONI giochi che da anni manifestano un andamento negativo. L'obiettivo che i Monopoli si pongono è quello, a partire dalla stagione calcistica 2003-2004, di rendere disponibile ai giocatori una rete di ricevitorie molto più ampia di quella attuale, quasi completamente *on line* e *real time*, con la possibilità di effettuare giocate fino ad un'ora prima dell'inizio delle gare.

Inoltre, saranno introdotte – o intendiamo introdurre – innovazioni sui prodotti, così da renderli più «moderni» e, se necessario, sarà individuato un nuovo concorso al posto di quelli con minor raccolta. Per conseguire tali risultati l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, pur approntando una struttura di costi ben più efficiente di quella riscontrata nella precedente gestione, dovrà necessariamente dotarsi di alcune ridotte risorse finanziarie ed umane aggiuntive rispetto a quelle storiche e di cui il Bilancio 2003 – è una preghiera che rivolgo anche a questa Commissione – dovrà, evidentemente, tenere conto.

Aziendalmente parlando, signori senatori, il ricavo dipende dall'investimento. Senza investimenti non vi sono ricavi.

Occorre, comunque, precisare che difficilmente si riusciranno a conseguire miglioramenti tali da poter ritornare a volumi di raccolta pari a quelli della metà degli anni '90; ciò in quanto i concorsi pronostici a base sportiva conoscono un *trend* non positivo in tutto il mondo.

L'impegno è di aumentare, incrementare, migliorare, ma non sarà certo possibile giungere ai risultati che si realizzavano tanti anni fa, quando esisteva solo il Totocalcio.

Con riferimento alla lotterie tradizionali ed istantanee, dopo anni di declino si assiste finalmente ad un cambiamento di segno: nei primi dieci mesi del 2002 si è raccolto circa il 40 per cento in più rispetto all'analogo periodo del 2001; ciò è dovuto essenzialmente al successo incontrato dall'ultimo «gratta e vinci»; inoltre, anche la lotteria di Capodanno, ad oggi, presenta risultati migliori di quelli dell'anno scorso.

Comunque, nonostante questi parziali successi, il settore vive una situazione di stallo, in attesa che si concludano le complesse vicende giudiziali collegate all'assegnazione in concessione, ad un operatore privato di giochi, delle lotterie tradizionali ed istantanee. Noi ci auguriamo vivamente che tale vicenda arrivi al più presto a conclusione, tenuto conto che in questo caso si sta parlando di un'attività estremamente interessante e lucrativa per lo Stato e che interessa un pubblico molto vasto di cittadini.

Con riferimento ai giochi di sala (scommesse sportive ed ippiche nonché Bingo), si sottolinea che i giochi da sala nel loro complesso assicurano quasi il 25 per cento della raccolta, ma solo l'8 per cento circa delle entrate erariali (cui, comunque, dovrebbe aggiungersi la quota relativa alle scommesse a favore di CONI ed UNIRE, di valore equivalente alle risorse assicurate all'Erario).

È un settore sostanzialmente nuovo (l'assetto attuale delle scommesse è del 2000 e le sale Bingo sono operative solo da quest'anno) che vive una situazione complessa, determinata da un insieme di scelte, operate negli anni precedenti, oggettivamente non positive.

Occorre innanzi tutto partire, per inquadrare l'attuale scenario, da un dato di fatto: il settore, pur non conseguendo i miracolistici incrementi di raccolta ipotizzati negli anni precedenti, è in forte crescita. La raccolta complessiva del settore a fine 2002 sarà quasi il doppio di quella del 1999. Nell'ambito di tale crescita le scommesse ippiche fanno registrare un più 35 per cento circa e quelle sportive un più 270 per cento. Le sale Bingo, nel primo anno di vita, avranno effettuato una raccolta comunque superiore a 650 milioni di euro. Gli aspetti negativi, quindi, non riguardano soprattutto «il prodotto», che incontra un'accoglienza più che positiva presso i giocatori, bensì l'assetto di mercato e talvolta il meccanismo di gioco che si è venuto a costituire.

Affrontiamo ora in particolare l'assetto di mercato: vi è un eccesso di offerta dovuto al fatto che il numero di operatori presenti è sproporzionato rispetto alla raccolta. A mio sommo avviso vi è quindi l'esigenza di integrazione e concentrazione; inoltre, siamo in presenza di operatori troppo deboli, inadeguati ad assicurare lo «start up» di un nuovo prodotto, a seguito di disposizioni amministrative, non condivise dalla Comunità europea, che limitano la presenza di società per azioni e di società in genere (mi auguro sommessamente che il Parlamento prima o poi superi questo stato di fatto inserendosi nell'alveo delle previsioni comunitarie); eccessi di limitazioni per gli imprenditori, sia sulla commerciabilità delle concessioni, sia sulla possibilità di introdurre nell'ambito delle agenzie attività commerciali complementari; regole troppo complesse per «aggiustare» l'offerta dei prodotti, vale a dire per l'introduzione di varianti alle scommesse, ovvero alle estrazioni Bingo. In realtà per il Bingo il percorso regolamentare è molto più agile e negli ultimi mesi si è già proceduto ad effettuare una prima serie di modifiche ed altre, ancor più incisive, vi saranno nei primi mesi del prossimo anno.

Tali aspetti negativi hanno comportato la situazione di crisi a tutti nota che – lo ripeto – non deriva dal prodotto bensì dall'assetto produttivo, cui – conclusi, si spera in tempi brevi e con la minor penosità possibile, gli adempimenti previsti dalle norme vigenti – occorrerà procedere, con tempestività, al necessario adeguamento.

Alla luce degli obiettivi strategici assegnati, vale a dire massimizzare le entrate erariali dei giochi, non enfatizzare, nel contempo, la propensione al gioco degli italiani e aumentare il livello di tutela dei giocatori e dello Stato, l'Amministrazione autonoma sta elaborando un insieme di coerenti linee strategiche, alcune delle quali, richiedendo evidentemente livelli di approvazione governativa e parlamentare, si concretizzeranno, in prima istanza, in motivate proposte.

La strategia è articolata su quattro direttrici fondamentali in parte collegate tra loro: l'espansione del mercato dei giochi legali a danno del mercato illegale dei giochi (credo che ciò sia evidente); la definizione e la gestione di un adeguato portafoglio di giochi; la gestione del parco dei concessionari; la razionalizzazione e l'ottimizzazione della rete di distribuzione dei giochi (in particolare le ricevitorie automatizzate).

L'analisi strategica dell'Amministrazione autonoma, inoltre, si sta focalizzando su alcuni temi emergenti che, se non affrontati in tempo, si rileveranno minacce rispetto ai livelli consolidati di mercato e di entrate erariali, mentre, se ben governati, diventeranno ulteriori opportunità di sviluppo.

Accennerò ora al mercato illegale, irregolare e non regolamentato dei giochi. Come noto si tratta di un settore che vale – come ho prima accennato – dai 15 ai 20 miliardi di euro l'anno. Tale settore, lo ricordiamo, esercita illegittima concorrenza al gioco regolare, vede spesso la presenza della malavita organizzata, non presenta alcuna tutela per i giocatori (si registrano qui i casi più eclatanti di ludopatie), non assicura ovviamente alcuna entrata all'Erario. Anzi, facendo concorrenza al gioco legale, determina significative riduzioni delle entrate erariali.

L'aggressione a questo mercato si configura, pertanto, quale uno degli obiettivi prioritari per l'Amministrazione autonoma, nonché, ad un livello più elevato, per il Governo ed il Parlamento. Il contrasto al mercato illegale non può, secondo il nostro sommo avviso, che esercitarsi con l'uso combinato di due leve: la regolarizzazione e la repressione. Entrando in maggiore dettaglio: il proibizionismo assoluto nel settore dei giochi non ha conseguito mai, in nessun'epoca storica, risultati di una qualche significatività; la propensione al gioco è troppo forte e diffusa per essere efficacemente contrastata con mezzi esclusivamente repressivi (peraltro, assolutamente necessari per i casi di maggiore pericolosità sociale) né essa, quando non è eccessiva o non corretta, come non lo è nella maggior parte dei casi, deve essere necessariamente contrastata.

La via da perseguire appare, a nostro avviso, un'altra: definire un portafoglio di prodotti da gioco e di modi di commercializzazione degli stessi, che coprano tutti i segmenti di domanda dei giocatori. Per ciascuno di questi prodotti occorre definire un insieme di regole per la commercia-



lizzazione del gioco che tuteli il giocatore, diminuendo le possibilità di ludopatie, elimini la malavita organizzata dall'esercizio del gioco o perlomeno la riduca drasticamente, promuova lo sviluppo di operatori privati solidi ed efficienti e, come tali, non necessariamente numerosi e assicurati adeguate entrate erariali allo Stato. È, in fondo, lo stesso percorso che – sicuramente non nel modo migliore – si è già attuato per le scommesse ed il Bingo e sul quale si sta intervenendo per renderlo migliore.

Una volta sviluppata un'offerta legale del gioco occorre, poi, procedere con la massima severità alla repressione dei circuiti illegali di gioco, così da eliminare ogni illecita concorrenza e ogni ulteriore presenza della malavita organizzata.

Questo, e non altro, ritengo sia il percorso da introdurre, con la maggiore celerità possibile, per ridurre drasticamente il mercato illegale, irregolare e non regolamentato dei giochi.

L'unificazione delle competenze in tema di giochi in capo all'Amministrazione autonoma, implica una gestione armonica del portafoglio dei giochi, vale a dire coprire con giochi legali l'intero spettro della domanda potenziale, anche quella parte che attualmente – e abbiamo visto essere troppo significativa – è in mano al mercato illegale. Ciò implica, nel tempo, l'individuazione di nuovi giochi anche, ove del caso, collegati a nuove tecnologie (ad esempio telecomunicazioni ed informatica); evitare cannibalizzazioni antieconomiche tra giochi: ciò richiede la segmentazione dei giochi in funzione dei tipi di giocatori, la presenza, accanto a giochi di massa, di «giochi di nicchia», la gestione di canali distributivi diversi (ricevitorie, sale giochi, e quant'altro) per differenti tipologie di giochi; omogeneizzare le regole per i giochi appartenenti alla stessa tipologia, il che significa prelievi fiscali, aggi, compensi ai distributori, regole di pagamento delle vincite, e quant'altro; gestire i canali distributivi, per evitare scoperture territoriali o sovraffollamenti antieconomici; fornire indirizzi relativi alla tecnologia di supporto, *in primis* le reti informatiche, per limitare duplicazioni ed offrire il massimo livello di servizio ai giocatori.

Con riferimento alla gestione operativa del gioco, i concessionari rappresentano una risorsa del sistema. Non esiste alcun dubbio che la definizione della strategia e l'analisi dei fenomeni socio-economici a monte, e la vigilanza a valle, siano funzioni irrinunciabili dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Viceversa, la gestione operativa dei giochi può essere affidata – sempre che, in taluni casi, non si configuri come più vantaggiosa la gestione diretta da parte dei Monopoli – ad operatori privati, così come avviene in tutto il mondo. La rilevanza sociale delle attività affidate rende pertanto necessario instaurare un rapporto fortemente regolato con l'operatore privato, tendenzialmente di tipo concessorio.

L'iniziativa privata nella gestione operativa dei giochi deve essere considerata positiva e un valore per il sistema: l'affiancamento di capacità imprenditoriali, nella fase operativa, alla visione strategica ed al controllo in mano allo Stato, genera un connubio positivo che in molti casi è già stato foriero di successi (si veda il Lotto ed il Superenalotto).

Appare quindi necessaria un'attenta gestione da parte dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato della risorsa rappresentata dai concessionari. Le linee guida di tale gestione sono così configurabili: permettere, ove il mercato lo richieda, la nascita di nuovi soggetti imprenditoriali di maggiori dimensioni ed affidabilità, che affianchino quelli già esistenti; vigilare in modo da non favorire l'instaurarsi di posizioni paramonopolistiche, senza peraltro confondere l'azione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato con quella dell'Autorità garante del mercato e della concorrenza. In tal senso vanno valutate le indicazioni della Comunità europea riguardo alle scommesse ippiche (le cosiddette «sale storiche»); favorire, in ogni caso, la creatività degli operatori privati, che deve estrinsecarsi nella continua ottimizzazione del gioco loro affidato in termini tanto di redditività quanto di attrattività, fermo restando la forte vigilanza e controllo e la valenza strategica permanente dello Stato attraverso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Chiave di successo per i giochi di massa, oltre alle «caratteristiche del prodotto», è la «rete di vendita al dettaglio», vale a dire il sistema delle ricevitorie.

Attualmente esistono tre reti di ricevitorie: una che distribuisce il gioco del Lotto, la seconda il Superenalotto, la terza i cosiddetti giochi CONI. (Su queste reti si appoggia anche la vendita di altri giochi minori: Tris, Totip e Formula 101).

Le reti Lotto e Superenalotto sono completamente informatizzate (i giochi sono *on line* e *real time*) mentre quella relativa ai giochi CONI è solo meccanizzata ed *off fine*.

Talvolta le reti di vendita coincidono sullo stesso punto vendita e così si genera il fenomeno del «bar tabacchi» con 2 o 3 computer distinti dedicati ai giochi, con collegamenti informatici separati.

È obiettivo posto dalla norma costitutiva della nuova Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, valutare – lo sottolineo – ogni possibile razionalizzazione delle reti distributive e dei connessi sistemi informativi. Ciò potrebbe implicare un disegno tendente a che tutte le ricevitorie abbiano un'omogenea dotazione informatica e ogni ricevitoria possa commercializzare più giochi (ferme restando le riserve di legge oggi esistenti per il Lotto) e fornire, attraverso la rete dei giochi, anche altri servizi ai cittadini. Tale rete, inoltre, dovrebbe essere disponibile per ogni futuro gioco introdotto dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, superando così le barriere all'ingresso per nuovi competitori lamentata recentemente dall'*Antitrust*.

Le modalità con cui conseguire questo obiettivo, tutte consapevolmente attente agli interessi legittimi delle società detentrici delle reti distributive (questo passaggio è fondamentale), sono molteplici e, al momento, oggetto di valutazioni squisitamente preliminari.

L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato segue attentamente alcuni «fenomeni» nuovi di mercato che potrebbero, qualora esplodessero, mutare radicalmente, nel medio termine, lo scenario attuale: mi

riferisco all'internazionalizzazione del mercato dei giochi e alla diffusione di nuove tecnologie.

Si tratta di fenomeni che, se ben gestiti, potrebbero rilevarsi opportunità significative di ulteriore sviluppo; se subiti, invece, minacce anche rilevanti per il futuro del comparto. Parlare di internazionalizzazione non significa che operatori stranieri vengono ad operare nel mercato italiano, bensì che in una Nazione si vendano giochi prodotti in un altro Stato. Al momento la legislazione è sufficientemente ed opportunamente «protezionistica» (si veda il caso della raccolta di scommesse da parte degli operatori stranieri in Italia), ma anche confusa e a maglie larghe; esiste, inoltre, la possibilità che nel prossimo futuro diminuiscano le protezioni legali all'interno dell'Unione europea; inoltre, la possibilità fisica di vendita all'estero è molto limitata, in quanto implicherebbe per gli imprenditori investimenti molto significativi. Tale limitazione potrebbe ridursi drasticamente, nel futuro prossimo, con la diffusione di reti telematiche di raccolta di giocate (per ogni tipo di gioco, anche quelli distribuiti attraverso le ricevitorie).

Le nuove tecnologie (telematica su banda larga e, in un ormai prossimo futuro, i cellulari GRPS ed UMTS) operano in tre sensi: consentono l'apertura di un nuovo canale di raccolta dei giochi alternativo alle ricevitorie. Le limitazioni esistenti al momento, connesse alla «monetica», sono di prossimo superamento (si ricorda che già ora parte del mercato illegale dei giochi è di natura telematica); favoriscono la nascita di nuovi giochi: lotterie paraistantanee telematiche o telefoniche, videogiochi a premi a distanza; permettono il consolidarsi di «sale gioco» virtuali.

Come si può ben comprendere signor Presidente, onorevoli senatori, i due fenomeni emergenti si rafforzano l'uno con l'altro (l'operatore estero tende ad entrare nel mercato di un'altra Nazione con una rete distributiva telematica, che necessita di un investimento molto limitato) e sono nel medio termine, probabilmente, incontrastabili.

Pertanto, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ritiene opportuno – una volta compreso a fondo lo scenario prospettico – essere al riguardo propositiva e proattiva, sia attraverso adeguamenti normativi, sia promuovendo gli indispensabili correlati sviluppi del mondo imprenditoriale nazionale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Tino per la chiarezza della sua esposizione, oltretutto veramente esaustiva. Le faccio inoltre i miei complimenti per l'intera filosofia che sottende alla sua relazione.

Non so se i complimenti vadano estesi anche alla Commissione perché nel corso dell'indagine conoscitiva, fin dalla relazione inerente al varo dell'indagine conoscitiva, avevamo individuato i punti di forza e di debolezza che anche lei ha richiamato nel suo intervento. Abbiamo dato la stessa lettura dei vari fenomeni, tanto da pensare che i funzionari della vostra struttura avessero letto tutti gli atti inerenti ai nostri lavori, recependo quanto emerso dalle audizioni. A parte la battuta, è molto importante che

si registri questa coincidenza, questa sintonia tra amministrazioni dello Stato e livello politico-legislativo.

L'aver dato la stessa lettura dei fenomeni connessi al mondo dei giochi, sia di carattere sociale che addirittura medico-sanitario, è significativo.

Siamo tutti unanimemente concordi sulla necessità di prospettare un unico centro decisionale di coordinamento per l'individuazione delle linee strategiche, qualunque sia la definizione e l'etichetta che s'intenderà dare allo stesso. Nel corso di tutti i sopralluoghi che abbiamo effettuato all'estero, infatti, abbiamo riscontrato che in tutti gli Stati esiste un unico centro decisionale che coordina, dà le concessioni, gestisce e regola il settore. Ho perciò ritenuto opportuno sottolineare questa sensibilità comune. Auspico con maggior forza che il nostro documento vi possa essere utile nel momento in cui vi appresterete a disegnare la struttura di questa nuova entità, agenzia o meno che sia.

BRUNALE (*DS-U*). Ringrazio anch'io il direttore generale per la relazione estremamente puntuale e ampiamente documentata circa lo stato dell'arte. All'inizio del suo intervento, lei ha precisato che l'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato si sta organizzando e ha bisogno delle risorse strettamente necessarie allo svolgimento delle nuove funzioni alla stessa attribuite. Ha poi accennato anche all'esigenza di disporre di maggiori risorse rispetto a quelle precedentemente assegnate, anche in virtù dell'attribuzione di futuri nuovi compiti. Questo è quanto mi è parso di capire dalle sue parole e gradirei in proposito qualche precisazione. Visto che ci ha invitato a riflettere sul modello organizzativo da individuare, vorrei sapere se preferisce il modello dell'agenzia rispetto ad altre forme organizzative. Prima di esprimermi in termini puntuali, è opportuno conoscere la sua opinione in merito.

La regolamentazione che state cercando di dare all'organizzazione interna consiste, ovviamente, in un adeguamento alla precedente struttura amministrativa. A questo riguardo, anche se non in questo momento, vorrei sapere se sono disponibili dati informativi circa l'organigramma e le modalità di composizione dell'intera organizzazione futura, anche dal punto di vista delle risorse umane necessarie.

Vorrei chiedere qualche chiarimento sull'impegno assai marcato, che emerge nella sua relazione, volto a mettere in campo un'azione di effettivo contrasto al mercato illegale dei giochi, ovviamente con l'aiuto del Parlamento, del Governo e di tutte le istituzioni a ciò preposte. Come lei ha rilevato, il problema della legalità è estremamente importante, serio e non può essere affrontato semplicemente dando luogo a procedure protezionistiche e di chiusura. Ciò significa che su alcuni aspetti da sviluppare è necessario fare chiarezza.

In particolare, sfugge da tempo ad un'effettiva regolamentazione il comparto delle macchine da gioco presenti sul territorio nazionale che non sono di stretta pertinenza, dal punto di vista dell'elaborazione, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ma che costituiscono

una parte considerevole dell'intero mercato, trattandosi di circa 800.000 apparecchiature. In proposito, nella documentazione che ci ha fornito, lei ha allegato anche i risultati di una ricerca svolta dall'Eurispes in materia. Tale analisi si sofferma sull'opportunità di marcare in modo inequivocabile la frontiera tra il gioco d'azzardo (che si può fare, ma nei luoghi a ciò preposti, ossia nei casinò) e le macchine da intrattenimento e divertimento, i cosiddetti *amusement with prize* (AWP). Poiché la legislazione italiana vigente non marca né regola in modo puntuale questo confine, è necessario prevedere tempi adeguati per definire tale regolamentazione e assicurare quella concreta capacità di gestione tale da consentire allo Stato di esercitare un'azione di controllo delle entrate, anche ai fini del proprio bilancio. Anche in considerazione delle difficoltà più complesse che si sono manifestate nell'amministrazione centrale dello Stato, non è irrilevante il fatto che questo settore da due anni non versi all'erario alcun tipo di tassa.

Queste sono domande e considerazioni che volevo rappresentarle, ringraziandola nuovamente per l'articolata relazione che ci ha esposto.

PEDRINI (*Mar-DL-U*). Più che delle considerazioni formulerò alcune domande sistematiche. Nella sua relazione si precisa che il mercato «le-gale» dei giochi in Italia è valutato in circa 20 miliardi di euro. Quando si è soffermato sul mercato dei giochi italiano, ha precisato che l'Italia è il secondo maggiore mercato di giochi al mondo con una percentuale pari al 9 per cento dei proventi totali su un totale di 128 miliardi. Vorrei capire come si correlano le due cifre, giacché il 9 per cento è pari a circa 12 miliardi e non ai 20 miliardi di euro indicati. Parlando di proventi non so se ha inteso fare riferimento al volume generale delle entrate o se intendeva qualcos'altro.

Gradirei poi qualche chiarimento, poiché ha fatto riferimento a nuovi soggetti imprenditoriali, sulle eventuali caratteristiche che gli stessi dovrebbero avere in termini di dimensioni e di capacità economiche e finanziarie.

Dal momento che nella sua relazione lei ha fatto cenno all'affidamento di una ricerca al CNEL, vorrei sapere se si tratta di un'iniziativa recente, che ha già avuto corso e, in caso affermativo, se le conclusioni raggiunte sono disponibili ed eventualmente già inserite nella documentazione presentata.

TINO. Non sono inserite nella documentazione che ho consegnato. Il CNEL sta per concludere la ricerca e i risultati che emergeranno saranno disponibili nei prossimi giorni.

PEDRINI (*Mar-DL-U*). Lei non ha parlato di repressione ma di regolamentazione delle macchine da intrattenimento; ebbene, gradirei avere qualche chiarimento sulle linee guida che s'intendono adottare per la definizione di tale regolamentazione.

Senza perdere tempo, mi rifaccio all'intervento del collega che mi ha preceduto. Essendo un politico ho, come tutti noi, l'abitudine di muovermi molto, di sentire di tutto; ad esempio, alcuni volantini distribuiti in negozi che si occupano della vendita di videogiochi riportano ancora indicazioni che mi buttano nello sconcerto; qualche organizzazione fa addirittura riferimento alla legge del 1931. Alla luce di ciò, è necessario ed opportuno intervenire quanto prima su questa materia per individuare linee guida precise, tenuto altresì presente che ormai quotidianamente sui giornali si legge di arresti e di interventi del TAR volti ad impedire la chiusura dell'esercizio. Non intendo affermare che ciò sia bene o male, ma forse sarebbe utile capire meglio cosa succede nella realtà. In tal senso sarebbe interessante conoscere il contenuto delle linee guida, ovviamente se le avete già elaborate.

Vorrei infine qualche chiarimento sui processi d'informatizzazione e sugli altri servizi da fornire ai cittadini, richiamati nel corso della sua relazione.

EUFEMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Mi limito solo ad osservare che non è il caso di entrare in competizione con Lottomatica che già offre servizi in tal senso.

Il ruolo assegnato all'AAMS coniuga, di fatto, aspetti imprenditoriali (gestione ottimizzata di beni immateriali sottoposti a privativa pubblica) con aspetti pubblicistici (perseguimento di politiche pubbliche generali e settoriali, perseguimento della regolarità del comparto, tutela equa di molteplici interessi, ecc.). La copertura efficace di tale ruolo richiede che AAMS possa operare con piena autonomia operativa e gestionale, evidentemente nel massimo rispetto degli indirizzi definiti dall'Autorità politica, e sia dotata delle risorse, adeguate qualitativamente e quantitativamente, strettamente necessarie.

Signor Presidente, vorrei chiedere alcuni chiarimenti al dottor Tino. In primo luogo in merito ad un passaggio della sua relazione in cui si fa riferimento al ruolo assegnato all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che coniuga aspetti pubblicistici con aspetti imprenditoriali. A suo avviso è forse mancata una piena autonomia operativa e gestionale rispetto alla situazione che vive oggi la struttura che lei dirige? Si chiede ancor più autonomia rispetto alla situazione che lei descrive?

Inoltre, vorrei sapere se è possibile fare un calcolo, una previsione delle risorse indispensabili per rispondere alla nuova offerta che dovete garantire. Mi sembra infatti che sottolineiate la necessità di nuovi investimenti. Trovo una contraddizione tra la non enfaticizzazione della propensione al gioco degli italiani da un lato e i dati, le potenzialità del mercato, sia in termini di raccolta (12, 6 miliardi di euro) che in termini di entrate erariali (3, 6 miliardi di euro), dall'altro. Per un verso si cerca di non enfaticizzare il gioco, per un altro però si guarda alle forti potenzialità del mercato.

L'ultima questione è relativa al CONI. Tutti sanno della questione del cosiddetto minimo garantito, sul quale è nato anche un contenzioso. Credo

che se vogliamo rilanciare il CONI - per il ruolo che voi esercitate - è necessario riportare l'evento sportivo alla singola giornata, evitando i condizionamenti delle televisioni private, che adottano il sistema del cosiddetto *pay per view*, e limitare l'evento, magari immaginando soltanto una singola partita il sabato precedente, alla domenica. Questo è l'unico modo di operare, se si vuole riprendere in mano la questione del gioco del Totocalcio, che altrimenti risulta condizionato da fattori esterni.

BONAVITA (*DS-U*). Signor Presidente, ritengo che sia opportuno fare alcune premesse rispetto ad un ragionamento che ho sempre cercato di sviluppare, da quando abbiamo cominciato ad affrontare il problema del gioco. Parto da una constatazione. In Italia esiste una larga propensione al gioco. Per evitare che diventi una patologia credo che sarebbe opportuno non incentivarla ulteriormente. Ricordo a tutti che in termini statistici il nostro Paese si colloca ben oltre la media che si registra in altri Paesi. Certo, anche se non bisogna drammatizzare, considerarlo un dato positivo mi sembra sbagliato.

L'altra questione che mi sembra importante sottolineare, è che sempre nell'ambito delle politiche pubbliche fiscali, soprattutto in periodi in cui sarebbe stato necessario operare un risanamento, si è preferito invece enfatizzare le entrate derivanti dal gioco con una valutazione eccessivamente ottimistica, come dimostrano i risultati ben inferiori alle previsioni.

Come tutti sappiamo ogni Paese spende per il gioco cifre variabili (a volte più alte, a volte più basse) rispetto al PIL. Non credo che l'aumento del numero dei giochi possa determinare nuove entrate. Anzi, con l'aumento del loro numero, si è assistito ad una sorta di cannibalizzazione tra i giochi stessi.

Inoltre, il mercato si è molto allargato a nuovi soggetti imprenditoriali, tanto è vero che si è arrivati quasi ad un raddoppio delle agenzie che si occupano della gestione dei giochi. È stato un vero disastro, altro che fatto positivo!

TINO. È quello che penso anch'io.

BONAVITA (*DS-U*). Il fatto che anche lei lo sostenga, non rende meno grave il problema. Non è mia intenzione rivolgerle una critica, ma certo non si può pensare di continuare ad allargare un mercato ormai troppo affollato.

Cosa vuol dire: «favorire, in ogni caso, la creatività degli operatori privati»? In che misura ciò deve avvenire? Possono loro stessi introdurre nuovi giochi? Credo che il problema sia necessariamente da approfondire. Dovremo parlarne ancora.

Finora non è stato ancora possibile prevedere un'adeguata regolamentazione dei videogiochi. Nella finanziaria dovrebbe essere prevista la loro introduzione, in parte, anche nelle sale Bingo. In questo modo si continua a procedere in maniera non lineare, limitandosi a trovare soluzioni parziali

a fenomeni che si manifestano nella realtà. Non si riesce a reprimere gli abusi esistenti e la situazione continua a non essere sotto controllo.

Credo che l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato a questo riguardo possa dare alcune indicazioni per cercare di garantire un sistema di giochi più controllato e meno allo sbando, come purtroppo accade in molte parti del nostro Paese. I giochi sono aumentati, ma è aumentata anche la confusione.

Ritengo molto importante quanto lei ha detto in merito alla necessità di selezionare i giochi magari abolendone alcuni ed incrementandone altri. Non facciamoci illusioni! Creando nuovi giochi non è detto che aumenteranno le entrate. Nel caso delle lotterie la crisi derivava effettivamente da una cattiva gestione e da scandali che avevano gettato nello sconcerto gli utenti. Tanto è vero che poi, una volta recuperato questo *trend*, è stato possibile riportare il gioco delle lotterie su binari normali e consolidati, ma non sempre è così. Può dare alla Commissione una sua valutazione al riguardo?

COSTA (FI). Dottor Tino, nella sua relazione introduttiva si parla del fatto che più della metà dell'intero mercato dei giochi sarebbe in mano ad operatori di gioco illegali, irregolari o non regolamentati. Sarebbe interessante conoscere quale metodologia è stata applicata e quali strumenti è stato necessario porre in essere per quantificare i numeri del fenomeno, dal momento che all'utente generico queste cifre sembrano esagerate. Si ha motivo di ritenere che il dato sia attendibile? Qual è stata la tecnica alla base di questa rilevazione?

Con riferimento poi alla necessità di contenere questo comparto, questa partizione, lei ritiene che questa dimensione così esagerata dell'illecito (illegale, irregolare e non regolamentato) sia ascrivibile all'esenzione fiscale, all'esonero dal prelievo a carico dello Stato? La competitività è in funzione di minori costi oppure di una maggiore presenza della ricevitore illegale, di una flessibilità del sistema, di una capacità e creatività dell'offerente?

Se così fosse, cosa si può fare per tentare di prosciugare totalmente, o almeno in parte, quella partizione?

THALER AUSSERHOFER (Aut). Signor Presidente, innanzitutto vorrei anch'io ringraziare il direttore generale per la chiarezza della sua relazione e anche per gli importanti dati che ci ha fornito.

Come molti colleghi della Commissione già sanno, sono totalmente contraria ai giochi. Inoltre, sono contraria anche a che lo Stato aumenti i giochi e cerchi di portare la gente al gioco. In Italia, come già il senatore Bonavita ha ricordato, già troppa gente è dedita al gioco. È un dato di fatto! Condivido l'opinione che va assolutamente aumentato il livello di legalità in questo settore. È un dato molto positivo, ma non necessariamente si devono istituire giochi legali per combattere l'illegalità dei giochi stessi. Penso che si possano immaginare anche altri metodi. Non credo che



l'Erario debba sostituirsi alle organizzazioni illegali che incentivano il gioco.

Inoltre, ho l'impressione che tutti i ragionamenti che stanno alla base dei giochi attengano solo alle entrate dell'Erario. Non si considera mai il lato umano della questione, i problemi sociali che concernono le famiglie e i giovani.

Chiedo al direttore generale se, almeno in parte, si sia tenuto in considerazione tale aspetto. Anche nella mia limitata esperienza provinciale ho avuto modo di verificare quali problemi possano creare questi giochi in ambito familiare, specialmente per le famiglie povere che più di altre si dedicano al gioco nella speranza di dare una svolta alla loro vita. Considerato che proprio queste famiglie, nella situazione difficile che vive il Paese, sono le più svantaggiate, credo che sia opportuno trovare soluzioni diverse ed evitare di incrementare le tipologie di gioco.

*TINO.* Mi è stato rivolto un fuoco di domande tutte interessantissime alle quali spero di poter rispondere brevemente, anche se per alcune si renderebbero necessari tempi adeguati per una risposta esauriente. Vi invito a considerare quali possano essere state per me le implicazioni nel raccogliere all'improvviso un'eredità pesante e dovendo agire sull'emergenza, cosa che per un *manager* rappresenta la condizione peggiore. In Parlamento vi sono molti imprenditori che certamente si rendono conto che un *top manager*, assunto alla guida di un'azienda che necessita di una particolare revisione perché presenta grandi criticità, dovrebbe essere lautamente retribuito. In genere questo è quanto avviene, ma non nel mio caso.

**PRESIDENTE.** Dottor Tino, mi scuso ma sono costretto ad allontanarmi per partecipare ai lavori dell'Assemblea del Senato che stanno per avere inizio. Avrò comunque modo di leggere le sue risposte nel Resoconto della seduta.

### **Presidenza del vice presidente COSTA**

*TINO.* Inizio a rispondere alle domande del senatore Brunale. In merito alle risorse aggiuntive forse ho fatto cadere il senatore in un equivoco. Un tempo esisteva un'amministrazione che si chiamava «Monopoli di Stato» che poi, attraverso fasi successive, ha modificato più volte la propria denominazione. Era tra l'altro una delle strutture della pubblica amministrazione italiana più efficienti; la più orientata, in assoluto, al mercato; dotata di grande prestigio, con un proprio direttore generale, e via discorrendo. Con l'andare del tempo è venuto meno il monopolio sulla

produzione dei tabacchi, che è stata privatizzata, unitamente alla commercializzazione.

Nello stesso tempo nasce impetuoso il mercato dei giochi. Risponderò poi con interesse alle domande della senatrice Thaler Ausserhofer che, oltre ad essermi molto simpatica, stimo particolarmente. La mia risposta comunque sarà oggettiva e andrà al di là della simpatia che provo nei suoi confronti. In presenza di quest'impetuoso mercato dei giochi, il Governo dell'epoca aveva valutato addirittura l'eventuale soppressione dell'organizzazione e della distribuzione tra le organizzazioni esistenti delle competenze, sia in materia residua di tabacco (che investe funzioni delicate non particolarmente semplici, soprattutto adesso che si andrà verso la privatizzazione dell'ETI), sia per quanto riguarda lo scenario dei giochi.

Nel momento in cui questo percorso governativo, se così possiamo definirlo, si faceva strada, la struttura esistente veniva via via rimpicciolita e non sottoposta ad alcuna cura. Si è poi arrivati all'improvviso, attraverso un percorso che ritengo opportuno (non è un caso, infatti, che in ogni Paese occidentale di una certa serietà esista una struttura statale centrale che svolge la funzione di cabina di regia rispetto a questioni non solo di natura fiscale), al trasferimento delle competenze in materia di giochi e di concorsi pronostici dal CONI ai Monopoli.

A questo punto, senatore Brunale, le vorrei rivolgere io una domanda: riesce ad immaginare la mia difficoltà nel cercare di motivare una struttura «rachitica», cioè estremamente ridotta dal punto di vista dei numeri, nonostante la presenza di personale in gamba? Ebbene, il mio compito è soprattutto quello di sfruttare adeguatamente le risorse esistenti, motivandole, incentivandole e riqualificandole professionalmente, se necessario anche attraverso un'opera di riconversione. Nel momento in cui i giochi del CONI vengono trasferiti a questa struttura, qualcuno dovrà pure occuparsene, senatore Brunale.

BRUNALE (DS-U). Non c'è dubbio!

TINO. Ciò significa anche che i costi sostenuti dal CONI per svolgere determinate funzioni dovrà ora sostenerli l'Amministrazione autonoma, con la differenza che, laddove i costi reali erano, ad esempio, dell'11,2 per cento, noi saremo chiamati a ridurli all'8 per cento già dal primo anno. E ciò - come ben sa - implica tagliare drasticamente i costi.

BRUNALE (DS-U). Non ho esercitato una critica rispetto alle considerazioni da lei espresse. Era mia intenzione soltanto, a conclusione del mio intervento, chiederle - non già stasera in audizione, ma eventualmente in un momento successivo e se possibile alla presenza di tutta la Commissione e soprattutto del Presidente - di consegnarci il regolamento, più volte citato nella relazione, volto a favorire la riorganizzazione comples-

siva dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, anche in funzione delle attività dei giochi complessivamente intese. Ciò, per avere un quadro puntuale e preciso sull'entità di quest'organizzazione, sui costi e su come sono o nuovamente create o ricreate le professionalità per far fronte ai molteplici impegni.

*TINO.* Con questa domanda mi offre l'occasione per rispondere anche ad un altro interrogante. Ho inviato pochi giorni fa lo schema di riorganizzazione al cosiddetto comitato guida per la riforma, che ne ha iniziato l'esame. Finché il comitato guida non avrà completato l'esame ed espresso le sue valutazioni, che potrebbero anche essere arricchenti, non posso pronunziarmi perché rischierei di operare una disinformazione nei vostri confronti, in quanto potrebbe emergere un disegno più o meno significativamente diverso. Posso assicurarle che, ove passasse lo schema da me proposto, le persone percepirebbero un aumento di circa il 10 per cento e ciò significherebbe una riforma quasi a costo zero. Credo che ciò dovrebbe farle capire la mia impostazione.

Peraltro, il numero dei dirigenti è oggi ridicolmente basso: non esiste nessuna struttura in tutta la pubblica amministrazione italiana con un rapporto personale-dirigenti così basso, quasi ridicolo, e tale da rendere la stessa struttura non gestibile sotto certi profili per la mancanza di dirigenti. Resta ovviamente fermo il concetto che un aumento di dirigenti in certi settori implica una loro diminuzione in altri, per i noti vincoli esistenti in materia.

Assumo personalmente l'impegno nei confronti della Presidenza e di tutti i senatori presenti di inviarvi lo schema di regolamento, nel momento in cui sarà stato deliberato e licenziato dal comitato guida per le riforme.

Con riferimento al quesito sulla bontà o meno dell'agenzia, la risposta è analoga al quesito se sia preferibile una realtà privata ad una pubblica. La questione è irrilevante perché è ben noto che esistono amministrazioni pubbliche magnifiche - nel mio piccolo ne ho dirette alcune, dando anzi un forte contributo alla loro realizzazione - mentre altre non valgono niente. Al tempo stesso esistono aziende private ottime ed altre pessime. Non è un problema di *status* pubblico o privato. Lo stesso discorso si potrebbe fare per distinguere un'amministrazione autonoma da agenzia.

Io, che sono la persona che su mandato dell'allora Ministro delle finanze ho emanato il famoso decreto che diede origine alle agenzie fiscali e che in una notte fece nascere questo organismo che ovviamente rispetto, non sono assolutamente dell'opinione che tutto debba rifarsi al discorso delle agenzie. Si possono immaginare altre formule, diverse dall'agenzia, altrettanto efficienti ed efficaci. L'importante è, lo dico ufficialmente, così come l'ho detto al Ministro in ogni sede - e in questa mi preme particolarmente sottolinearlo - che sia una struttura dotata della necessaria autonomia tecnico-gestionale. Voi stessi mi insegnate che, fermo restando l'indirizzo del Governo e del Ministro nonché del Parlamento attraverso i suoi strumenti o le sue leggi, il *manager* deve avere la possibilità di agire, al-

trimenti è inutile dare missioni o indicare obiettivi. Non si raggiungerebbero.

BRUNALE (*DS-U*). Sono d'accordo, anche se giova ricordare che all'interno della legislazione italiana la nozione di agenzia esiste. Sono d'accordo con la sua valutazione, ma rilevo che nella legislazione italiana il concetto di agenzia vale anche per quanto riguarda i giochi. Evidentemente, un cambiamento a tale riguardo dovrà essere anche frutto di un cambiamento nella legislazione.

TINO. Stavo soltanto facendo riferimento alle possibili decisioni del Ministro, del Governo e del Parlamento alle quali ovviamente io in ogni caso, come sempre, mi adeguerò. Intendevo rispondere alla domanda in merito ad una mia valutazione se l'agenzia sia la struttura adatta. L'agenzia potrebbe essere lo strumento giusto, così come potrebbe esserlo un altro organismo, magari con il nome di amministrazione autonoma, purché dotato dei necessari poteri e caratteristiche di autonomia operativa e gestionale.

Con riferimento al tema del contrasto al gioco illegale, ho ascoltato tre senatori farvi riferimento. Tale contrasto può avvenire evidentemente attraverso quattro direttrici, che devono procedere contemporaneamente. Rispetto ad esse il Parlamento, a mio avviso, è – o almeno dovrebbe essere – notevolmente impegnato su tre di esse. In primo luogo, con riferimento alla direttrice giuridica – l'aspetto classico di ogni Parlamento – sia per iniziativa autonoma che su *input* eventuale del Governo.

Un'altra è evidentemente quella sociale, che attiene essenzialmente all'Esecutivo, però distribuita su più Ministeri. Non alludo soltanto al Ministero dell'economia e delle finanze, per ciò che attiene alle competenze dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ma anche al Ministero della salute e a quello dell'interno.

Un altro versante sul quale dovrebbe essere impegnato l'Esecutivo – dimenticavo di evidenziare l'importanza del mondo delle autonomie che con riferimento al sociale potrebbero svolgere un ruolo essenziale ed intervenire nel contrasto al gioco illegale – insieme al mondo delle autonomie, alle forze dell'ordine e al Ministero dell'interno, attiene all'ordine pubblico, cioè alla vera e propria repressione attiva sul gioco.

Infine, va ricordato il versante amministrativo, di competenza soprattutto del Ministero dell'economia e delle finanze, sempre attraverso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che tra le varie competenze ne comprende anche alcune diversificate, come quelle che fanno riferimento al Ministero dell'agricoltura, per quanto riguarda le scommesse ippiche, e al Ministero dei beni culturali per la vigilanza sugli eventi sportivi.

Queste sono le quattro direttrici che mi sembra utile sottolineare.

Evidentemente rispetto ad esse si dovrebbe trovare un momento di sintesi che non potrebbe che essere garantito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, nel suo stretto collegamento con il Parlamento in generale e le Commissioni parlamentari competenti in particolare.

Senatore Brunale, lei poi ha fatto riferimento – come del resto anche altri due senatori – al problema delle *slot machines*. Su questo tema la mia opinione è ben nota. In tutti le sedi istituzionali, Parlamento compreso, ho sempre sostenuto l'importanza e l'urgenza di trovare una soluzione per il problema relativo alle *slot machines*. Lasciare in mano al mercato illegale questo settore è veramente pericoloso.

Poi, è importante stabilire una legislazione in materia che in seconda battuta deleghi – sarà chiaramente una vostra decisione sovrana – a legislazioni inferiori l'individuazione puntuale di quali tipi di macchine introdurre, in quali sedi dislocarle e così via. È certamente un problema di rilievo, ma che attiene in ogni caso ad un momento operativo e a responsabilità amministrative, se si vuole rispettare il circuito democratico e i rapporti tra poteri, cosa che del resto dovrebbe sempre avvenire.

L'aspetto di gran lunga più importante – e dunque il compito più delicato che avete – è di decidere se legalizzare o meno questi prodotti, non dimenticando – mi dispiace che non sia presente la senatrice Thaler – che il problema in questo caso non attiene al principio del *pecunia non olet*, che ha comunque anch'esso una sua validità e non è immorale per definizione. È un principio immorale nel momento in cui viene utilizzato per scopi deteriori, ma il vero problema è cercare di assicurare, attraverso una scelta dell'organo rappresentativo, la legalizzazione di un settore che risulta in mano alla criminalità organizzata in percentuali sempre più massicce e che presenta un giro di affari notoriamente enorme. In tal caso vanno individuate regole stringenti che assicurino un controllo centralizzato *real time*. A quel punto, una volta riportato a legalità un settore fondamentale e bonificata una fonte di infezione significativa, è al tempo stesso possibile creare risorse significative rispetto alle scelte di riforma che il Parlamento riterrà di effettuare.

*MARINO*. Per quanto riguarda il mercato dei giochi italiani legali, la stima per l'anno 2002 è forse di poco inferiore a 20 milioni di euro e dipende per quasi 16 milioni di euro dal mercato direttamente gestito dall'Amministrazione autonoma. Bisogna poi aggiungere la quota di mercato presente presso i casinò, che sono al di fuori della gestione dei Monopoli di Stato, nonché la quantità di denaro che, in maniera diretta o indiretta, gravita intorno ai concorsi a premio gestiti dal Ministero delle attività produttive. Esistono poi giochi minori di tipo locale, ad esempio le riffe.

La seconda *slide*, riportata nella documentazione consegnata, che quantificava in circa 10 milioni di dollari il mercato legale, è riferita solo a una quota parte dei giochi comparabili. Si tratta dei risultati di una ricerca a livello mondiale che metteva in comparazione soltanto alcuni e non il totale dei giochi; quindi, i due dati non sono in contraddizione.

Per quanto riguarda la stima del valore del mercato illegale di circa 20 milioni di dollari, non esiste nessuna rilevazione puntuale e di tipo bilanciistico, trattandosi di una realtà illegale. Esistono alcune stime fatte dalla Guardia di finanza, oltre ad alcune ricerche di mercato. Per la quantificazione del mercato illegale non esistono misure di tipo contabile, ma ci si basa sulle stime prodotte in parte dalla Guardia di finanza e dagli istituti di ricerca e universitari e in parte su ricerche di mercato effettuate dagli stessi concessionari. La parte fondamentale del mercato illegale in questo momento è stimata, nell'ambito dei videogiochi o delle *slot-machine* nei casi più sofisticati, in oltre 12 milioni di euro, anche se secondo alcune analisi si arriva a parlare di 20 milioni di euro. A ciò vanno aggiunti circa 3 milioni di euro, ma secondo alcune stime anche di più, derivanti dal gioco illegale via *Internet*, compresi i casinò virtuali che stanno sempre più prendendo piede. Inoltre, è anche da considerare il notevole numero di sale gioco illegali.

Marginale rispetto a queste cifre invece, nonostante se ne parli, è la raccolta illegale di scommesse che in questo contesto raggiunge – un dato in termini assoluti rilevante, ma molto probabilmente inferiore ai mille miliardi di lire – cifre molto più basse rispetto ad altre realtà. Questo è quanto risulta da una serie di stime effettuate che portano a considerare in 15-25 milioni di euro il mercato illegale dei giochi. A mio parere, sarebbe comunque da promuovere un'analisi molto approfondita dei valori economici in gioco da parte di una pubblica amministrazione. Poiché si sta parlando di cifre che superano l'1 per cento del PIL, un'analisi precisa dell'entità del fenomeno si renderebbe necessaria.

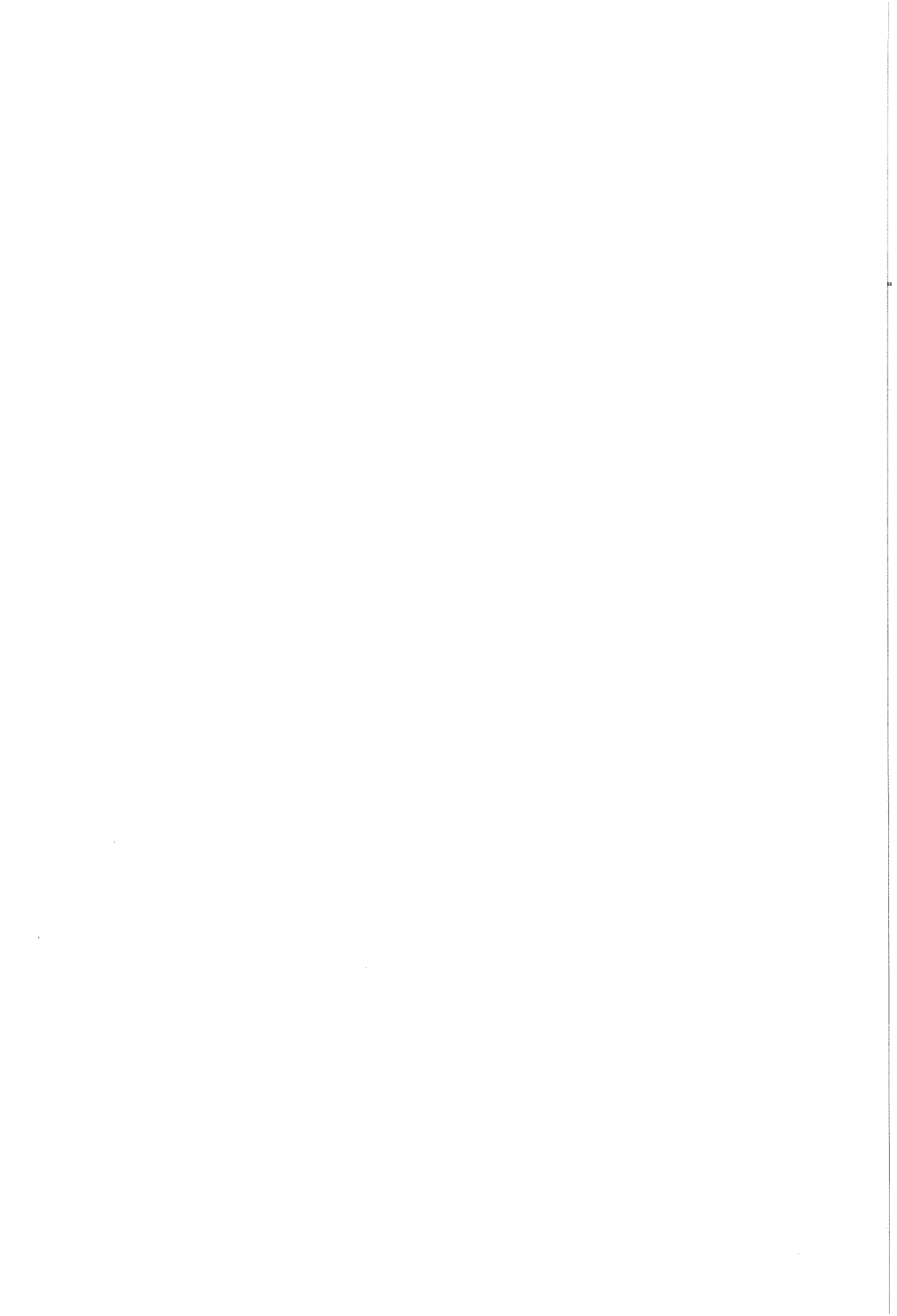
*TINO.* Esistono anche alcuni studi universitari. In questi primissimi mesi di questa mia nuova esperienza così coinvolgente, ho potuto riscontrare che il gioco in Italia è ormai oggetto di attenta analisi, proprio come fenomeno sociale non negativo. Badate bene: è un fenomeno sociale che deve essere osservato come tale. Guai se (è la mia sommessima opinione, Presidente) si considerasse il comportamento dei nostri cittadini come un agire senza motivazioni reali che, solo perché si allontana dal nostro modo di pensare, è comunque negativo e da condannare. Quando sento determinate affermazioni – che se non sono offensive sono comunque legittime – osservo sempre che il tabagismo si potrebbe combattere solo attraverso il divieto assoluto di vendere sigarette e l'esecuzione dei contrabbandieri sul posto mentre l'alcolismo attraverso la mancata vendita del vino. Non bisognerebbe neanche vietare l'alcol, tenuto conto che la maggior parte degli alcolisti non dipende dal liquore ma dal vino.

Bisogna evitare di subire eventi che è possibile governare prima di tutto accettando il fatto che possono anche essere considerati normali: si possono consumare due, anche tre bicchieri di vino – per chi resiste – ma quando si supera una certa soglia si entra nel campo della patologia e dunque il fenomeno va osservato e regolato in modo diverso. Mi scuso per l'enfasi, ma si tratta di un discorso che mi coinvolge particolarmente.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione gli ospiti intervenuti per la relazione svolta, ampia, esaustiva e particolarmente gradita per l'autorevolezza del contributo della vostra Azienda e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,55.*





SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIV LEGISLATURA

---

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

17° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 FEBBRAIO 2003

---

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze **Contento**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 385, 394, 396 e <i>passim</i>	* <b>CONTENTO</b> . . . . .	Pag. 385, 394, 403
* BRUNALE (DS-U) . . . . .	399		
* EUFEMI (UDC) . . . . .	397, 400, 401		
* FRANCO PAOLO (LP) . . . . .	402		
GIRFATTI (FI) . . . . .	396, 397, 403 e <i>passim</i>		
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .	400, 401		

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore; CCD-CDU: BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

#### **PROCEDURE INFORMATIVE**

##### **Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Oggi avrà luogo l'audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento, che ringrazio per aver accolto il nostro invito a partecipare all'audizione odierna.

Signor Sottosegretario, dopo aver svolto una serie innumerevole di audizioni e tre sopralluoghi all'estero, in Spagna, Francia e Regno Unito, l'indagine conoscitiva è ormai in fase conclusiva.

È già stato redatto un documento conclusivo che tenta di ripercorrere non soltanto i vari passaggi dell'indagine, ma anche di riportare le opinioni condivise da tutti i componenti della Commissione.

Mi auguro che il documento conclusivo, che sarà inserito all'ordine del giorno la prossima settimana, possa essere approvato all'unanimità, considerato lo sforzo di rappresentare le esigenze di tutti i Commissari i quali, oltretutto, nel corso delle indagini hanno manifestato una notevole sintonia.

Tra l'altro, il documento conclusivo potrà esserle già consegnato al termine dell'audizione odierna. Non lo abbiamo distribuito prima per una questione di correttezza nei confronti dei Commissari, ma da oggi sarà disponibile per tutti i colleghi. Nel preambolo al documento viene descritta l'impostazione filosofica alla base dell'indagine. Ci siamo inizialmente soffermati sui paletti da fissare, in particolare sulle componenti del settore che presentano luci ed ombre e sulle quali lo Stato eserciterà un controllo e una supervisione.

Abbiamo concordato fin dall'inizio con l'impostazione data dal Ministero dell'economia e delle finanze nei suoi primi provvedimenti di legislatura, in cui si ipotizzava la creazione di un centro unico decisionale. Abbiamo condiviso quest'impostazione proprio nella logica del sistema concessorio e non autorizzatorio di questo comparto. Nel documento si è poi passato ad elencare le cause - o almeno abbiamo tentato di farlo - che riteniamo siano a fondamento del calo del gettito del comparto negli ultimi anni.

Inoltre, ritenendo che fosse un compito specifico dello Stato nella sua autonomia e per la sua funzione di conciliazione di interessi, abbiamo suggerito che fosse lo Stato a definire le destinazioni rivenienti da queste forme di gettito, anche per evidenziare sempre meglio la correlazione tra ricavi e finalità etico-sociali. Poi abbiamo preso in esame i singoli giochi, i singoli comparti, rappresentando per ciascuno di essi proposte operative.

Alla fine, abbiamo evidenziato le esigenze di carattere etico-sociale e di tutela dell'ordine pubblico che la Commissione si era posta e che le erano ben presenti. In sostanza, si è voluto sottolineare che l'indagine non dovrà mai essere intesa nell'ottica di voler incentivare la propensione al gioco da parte della cittadinanza italiana. Altri obiettivi e compiti si pongono per uno Stato che non siano quelli dell'incentivo al gioco, pur consapevoli che il gettito derivante da questi settori è comunque molto importante, se si pensa alle prospettive lavorative per decine di migliaia di operatori che è necessario non scoraggiare. Ciò non toglie che si dovrà operare un forte contrasto nei confronti della criminalità organizzata, dando il più possibile trasparenza e legalità al gioco riconosciuto come tale dallo Stato.

Molto sinteticamente, ho tentato di riassumere a mente, con un'esposizione a braccio, alcune indicazioni di massima emerse dall'attività svolta dalla Commissione. Rivolgo un particolare ringraziamento ai funzionari della Commissione per il notevole lavoro svolto, che ha fortemente agevolato la redazione di un documento conclusivo che, come potranno verificare anche i Commissari, i membri dell'Esecutivo e gli operatori interessati al settore, è sicuramente di grande qualità.

Do ora la parola al sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento.

*CONTENTO.* Signor Presidente, onorevoli senatori, vorrei inizialmente ringraziare questa Commissione perché il mondo dei giochi, molto importante non soltanto per gli interessi erariali, ma anche per le implicazioni che il Presidente ha testé riassunto, era stato finora sempre considerato non meritevole di un'analisi puntuale. In verità, non credo che vi siano nel nostro Paese altri esempi di un investimento di un livello istituzionale così alto come quello compiuto da questa Commissione parlamentare che è riuscita, considerato che ormai il documento conclusivo è stato predisposto e sarà tra breve approvato, a disegnare un quadro molto lucido di un settore estremamente delicato ma anche molto interessante.

Partirei dunque da questo ringraziamento perché forse proprio il dibattito che si è acceso in questa Commissione sul mondo dei giochi ha consentito di guardare ad esso in un'ottica diversa, cioè non solo ad un mondo dei giochi considerato nella sua «pericolosità», ma anche per la sua rilevanza in termini di mercato, sia per i produttori che gli imprenditori, per il coinvolgimento di posizioni di lavoro e, in fin dei conti, di ricchezza.

Il lavoro svolto da questa Commissione permette di iniziare a guardare al tema dei giochi come fenomeno sociale. Al riguardo ritengo opportuno richiamare alcuni dati numerici.

Il 2002 si è concluso con una raccolta, parlo ovviamente del mercato di settore legale, che ha superato abbondantemente i 15 miliardi di euro, il che significa che questo mercato non può certo essere considerato secondario o addirittura non meritevole di attenzione.

Sempre con riferimento ai dati di chiusura del 2002, gli interventi a favore dell'Erario complessivamente inteso, hanno superato i 4 miliardi di euro. Ciò significa che anche l'aspetto, forse non decisivo per le nostre valutazioni, ma comunque importante, relativo agli interessi erariali non rimane in secondo piano. Con riferimento al gioco come fonte di entrata dello Stato, con le implicazioni circa l'utilizzo di tali fondi richiamate dal Presidente, credo di poter già rispondere che in larga parte questi interessi erariali, che vedono così alte entrate, sono già in buona parte dirottati – anche se non completamente – a finalità che io comunque definirei di carattere etico-sociale.

Ad esempio, la futura autonomia del CONI, come ente deputato alla salvaguardia degli interessi di quel mondo sportivo, dipenderà dagli introiti relativi ai concorsi sportivi. Con riferimento invece agli interessi dell'UNIRE, come ente pubblico, si evidenzia una perfetta analogia, nel senso che gran parte degli introiti sono volti ad assicurare le finalità istituzionali di questo prezioso ente, in particolare con riferimento all'incremento delle razze equine, settore molto caro anche al mondo agricolo e a quello degli allevatori.

Quale è stata e quale sarà la linea di indirizzo del Governo? Anche in questo caso qualcosa è stato anticipato dal Presidente. Nell'affrontare il problema del settore dei giochi sono risultate subito evidenti alcune criticità rispetto ai centri decisionali, dovute in particolare alle diverse imputazioni esistenti nel settore. Queste criticità si riflettevano in fenomeni che in passato non erano stati sufficientemente osservati, ma che immagino siano stati anche oggetto dell'analisi di questa Commissione.

Vi erano sovrapposizioni di giochi che davano luogo ad una concorrenza non «indirizzata» all'interno del mercato che, se esasperata, in una prospettiva futura, avrebbe potuto determinare un conflitto piuttosto che un confronto sul mercato. Questo conflitto avrebbe portato alcuni giochi, forse perché più interessanti per alcune caratteristiche, a soppiantarne altri e quindi anche a mettere in forse quelle destinazioni di carattere politico-istituzionale poste alla base dell'istituzione dei concorsi come strumento di finanziamento o del mondo sportivo o di quello dell'ippica. Ecco quindi

che la complessità della gestione di questo settore è stata l'elemento di riferimento a partire dal quale, nel cosiddetto provvedimento dei 100 giorni per i primi interventi nell'economia, si è incominciato ad immaginare l'ipotesi di un unico gestore, individuato poi nell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Quest'individuazione rispondeva e risponde all'esigenza specifica di realizzare una sorta di *governance* del mondo dei giochi, in modo da evitare che fenomeni portati all'eccesso potessero poi danneggiare l'intero comparto.

Ovviamente ciò comporta, fase ancora *in itinere* - che spero si concluda tra breve - una nuova riorganizzazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che dovrà riposizionare il suo *core business*, passando dalla centralità dei cosiddetti prodotti monopolisti - in particolare i tabacchi, tanto per essere chiari - ad una ristrutturazione che individui proprio nella regolamentazione, nello studio e quindi anche negli interventi sul settore dei giochi, gli elementi di preminenza.

Ciò richiederà modifiche regolamentari ormai in fase di definitiva approvazione che, se mi permettete soltanto un breve accenno, muovono da un aspetto di grande rilievo. Fino a ieri i centri decisionali, oltre ad essere segmentati, si ponevano in maniera frammentaria e disorganica nei confronti degli interlocutori di mercato, fossero essi concessionari o comunque enti coinvolti nella gestione dei giochi. Il centro unico di imputazione nell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato si prefigge il compito di istituire una serie di livelli che si affianchino alla struttura amministrativa centrale. Mentre la struttura amministrativa rimane il centro gestionale più rilevante, al di sopra di esso viene istituito un Comitato dei giochi che, pur essendo già stato inaugurato, è ancora in una fase sperimentale. In ultima analisi sarà poi il Ministro a decidere la definitiva struttura e istituzione del comitato, che avrà il compito di sovrintendere agli indirizzi e alle strategie generali. Questo, proprio per portare all'interno del Comitato dei giochi tutte le complesse vicende che appartengono ai diversi settori e farne una sorta di stanza di compensazione che, avendo da un lato l'apporto dell'amministrazione e, quindi, della gestione e dall'altro i riferimenti dei singoli Ministeri, assuma effettivamente il ruolo di centro di maggior rilievo con riferimento esclusivo alle strategie di indirizzo politico.

Alla base di questa nuova organizzazione si prevede l'istituzione di una serie di commissioni tecniche con il compito di affiancare l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e di supportare, con la loro attività di indagine e di analisi, il Comitato dei giochi ai fini di una verifica dello stato del mercato e delle esigenze che esso rappresenta.

Questo obiettivo sarà possibile raggiungerlo coinvolgendo all'interno delle commissioni non soltanto gli organismi amministrativi ma anche i concessionari che svolgono un ruolo di protagonisti. In base alle analisi da noi svolte e alle esperienze maturate, sia in passato che oggi, si è evidenziato che l'apporto dei concessionari è stato sempre filtrato in maniera eccessiva dalla pubblica amministrazione. Anche prodotti di innovazione per il mondo dei giochi sono stati spesso o ritardati o addirittura preclusi

per la presenza di una sorta di conflitto. Noi riteniamo invece che in questo settore sia importante evitare che l'esperienza e la professionalità che i gestori hanno maturato nei singoli settori si sovrapponga all'amministrazione pubblica, che in realtà persegue interessi rilevanti di carattere pubblicistico. Questo scambio, quest'osmosi, dovrebbe avvenire regolarmente coinvolgendo da un lato il settore amministrativo pubblico, dall'altro, rappresentando i relativi problemi, anche il mondo gestionale.

Questa struttura risponde anche ad un interrogativo che il Presidente ha posto nella sua introduzione, cioè quello relativo agli interessi che l'amministrazione pubblica deve perseguire. Non possono essere come interessi principali rilevanti, né quelli relativi alla raccolta, né quelli relativi all'Erario. Per noi gli interessi rilevanti sono il controllo di tutto il settore del gioco, proprio per le caratteristiche che esso deve avere nei confronti di fenomeni che, come andremo a vedere, purtroppo hanno anche connotati delittuosi o comunque coinvolgono situazioni che possono essere a dir poco antipatiche.

In questo senso vi è una prima risposta alla domanda relativa agli indirizzi di Governo. Autorizzazioni, e quindi modello sullo stile anglosassone, oppure concessioni, e dunque modello tipico della scuola amministrativa italiana? Noi siamo convinti che questo secondo aspetto sia il più adatto a conservare quel tipo di interessi che anche la Commissione ha analizzato, considerato che il trasferimento di poteri pubblicistici ci permette un maggior controllo nei confronti dei concessionari e anche di poter intervenire in maniera diretta, qualora i concessionari non assicurino quel grado di tutela che noi intendiamo sia dovuto nei confronti dei contribuenti e dei cittadini che vengono a contatto con il mondo dei giochi, ma soprattutto perché a livello comunitario – è un'opinione personale quella che esprimo – nei prossimi anni ci troveremo ad affrontare sempre più esplicitamente questo argomento. Voi sapete che oggi la partita è aperta, nel senso che alcuni Paesi, che hanno un sistema giuridico diverso dal nostro per quanto riguarda la regolamentazione del settore dei giochi, sono interessati a «scardinare» – non utilizzo questo termine in senso negativo, ma soltanto per rendere l'idea – il sistema che vige in Italia. Questo per ovvie ragioni di concorrenza che non debbo spiegare alla Commissione che ormai da tempo segue certe vicende. Tra l'altro, il nostro sistema, proprio perché si basa su un regime concessorio, ha finito per limitare gli aspetti relativi alla concorrenza, di indubbio rilievo per il mercato, per tutelare invece eccessivamente i protagonisti del settore e quindi, in sostanza, i concessionari.

È evidente che la scelta da prendere deve rispondere anche a queste finalità. Se noi passassimo ad un regime sostanzialmente autorizzatorio, automaticamente verrebbero meno quei presidi che, in sede comunitaria e nell'ottica della giurisprudenza della Corte di giustizia, ci consentono di tutelare proprio quei segmenti di valore pubblicistico ai quali abbiamo fatto riferimento. Il sistema concessorio, rispondendo ad esigenze sia di tutela degli interessi pubblici che di ordine pubblico che si evidenziano nel settore dei giochi, deve quindi essere mantenuto, in considerazione

del fatto che lo Stato esercita un importante ruolo di controllo rispetto alla criminalità.

Qui va richiamato un altro aspetto inquietante ed importante al tempo stesso. Non esistono oggi studi che ci possano dare, con una certezza rassicurante, un dato relativo alle dimensioni del mercato del gioco illecito. Qualcuno ha fatto delle stime, riprese anche nel documento dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che questa Commissione conosce. Su questo aspetto preferisco mantenere una certa prudenza perché ogni stima potrebbe rischiare di essere eccessiva per un verso o per l'altro. Una cosa è sicura, cioè che il mercato illecito esiste, è prospero e, soprattutto in alcuni settori, si pone ai confini della legalità. Anche in questo caso rivolgo un ringraziamento alla Commissione. Se l'Assemblea del Senato ha approvato nella recente finanziaria una nuova disciplina degli apparecchi di intrattenimento, credo che in buona parte il merito vada ascritto a questa Commissione. Su quel settore esistevano infatti molti luoghi comuni e pochi avevano veramente compreso che dietro di essi si nascondeva un facile inserimento di parte della criminalità organizzata che, approfittando di una legislazione non solo poco severa ma anche sufficientemente equivoca, finiva per ingerirsi in attività relative a pubblici esercizi o ad altre attività, utilizzando come merce di scambio proprio gli apparecchi di intrattenimento.

Dunque, un ulteriore ringraziamento perché forse questo è il migliore esempio di come una regia attenta nel settore dei giochi da parte di Governo e Parlamento possa spostare non solo risorse finanziarie, ma anche tutele e difese degli interessi inerenti ai giochi dal mondo della criminalità organizzata a quello del controllo legale, consentendo altresì il recupero alla società di risorse rilevanti da destinare, come è stato ricordato, anche a finalità sociali.

Una volta iniziata l'attività di riunione sotto un unico centro di imputazione, alcune questioni richiederanno interventi urgenti, spesso rivendicati, per mettere ordine nel sistema e per rispondere a maggiori requisiti di organicità e di efficienza.

Ad alcune di queste, che immagino siano state già valutate dalla Commissione, posso accennare. In primo luogo come può influire il sistema di tassazione rispetto al comportamento degli operatori, cioè di quelli che si vorrebbe definire di qui in avanti punti vendita, che rappresentano il presidio sul territorio del sistema dei giochi. Credo che ci accorgemmo fin da subito dell'esistenza di diversità rilevanti che - vorrei essere chiaro al riguardo - non possono essere completamente sanate sul piano tributario mediante un'equiparazione di tutti i giochi.

Quando parlo di giochi mi riferisco in generale anche ai concorsi a pronostico, alle lotterie e quindi a tutto il settore di riferimento; come dicevo, un'equiparazione non è possibile perché questo creerebbe delle distonie rispetto ad un sistema che non consente un'armonizzazione di tale rilievo. Ci sono giochi, concorsi e lotterie differenti, per i quali va mantenuto un sistema di tassazione differente. L'obiettivo di rilievo è invece quello di procedere ad un accorpamento per analogia di quei giochi e



concorsi che presentano un'affinità, in modo da evitare che sul mercato possano evidenziarsi condizionamenti correlati al diverso sistema di tassazione o, ancor peggio, di aggio.

Vorrei fare qualche esempio anche con riferimento al passato. Uno su tutti era l'aggio corrisposto ai toto-ricevitori dei concorsi a pronostico sportivi, in particolare il Totocalcio. Ebbene, si era detto che questo era uno degli elementi alla base di un mancato successo del Totocalcio. Noi siamo intervenuti, come i senatori ricorderanno, con norme passate al vaglio delle Camere, per adeguare questo aggio e portarlo all'8 per cento, una misura che oggi è sostanzialmente da considerare nella media per quel tipo di concorsi a pronostico. Da un lato ciò ha permesso di riequilibrare un fattore distorsivo, ma non – come potremo vedere tra breve – di raddrizzare le sorti di quel concorso a pronostico, a dimostrazione del fatto che oltre al sistema di tassazione e a quello degli aggi va considerato un ulteriore aspetto importante.

Passo quindi a riferire alla Commissione sui fattori di maggiore criticità da noi analizzati. Ho citato proprio il caso del Totocalcio perché il Governo è stato chiamato a prendere in prima persona una decisione, con un passaggio formalizzato al Comitato dei giochi, sui concorsi a pronostico sportivi. Faccio un breve passo indietro: per i concorsi a pronostico sportivi, ed in particolare il Totocalcio, dopo anni – forse decenni – di successo crescente, è stata registrata una battuta d'arresto, in modo particolare intorno agli anni 1996-1997. Sono questi gli anni in cui il CONI, quale organizzazione di riferimento, ha cominciato a porsi il problema delle cause alla base di una minore popolarità di questo concorso – mi riferisco ovviamente al numero delle giocate, quindi agli effetti per il CONI e per l'Erario – rispetto al passato.

Il CONI ha impiegato circa quattro anni per tentare di allargare la rete e di individuare una possibile soluzione. Alla fine si è deciso di costituire la società «Cinque Cerchi», che avrebbe dovuto garantire l'ampliamento della rete, una società mista pubblica-privata nella quale l'amministrazione pubblica deteneva la maggioranza delle azioni, mentre il *partner* privato, individuato con gara, pur godendo di una partecipazione minoritaria, avrebbe «guadagnato» la gestione di tutto il mondo dei concorsi a pronostico, spogliando dunque la pubblica amministrazione di qualsiasi funzione, se non di controllo.

Com'è noto, il decreto-legge intervenuto al riguardo riorganizzò anche il rapporto all'interno dell'ente pubblico CONI creando la «CONI Servizi Spa» e individuando nell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato il riferimento per ogni iniziativa in questa materia. Qual è stata e qual è l'ottica di questo primo intervento destinato a rispondere a questo elemento di criticità? Noi ultimamente abbiamo analizzato sia il percorso individuato dal CONI, sia gli elementi che non ritenevamo perfettamente conciliabili con la nostra linea di indirizzo. Le differenze di prospettiva rispetto al CONI sono legate alla conciliazione tra regime concessorio e concorrenza.

La nostra iniziativa, pur partendo dall'analisi condotta dal CONI, se ne differenzia perché ritiene importante intervenire lungo alcune direttrici di marcia: in particolare prende atto del fatto che i concorsi a pronostico sportivi, in particolare il Totocalcio, hanno subito una battuta d'arresto per una sostanziale obsolescenza. Inoltre, il loro numero è talmente eccessivo, che i risultati economici che si realizzano non sono tali da giustificare l'impegno organizzativo e gestionale. Dal 1997 ha avuto inizio un calo che nel 2002 ancora prosegue. Posso fornire alla Commissione i dati di riferimento - lascerò anche alcune tabelle - con l'avvertenza che sono da valutare informalmente, nel senso che sono state predisposte appositamente per questo incontro e quindi, non essendo state ancora pubblicate ufficialmente dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, possono contenere qualche errore. Servono solo per dare un'idea degli introiti che tra il 2001 e il 2002 sono andati all'Erario.

Ebbene, il Totocalcio, ovviamente in termini di entrate erariali ed assolute, sotto questo profilo ha registrato una diminuzione del 28,32 per cento, il Totogol del 25,01, il Totosei del 42,08 e il Totobingol del 68,25 per cento.

Il monitoraggio relativo al 2002 ci ha dato quindi ragione, motivo per il quale abbiamo deliberato l'intervento di riorganizzazione del sistema dei concorsi a pronostico sportivi, con conseguente riforma del Totocalcio. Ciò non significa ovviamente né «buttarlo a mare», né togliere - come qualche giornale ha scritto - il famoso 13. Sarebbe un errore anche maggiore rispetto ai risultati che registra oggi. In realtà, sulla base di alcuni incontri tecnici ancora in fase di sperimentazione (contiamo di concludere questa fase di approfondimento entro la fine del mese in corso), si vuole valutare quali interventi di rivitalizzazione possono incontrare il favore del pubblico per una ripresa del concorso a pronostico sportivo. Altre soluzioni, come un immediato rafforzamento delle scommesse sportive, avrebbero un effetto ancora più negativo per l'Erario, per una diversificazione di entrate erariali tra il Totocalcio (considerate che l'importo che va allo Stato è di gran lunga maggiore rispetto a quello derivante dalle scommesse) e gli altri concorsi. Per questo motivo privilegiare sin da subito le scommesse sportive rischierebbe di dare luogo ad un effetto di «spiazzamento» e di dare il colpo di grazia ad un concorso a pronostico che ancora può garantire entrate sufficienti a dimostrare una possibilità di recupero qualora il gioco, con opportune iniziative, fosse riportato nuovamente all'attenzione dei consumatori.

D'altro canto, è necessaria l'eliminazione di quei concorsi che hanno denotato un insufficiente *appeal* presso l'opinione pubblica e che, come ho già anticipato, non possono più ritenersi utili per il mercato e anche per la causa sportiva.

Qui si innesta l'innovazione, anche in questo caso in fase di approfondimento da parte delle commissioni, relativa alla sostituzione di questi concorsi con altri che possano essere più vicini ai gusti del pubblico e servire in breve a rivoluzionare il sistema dei concorsi pronostici.

Parallelamente a questi interventi di *restyling*, l'iniziativa strategica si basa sull'ampliamento della rete di raccolta, o meglio dei punti di vendita, del sistema sportivo. Qui abbiamo preso a piè pari la valutazione fatta dal CONI in passato e l'abbiamo rivoluzionata partendo dal principio della tutela della concorrenza.

Si vuole non solo immaginare una rete che si amplia, che attualmente può contare su circa 18.800 punti di raccolta già esistenti con riferimento al Totocalcio, ma anche rivoluzionare alcuni segmenti particolarmente critici. Ad esempio, molti di questi punti di raccolta non sono collegati *real time*, per cui proprio con riferimento alla raccolta si sono evidenziati alcuni elementi negativi dovuti al fatto che molte di queste ricevitorie non erano operative il sabato e soprattutto la domenica. Da un'analisi condotta sul territorio si è evidenziato trattarsi dei giorni di maggior rilievo per le entrate derivanti da questo tipo di concorsi che, basandosi su una rete ormai consolidata nel tempo per la quale mai ci si era posti il problema, risultavano penalizzati.

L'allargamento partirà dunque lungo queste due direttrici di marcia: la prima, relativa all'ammodernamento del sistema di raccolta, che sarà effettuato in tempo reale e che consentirà addirittura di avere i dati in tempo reale - immaginate che rivoluzione importante sotto questo profilo - la seconda, relativa all'ampliamento della rete di raccolta, che si baserà sul principio che i nuovi punti dovranno essere aperti proprio nei giorni testé richiamati. Anche i punti già aperti, qualora non fossero disponibili a rimanere aperti nei giorni più importanti, perderanno la prerogativa, oggi fissata da una delibera del CONI, di poter contare su una distanza minima oltre la quale deve essere insediato il nuovo punto di vendita.

Questo piano di sovrapposizione, come dicevo prima, rovescia l'ottica attuale e garantisce un'effettiva concorrenza. Come avverrà la gara? Ovviamente non conosco in dettaglio l'operazione e dunque non posso dirvi quali saranno gli elementi tecnici posti a base della gara, che saranno valutati e determinati esclusivamente dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ma in ogni caso mi sembra intuibile la filosofia sottesa.

La rete non potrà più essere unica, come era nell'ipotesi del CONI. In effetti, si vuole evitare di rafforzare un sistema monopolistico che ormai risulta superato. La gara avverrà dunque sulla base di requisiti oggettivi, consentendo ai *provider*, cioè ai veri operatori di gioco, di partecipare. Tutti quelli che risponderanno a certe caratteristiche oggettive saranno autorizzati a realizzare la rete sul territorio rimanendo in concorrenza tra loro.

Ipotizzando un certo numero di concessionari, questa gara permetterà ad ognuno di partecipare al rinnovamento e ammodernamento della rete e conseguentemente, intervenendo sui segmenti dei loro punti vendita, rafforzare la competitività. Ciò dipenderà esclusivamente dalle capacità del singolo concessionario, nel senso che, ad esempio, il concessionario che ha vinto la gara potrebbe fidelizzare i suoi punti vendita fornendo servizi aggiuntivi in termini di promozione, assistenza e programmi relativi alle

famose carature, cioè utilizzando tutta la sua capacità di penetrazione del mercato mettendola al servizio dei suoi punti vendita. Sarà dunque suo interesse rendere più efficienti i suoi punti di vendita, considerato che l'aggio derivante sarà correlato alla capacità di raccolta del punto vendita. Quindi, quanto più il *provider*, attraverso i punti vendita, sarà in grado di raccogliere, tanto più riuscirà a soddisfare le sue esigenze economiche, garantendo contemporaneamente un rafforzamento delle entrate erariali e una maggiore concorrenza nel settore.

Tra l'altro, i *provider*, che sono concessionari a tutti gli effetti e quindi rispondono anche alle esigenze poste dalla Commissione in termini pubblicitari, non dovranno più sottoporre i loro punti di raccolta ad un provvedimento autorizzatorio da parte dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Basterà un semplice nulla osta, un atto di assenso, proprio perché questa loro responsabilizzazione farà cadere eventuali ostacoli all'accoglimento.

I punti vendita e di raccolta dovranno soddisfare ai requisiti di un minimo di redditività, che è stato parametrato - vorrei tranquillizzare questa Commissione al riguardo per non ripercorrere vicende antipatiche del passato - su un livello molto ragionevole. Lo scopo è far capire che di qui in avanti anche la raccolta di concorsi importanti non sarà più affidata all'improvvisazione, ma richiederà anche per i gestori finali - quelli che noi abbiamo ribattezzato punti vendita - una certa professionalità.

Sulla base dell'analisi condotta insieme con l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato sui dati di riferimento relativi ad alcuni punti vendita emerge che diverse centinaia, forse qualche migliaio, di punti vendita sono al di sotto di quella che è stata definita la soglia minima di redditività sotto il profilo operativo-gestionale richiesta alle suddette imprese.

Pertanto, se da un lato è nostra preoccupazione creare le condizioni per consentire ai *provider* di massimizzare la loro efficienza, dall'altro è anche nostro interesse che il comportamento dei *provider* sia tale da considerare questa redditività come un elemento che possa far crescere, da un punto di vista professionale, la categoria di riferimento. Quindi, non più nulla osta dati a tutti, a prescindere dalle capacità dei singoli, ma requisiti oggettivi che garantiscano un minimo di serietà e professionalità a questo settore.

Signor Presidente, dal momento che ho ancora molti argomenti da affrontare, le chiedo di conoscere quanto tempo ho ancora a disposizione.

**PRESIDENTE.** Dal momento che l'orario di inizio dei lavori dell'Aula è previsto per le ore 16,30, credo che se lei potesse concludere il suo intervento in cinque minuti al massimo potremmo consentire poi anche ai colleghi di rivolgerle alcune domande.

**CONTENUTO.** La ringrazio di questa precisazione. Ovviamente assicuro sin d'ora la mia disponibilità, nel caso fosse necessario, anche a tornare. Ritengo infatti estremamente importante questo nostro incontro.

Velocemente parto da un'altra criticità, rispetto ai concorsi pronostici, di cui ci stiamo occupando anche se, per la verità, con qualche difficoltà. Mi riferisco alle scommesse ippiche e sportive, in particolare del mondo dell'ippica, che è attraversato da una situazione abbastanza delicata e difficile. Non posso dire di più alla Commissione, ma sono in ogni caso allo studio alcuni interventi che, come tutti ricorderanno, nascono in seguito all'approvazione di appositi ordini del giorno al Senato. Queste iniziative hanno lo scopo di facilitare a questi concessionari una riconciliazione della loro posizione nei confronti dell'amministrazione dello Stato. Si prevedono anche interventi di alleggerimento – almeno questa è l'ipotesi di lavoro che stiamo mettendo a punto – per quanto riguarda i cosiddetti minimi garantiti.

Approfitto di quest'occasione per sottolineare che sarebbe stato più difficile ripercorrere la via, secondo quanto indicato nella legge finanziaria, di un possibile «condono», che avrebbe avuto ripercussioni sull'imposta unica, determinato costi eccessivi e certamente creato una disparità di trattamento tra i concessionari che, avendo in buona sostanza aderito all'iniziale proposta legata alla conversione di un decreto-legge, avevano regolarizzato la loro posizione con l'amministrazione dei Monopoli versando anche l'imposta unica e coloro che invece non l'avevano fatto. Ecco perché è nato l'equivoco: l'abrogazione di quella norma – ci tenevo a ricordarlo sinteticamente – risponde in verità a due esigenze, da un lato ovviare alla mancanza di copertura della norma inserita nella legge finanziaria, dall'altro evitare una disparità di trattamento nei confronti di quelle centinaia di concessionari che si erano messi in regola. In caso contrario, si sarebbe determinato una sorta di premio per i concessionari che non avevano versato gli introiti dell'imposta unica. Ricordo che si tratta di introiti prelevati direttamente dalla giocata al momento in cui la spesa viene effettuata e che, come tali, avrebbero dovuto già da tempo essere versati nelle casse dello Stato.

Quindi, dopo quest'anticipazione sul lavoro che stiamo facendo per quanto riguarda il settore delle scommesse, passo ora al settore del Bingo. Anche questo è un settore che ha determinato – il Senato lo sa bene perché ne è stato protagonista – alcuni scontri, lo dico in termini politici, positivi per il settore. Si sta valutando, sulla base di un ventaglio di iniziative che ci sono state sottoposte, quali iniziative possano servire a mantenere in piedi una rete di concessionari prevista in oltre 400 concessionari. Attualmente non arrivano neanche a 250; anzi, si è innescato un fenomeno inverso per cui alcuni concessionari che non ritengono più redditizio tale iniziativa hanno già cominciato a restituire le concessioni. Trattandosi di un problema dell'intero sistema, occorre forse chiedersi – come noi stiamo facendo – quali interventi correttivi si possano eventualmente inserire in un provvedimento di breve respiro per tentare di dare una risposta anche a questo settore.

Signor Presidente, io obbedisco al suo invito e mi fermo qui, rimanendo a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Sottosegretario, anche per l'apprezzamento che ha voluto esprimere nei riguardi del lavoro svolto dalla Commissione. Prima di dare la parola ad altri colleghi, vorrei, proprio nell'ottica e nell'ambito di questo riconoscimento dato al lavoro della Commissione, pregare il Sottosegretario di tenere al corrente la Commissione su questa vicenda dei concessionari delle scommesse ippiche e sportive. È un'esigenza che nasce anche sulla scorta del fatto che al riguardo ha presentato alcune proposte di mediazione. Nell'ambito di una vertenza sicuramente dura e difficile credo che la Commissione possa offrire un certo contributo. È una richiesta che, a nome della Commissione, mi sento di rivolgerle ufficialmente, signor Sottosegretario.

I colleghi che intendono porre quesiti al sottosegretario Contento hanno ora facoltà di parlare.

GIRFATTI (FI). Signor Presidente, proprio in relazione a questa sua ultima dichiarazione, sconvolgo un po' la scaletta del mio intervento. Devo preliminarmente dire, come Capogruppo di Forza Italia in questa Commissione, che si rende necessaria una modifica dell'ordine del giorno. In effetti, mi aspettavo che il rappresentante del Governo avrebbe fornito qualche chiarimento in più in merito alle agenzie ippiche. Forse sarebbe il caso che il sottosegretario Contento chiarisse i tempi nei quali il Governo intende dare attuazione all'ordine del giorno firmato dai Capigruppo della maggioranza. Questo sia in adesione a quanto testé ricordato dal Presidente, ma soprattutto perché la Commissione vuole rendersi pienamente conto delle intenzioni del Governo. Ci saremmo attesi che lei, signor Sottosegretario, desse una risposta concordante con il fatto che il Governo in Aula aveva accolto un ordine del giorno, sottoscritto dai Capigruppo della maggioranza e primo firmatario il presidente Schifani, in cui si impegnava tassativamente - questo è il concetto che mi sembra assolutamente discordante con quanto da lei precedentemente dichiarato - a ripristinare con la massima sollecitudine per le agenzie ippiche - cosa che non è ancora avvenuta - la situazione giuridica che si era venuta a determinare con gli articoli 8, comma 2, e 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. In effetti, poiché le sue dichiarazioni, onorevole rappresentante del Governo, vanno invece in senso contrario a quanto è stato a suo tempo dichiarato - tant'è che l'ordine del giorno è stato accolto in tale ottica - e risultano quasi contraddittorie se non difformi rispetto agli impegni presi, vorremmo che il Governo chiarisse una volta per tutte la sua posizione al riguardo.

Pertanto, se il Presidente e gli altri colleghi sono d'accordo, credo che sarebbe opportuno rinviare il seguito di questa audizione fino al momento in cui non sarà definita, con atto legislativo, la situazione giuridica relativa agli articoli 8 e 15 del citato provvedimento.

Onorevole Sottosegretario, non credo che si possa completare un'indagine così complessa, che ha richiesto mesi di lavoro (e i miei complimenti vanno non solo al Presidente, ma anche agli altri membri della Commissione che così attivamente hanno partecipato), anche con trasferte e missioni all'estero, senza aver prima definito la situazione di centinaia e

centinaia di aziende con migliaia di addetti. Dopo le promesse fatte dal Governo e l'approvazione di una legge finanziaria che in pratica concedeva un condono, e dunque garantiva una certa tranquillità di azione, noi oggi lasceremmo queste aziende nell'assoluta incertezza. Chiarire e definire una volta per tutte questa materia rappresenta un impegno primario.

Pertanto, se c'è l'accordo della Commissione, chiedo di rinviare ad altro momento – quanto più vicino possibile – il prosieguo di questa audizione. Abbiamo bisogno di certezze e dunque di una dichiarazione chiara da parte del rappresentante del Governo. Ricordo che il testo dell'ordine del giorno richiamava il Governo ad impegnarsi «a presentare in via d'urgenza un'iniziativa legislativa diretta a ripristinare con la massima sollecitudine la situazione giuridica quale essa era stata determinata dall'articolo 8, comma 2, e dall'articolo 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 289».

Lci invece, signor Sottosegretario, ci viene a dire che non si ripristinerà, perché questa norma comporta delle difformità di trattamento. Se così è, risulta evidente che la linea che si intende seguire è completamente diversa rispetto a quella indicata nell'ordine del giorno! Non credo che una dichiarazione del genere da parte del Governo sia accettabile. Mi riservo, signor Presidente, di intervenire in materia di scommesse e giochi nel corso della prossima seduta. Ritengo che in ogni caso l'argomento in questione sia prioritario, considerato che è a rischio l'attività e la vita di queste imprese, oltre al futuro delle migliaia e migliaia di addetti che operano all'interno di quelle imprese.

PRESIDENTE. Credo sia opportuno scindere le due questioni. Il sottosegretario Contento è stato oggi invitato a partecipare a questa audizione che conclude l'indagine conoscitiva relativa ai giochi e le scommesse. Il problema che è stato sottolineato dal senatore Girfatti, pur riconoscendone la gravità, va invece risolto in un altro contesto.

Il sottosegretario Contento avrà sicuramente modo di fornire gli opportuni chiarimenti su quell'ordine del giorno approvato in Aula al Senato, ma certamente il fatto che una categoria sia in fermento non può bloccare un'indagine conoscitiva che ha tentato di analizzare e di dare alcune indicazioni o suggerimenti relativamente all'intero comparto dei giochi.

GIRFATTI (FI). Signor Presidente, ribadisco che questo chiarimento è assolutamente necessario averlo adesso. Altrimenti, non ritengo utile proseguire con l'audizione. Certo sarà lei, quale presidente della Commissione, a stabilire cosa sia meglio fare con riferimento all'ordine dei lavori, ma noi ci attendiamo dal sottosegretario Contento una risposta preliminare prima di proseguire nell'indagine conoscitiva.

EUFEMI (UDC). Signor Presidente, credo che sia importante ragionare un attimo sulla situazione che si è creata. Dopo le considerazioni svolte dal collega Girfatti, che condivido pienamente – anche se ve ne

sono altre da aggiungere – e dopo l'esposizione del sottosegretario Contento, che si è comunque dichiarato favorevole all'ipotesi di valutare più attentamente le questioni emerse, ritengo anch'io opportuno procedere ad un rinvio dell'audizione. Certamente esiste il problema dell'ippica, ricordato poc'anzi, ma anche quelli segnalati dal Sottosegretario relativamente alle modalità di intervento e di copertura. Quest'ultimo è un problema che attiene più al rapporto tra Commissione bilancio e Governo che non a questa Commissione.

Va anche ricordato che abbiamo tenuto un atteggiamento responsabile sul recente decreto-legge n. 282 del 2002, evitando modifiche di cui pure avevamo richiamato la necessità, proprio per dare il via libera alla sua conversione. Si trattava di una questione nodale rispetto alla quale oggi la posizione del Governo è completamente mutata.

Inoltre, aggiungo anche un'altra considerazione. Per le vie brevi abbiamo fatto pervenire, insieme al collega Salerno – dunque un collega della sua parte politica – alcune considerazioni relative all'applicazione dell'articolo 22 della legge n.289 del 2002, che viene interpretato in modo discordante da parte della Guardia di finanza e delle forze dell'ordine che agiscono in maniera difforme rispetto al territorio nazionale. La Commissione aveva già sottolineato questo problema nel corso delle audizioni. L'interpretazione errata delle lettere a) e b) del nuovo articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, sta determinando un notevole panico tra gli operatori che sono chiamati a sostenere un notevole sforzo finanziario per il pagamento della tassa, secondo quanto indicato dall'articolo 14-bis e, al tempo stesso, sono sottoposti a controlli che a mio avviso sono fondati su presupposti errati.

Lo Stato, che si era posto obiettivi di tutela del consumatore, di contrasto all'illegalità, per il raggiungimento di un maggiore gettito fiscale e garantire una certa tutela occupazionale, sta in un certo senso determinando, attraverso determinati comportamenti sul territorio, qualche difficoltà anche rispetto agli obiettivi che si era posto. Vi è dunque la necessità di individuare qualche correttivo alla normativa.

Voglio inoltre aggiungere un'altra considerazione. Non possiamo far passare sotto silenzio quanto è accaduto. Signor Presidente, l'argomento che lei ha posto la scorsa settimana e sul quale le avevamo dato ragione, cioè l'organizzazione di un convegno da parte di strutture dello Stato, con la presenza degli *sponsor*, i veri attori di questa vicenda. Il fatto che siano state protagoniste – cosa di cui naturalmente siamo felici – soltanto alcune parti politiche e non l'intera Commissione – perché Forza Italia, la Margherita e altri Gruppi non erano rappresentati – lo riteniamo un *vulnus* rispetto al notevole lavoro compiuto dalla Commissione.

Questo è il quadro che reputavo importante sottolineare. Per il resto sarà nostra cura analizzare approfonditamente il documento conclusivo, riservandoci di apportarvi le opportune modifiche, così come del resto è accaduto in passato per altri argomenti trattati in Commissione.

Ritengo che proprio dalla relazione orale del Sottosegretario, sia pure supportata da alcuni elementi tabellari, emergano alcuni problemi in me-



rito alla *governance*, alla rete, al Bingo e al Totocalcio, sui quali credo sia opportuno un momento di meditazione ulteriore rispetto alle decisioni che dovranno essere prese.

BRUNALE (*DS-U*). Signor Presidente, le confesso che dopo aver ascoltato i due interventi che mi hanno preceduto ho qualche difficoltà ad intervenire. Cercherò di spiegarne con chiarezza le ragioni. Anche se nel merito entrambi contengono certamente degli elementi di ragionevolezza, mi è sembrato però di rilevare anche toni di particolare critica nei confronti del Sottosegretario - e dunque dell'azione del Governo - quasi che da quest'audizione emergesse una posizione di opposizione rispetto alle linee tratteggiate dal rappresentante del Governo.

Ovviamente non sono qui per tutelare o difendere l'operato del Governo, ma quantomeno concordo con la risposta del Presidente che, a proposito della premessa dei due interventi che mi hanno preceduto, ha giustamente voluto distinguere tra l'indagine conoscitiva specifica e questioni che attengono invece ad uno o più settori. È evidente che sarà necessario entrare nel merito di certe questioni. Si è partiti dal settore delle scommesse e dell'ippica - i cui problemi sono ben noti - ma certo non mancano problemi per quanto riguarda l'applicazione della nuova normativa sui videogiochi. È anche possibile, come sosteneva il senatore Eufemi, che la Guardia di finanza non stia applicando correttamente quanto disposto dal Parlamento e dalla circolare emanata dal Ministero dell'economia delle finanze, ma potrebbe anche essere che le previsioni indicate nella circolare stessa non interpretino correttamente e fino in fondo la volontà del legislatore.

Lo potremo verificare successivamente. Resta il fatto che certe questioni non hanno niente a che fare con i lavori relativi all'indagine conoscitiva. Su questo argomento è necessario trovare un accordo. Del resto è stato lo stesso Sottosegretario ad offrire la sua disponibilità non solo a completare la sua relazione ma anche a mantenerci informati sulle intenzioni complessive del Governo, proprio perché consapevole del fatto che i tempi stretti della giornata odierna, considerata la complessità della materia, lo hanno costretto a lasciare alcuni spazi vuoti nella sua relazione.

In ogni caso non credo che le difficoltà nascano da una non conoscenza delle questioni. Se così invece dovesse essere, non mancheremo di rilevarlo, ma credo che il fatto di aver dovuto in qualche modo limitare il proprio intervento, nasca dall'esigenza di rispondere all'invito rivolto dal Presidente. Se fosse utile ai fini dell'indagine conoscitiva si potrebbe proseguire nel confronto, quando il Sottosegretario fosse disponibile, anche in altra seduta. Le altre questioni attinenti al settore, su cui anch'io avevo da sollevare alcune domande specifiche utili ai fini del nostro lavoro, credo che possano comunque trovare il necessario spazio nel lavoro della Commissione, anche se non solo in questa sede.

Comunque, vorrei ribadire la mia piena disponibilità ad ascoltare su questa materia il Sottosegretario la cui illustrazione, con riferimento al settore complessivo dei giochi, mi è parsa particolarmente interessante. Ri-

spetto a quanto è stato detto vi sono alcuni punti importanti che sarebbe utile integrare, a partire dalle questioni che attengono alla ricerca affidata al CNEL fino alle maggiori precisazioni sulla tempistica degli interventi occorrenti per il settore delle scommesse; questo non tanto in funzione dell'ordine del giorno citato, quanto piuttosto in funzione del fatto che siamo in Europa e che gli scommettitori italiani operano in misura maggiore via Internet e, da un punto di vista di volume e di importanza nel settore delle scommesse ippiche, con gli allibratori esteri, in particolare con quelli inglesi, perché è lì il vero mercato dell'ippica e delle scommesse ippiche in Europa. Ciò non solo per una lunga tradizione nel settore dell'ippica rispetto a quella che esiste nel nostro Paese, ma perché c'è un problema serio dal punto di vista del carico fiscale e delle prestazioni patrimoniali. La stessa nostra indagine conoscitiva ha messo in evidenza come nel Regno Unito il prelievo sia mediamente pari al 3-4 per cento a differenza del 16-17 per cento che si registra in Italia. C'è uno scarto enorme e lo scommettitore, specialmente colui che muove ingenti somme in questo mercato, cerca le condizioni più favorevoli. Se nel nostro Paese si restituisce agli scommettitori vincenti il 70 per cento, in quei mercati, tenendo conto che oggi il mercato si sviluppa particolarmente *on line*, la restituzione è superiore al 90 per cento e vicina al 95 per cento, onorevole Contento.

Quindi credo che il problema non sia solo quello specifico che è stato evidenziato dall'ordine del giorno che è stato citato prima, ma di sapere che noi dobbiamo muoverci dal punto di vista della riorganizzazione con una serie di scelte operative anche di natura fiscale e con una struttura efficiente e capace (gli ex Monopoli di Stato) rispetto alla quale oggi mancano specifiche e diffuse professionalità. Anche da questo punto di vista andranno fatte, successivamente, delle verifiche. Al tempo stesso, bisogna essere consapevoli che non ci si muove soltanto sul mercato nazionale e che non esistono soltanto problemi interni. Se vogliamo - come nel caso dell'ippica - avere operatori più forti anche dal punto di vista imprenditoriale, dobbiamo riuscire in qualche modo a calibrare il nostro intervento, seppur progressivamente, su un livello e su un orizzonte europeo.

Mi sembrava utile aggiungere queste considerazioni, in attesa di poter approfondire ulteriormente alcuni argomenti. Comunque la ringrazio, signor Sottosegretario, per le cose che ha detto.

LABELLARTE (*Misto-SDI*). Purtroppo per impegni concomitanti ho potuto ascoltare soltanto la parte finale dell'intervento del Sottosegretario, e quindi interverrò soltanto sulla parte che ho ascoltato.

EUFEMI (*UDC*). Signor Presidente, io ero intervenuto in merito ai nostri lavori per capire se si sarebbe proseguito con l'ordine del giorno iniziale o no.

PRESIDENTE. L'audizione prosegue.

EUFEMI (*UDC*). In tal caso, allora gli altri interventi non devono entrare nel merito. Noi non abbiamo fatto un intervento nel merito, ma ci siamo limitati soltanto a chiedere un rinvio dall'audizione ad altra seduta.

PRESIDENTE. È proprio questo l'argomento in discussione. Adesso prego tutti i colleghi di lasciar parlare il collega Labellarte. Poi darò la parola ai senatori che vorranno intervenire.

LABELLARTE (*Misto-SDI*). Anche se il punto in discussione oggi attiene all'indagine conoscitiva, dal dibattito svoltosi, e non solo da esso, credo che si possa arrivare alla conclusione che rispetto al tema rilevante delle agenzie ippiche e delle scommesse ippiche e sportive il Governo e la maggioranza non hanno le idee chiare. Abbiamo sentito tutto e il contrario di tutto, tanto che ancora non è stata data una risposta definitiva al problema. Bisogna tenere conto che, in un settore che vive una crisi complessivamente abbastanza drammatica, il comparto delle scommesse sportive è l'unico o quasi caratterizzato da un segno positivo. Intendo dire che è un mercato in potenziale crescita di fronte al quale, considerata la difficoltà nel risolvere un problema complesso, che pure esiste quale eredità del passato, tutto il settore rischia di entrare in crisi. Allo stato la risposta del Governo è totalmente insoddisfacente, però ritengo anche che sia opportuno rinviare l'esame di questo punto specifico ad un momento successivo.

Per la verità, rimanendo nel campo delle opinioni – e poi vengo ad una domanda specifica – credo che nel complesso l'azione del Governo nel settore sia in grave ritardo. Si era probabilmente partiti con un piede giusto per la riorganizzazione generale del settore, ma poi ci si è persi in vari rivoli. Anche se attualmente è molto difficile decifrare la politica complessiva del Governo al riguardo, si attende di valutare le risposte che saranno date in futuro.

Rispetto a quello che ho potuto ascoltare dell'intervento dell'onorevole Sottosegretario, vorrei un chiarimento rispetto alla questione del Bingo. Mi pare che l'atteggiamento del Governo sia di rimarcare una risposta del mercato largamente inferiore alle aspettative. Inizialmente si sarebbero dovute aprire 400 sale (anzi per la verità ad un certo punto si era parlato di 800), mentre in realtà la risposta del mercato è stata totalmente insufficiente, tanto che addirittura rispetto alle 250 sale attualmente aperte è cominciato un processo che sta portando alcune di esse a chiudere. Vorrei sapere se rispetto a questo problema il Governo ha intenzione di intervenire nello specifico, nel senso che a mio parere si tratta comunque di una fascia di mercato significativa, che in qualche modo va tutelata, se non altro perché sottrae una parte di utili e di profitti che finirebbero, molto probabilmente e in larga parte, per alimentare il gioco clandestino e dunque la criminalità organizzata. Le modalità di tutela di questo settore, che in qualche modo va preservato, sono tra l'altro oggetto della nostra indagine conoscitiva.

La mia impressione è che il Governo abbia assunto un atteggiamento passivo al riguardo, nel senso che è in attesa di vedere come andrà a finire l'intera vicenda, lasciando soli gli operatori e, conseguentemente, anche il mercato. Ritengo che sarebbe opportuno invece adottare una politica diversa di intervento, cercando di capire quali sono le motivazioni per cui qualcosa non funziona. Da un lato bisogna garantire un gettito di rilievo sia per l'Erario che per l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dall'altro offrendo alcune garanzie certe a questo settore - considerate le sue dimensioni e l'indotto che ne deriva - affinché possa continuare ad operare nel pieno rispetto della legalità e svolgere anche - lo ripeto - un ruolo di attrazione di una parte dei profitti legati al gioco nelle bische clandestine che è in mano alla criminalità organizzata. Mi sembra invece che l'atteggiamento del Governo sia sostanzialmente passivo rispetto al fenomeno.

FRANCO Paolo (LP). Signor Presidente, mi limito soltanto ad alcune brevi considerazioni. Certo di tali questioni bisognerebbe parlare molto lungo, ma, per rispondere al collega Labellarte, credo che l'attuale Governo e la maggioranza abbiano inteso dare luogo ad una ristrutturazione di tutto il settore intorno ad un unico soggetto pubblico. È un punto di partenza, che chiaramente potrà avere ulteriori sviluppi, come del resto è stato sottolineato dal Sottosegretario nella sua relazione introduttiva.

Pertanto, anche se vi sarebbe un lungo discorso da fare con riferimento all'approccio dell'attuale Governo e della maggioranza al fenomeno, già l'attenzione del Presidente della Commissione la dice lunga sulla disponibilità a dialogare.

Vorrei pertanto capire se la richiesta di rinvio avanzata non nasconda in qualche modo la volontà di imporre una sorta di *aut aut* al Governo su questo tema. Se così fosse, non potremmo essere d'accordo. Ovviamente non si dimentica la rilevanza dell'argomento, che ricordo è stato sottoscritto anche dal mio Gruppo, ma è anche vero che in quell'occasione la nostra parte politica ha sollevato un'obiezione in merito al fatto che un altro ordine del giorno non aveva potuto essere discusso per un problema di tempi.

Il nostro compito è di produrre un documento conclusivo, non certo di usare l'indagine conoscitiva come una sorta di arma di ricatto per spingere il Governo ad azioni che in ogni caso deve compiere. Una risposta è sicuramente necessaria, ma senza per questo mettere a repentaglio la discussione del documento conclusivo. L'argomento giustamente sollevato dal senatore Girfatti, pur molto importante, non va confuso con quelli all'esame della Commissione. Vorrei infine sottolineare che se i decreti-legge arrivano già blindati per la conversione in Parlamento, pena la loro decadenza, il Parlamento di fatto viene esautorato delle sue prerogative.

Signor Presidente, la prego di chiarire se la prossima volta si procederà o no con l'audizione. Se invece di discutere con serenità di questo documento, sul quale c'è un accordo di massima, si volesse invece una

risposta del Sottosegretario su altri argomenti, non potrei essere d'accordo. Si potrà certo discutere del problema sollevato dal senatore Girfatti, che in via di principio mi trova d'accordo, ma in un contesto diverso.

*GIRFATTI (FI).* Vorrei fare una breve precisazione. Credo che sia opportuno ricordare a me stesso e a chi mi ha ascoltato qual è stata la premessa del mio ragionamento. Ho detto che avrei sconvolto in parte la scaletta dei miei interventi sulla base di quanto affermato sulle scommesse ippiche dal Sottosegretario. È chiaro che quanto dichiarato dal collega Franco mi trova totalmente d'accordo. Non stiamo parlando solo di scommesse, ma di tutto un settore rispetto al quale è stata condotta un'indagine vastissima, complessa, importante, alla quale hanno contribuito tutti i colleghi, compresi quelli dell'opposizione che hanno garantito un determinante contributo.

Anche se non vi era assolutamente l'intenzione di inficiare il lavoro della Commissione, rilevo che questa è stata la prima occasione per discutere del problema con il rappresentante del Governo. Tra l'altro, siccome il sottosegretario Contento ha citato la parola «condono», sconvolgendo con ciò il mio intervento, ho chiesto e chiedo ancora che venga sospesa l'audizione odierna in attesa di un chiarimento. Non si deve dimenticare che il sottosegretario Contento rappresenta il Governo e che il problema da me sollevato investe l'intero settore. Ricordo che, tra l'altro, quest'ordine del giorno è stato sottoscritto anche dal senatore Pastore, presidente della Commissione affari costituzionali, in considerazione del fatto che su questo provvedimento doveva essere espresso un parere di conformità costituzionale. L'ordine del giorno si è reso necessario proprio perché altrimenti non vi sarebbero stati i tempi per consentire alla Camera di approvare definitivamente il provvedimento.

Pertanto, invito il Governo a rivedere la questione e ad esprimersi in merito al suo impegno. Per il resto non ho alcuna obiezione ad andare avanti e a concludere al più presto l'indagine conoscitiva con l'approvazione del documento conclusivo.

*PRESIDENTE.* La richiesta del senatore Eufemi può senz'altro essere accolta. Dopo il chiarimento del Governo spiegherò come, dal punto di vista metodologico, si potrebbe procedere.

*CONTENTO.* Senatore Girfatti, mi limito soltanto a chiarire che ho accorciato il mio intervento perché il Presidente giustamente, visto l'orario, mi aveva chiesto di farlo. Lei vuole una risposta a 180 gradi, con riferimento a tutta la vicenda dei concessionari, dal condono fino ad oggi, oppure le interessa invece soltanto una risposta in merito all'ordine del giorno? Le risposte sarebbero molto diverse, a seconda della premessa. Vi potrebbe essere da parte dei Commissari, a seconda del grado di conoscenza dei fatti, un'interpretazione diversa su come sia meglio intervenire per favorire il sistema dei concessionari. Vi potrebbero poi essere divergenze tra i senatori su quale sia l'opzione da preferire, la strada migliore

da percorrere. In tal caso – ma lo avevo già anticipato – sono disposto a proseguire nella mia relazione a partire dalle modalità di funzionamento e gli effetti del condono, fino ad arrivare all'ordine del giorno, per poi rimettere alla Commissione il relativo giudizio specifico.

In tal caso, però, senatore Girfatti, devono essere analizzati tutti gli aspetti della vicenda, compreso quello da lei citato relativamente all'intervento della Commissione affari costituzionali. Al riguardo ricordo che il senatore Pastore in Aula precisò che la Commissione affari costituzionali non si era posta il problema del merito, come risulta dallo stenografico, ma soltanto quello dei principi.

Se la Commissione vuole un chiarimento ulteriore su questo tema, che avrei affrontato insieme ad altri se giustamente il Presidente non mi avesse pregato di contenere il mio intervento, mi dichiaro fin d'ora disponibile – come avevo già preannunciato – a discuterne in una prossima occasione.

PRESIDENTE. La richiesta, che mi sembra emergere da più parti politiche, è di continuare nell'audizione relativa all'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse. Su questa richiesta non vi sono obiezioni, anche perché di fatto molti colleghi non hanno ancora avuto la possibilità di esprimersi sulle questioni che sono emerse.

La settimana prossima il sottosegretario Contento potrebbe rispondere immediatamente ad alcuni dei quesiti emersi.

Per quanto riguarda poi la vicenda specifica dei concessionari, anche se mi pare di aver già ricordato che la Commissione rivendica il diritto di partecipare alle trattative, essendosi già espressa al riguardo con alcune proposte di mediazione – mi permetto di usare un termine tecnico molto *soft* – vorrei altresì chiarire che non esiste sinallagma tra risoluzione del problema dei concessionari e conclusione dell'indagine conoscitiva.

Sono due questioni completamente diverse, una relativa ad una specifica categoria, l'altra (l'indagine conoscitiva), invece, al settore dei giochi nel suo complesso, che noi abbiamo studiato, esaminato e per il quale vogliamo offrire qualche suggerimento sulle direttrici di marcia e sui grandi orientamenti, ma non sulle scelte tecniche. Non è nostra intenzione entrare nel merito di specifiche questioni, come nel caso di prevedere o no un *jackpot* nelle sale Bingo, ma soltanto esprimere una valutazione su come dovranno essere regolamentati i tempi delle sale Bingo e raggiunti quegli obiettivi di socializzazione che a suo tempo erano stati posti ad oggetto dell'istituzione di quelle sale.

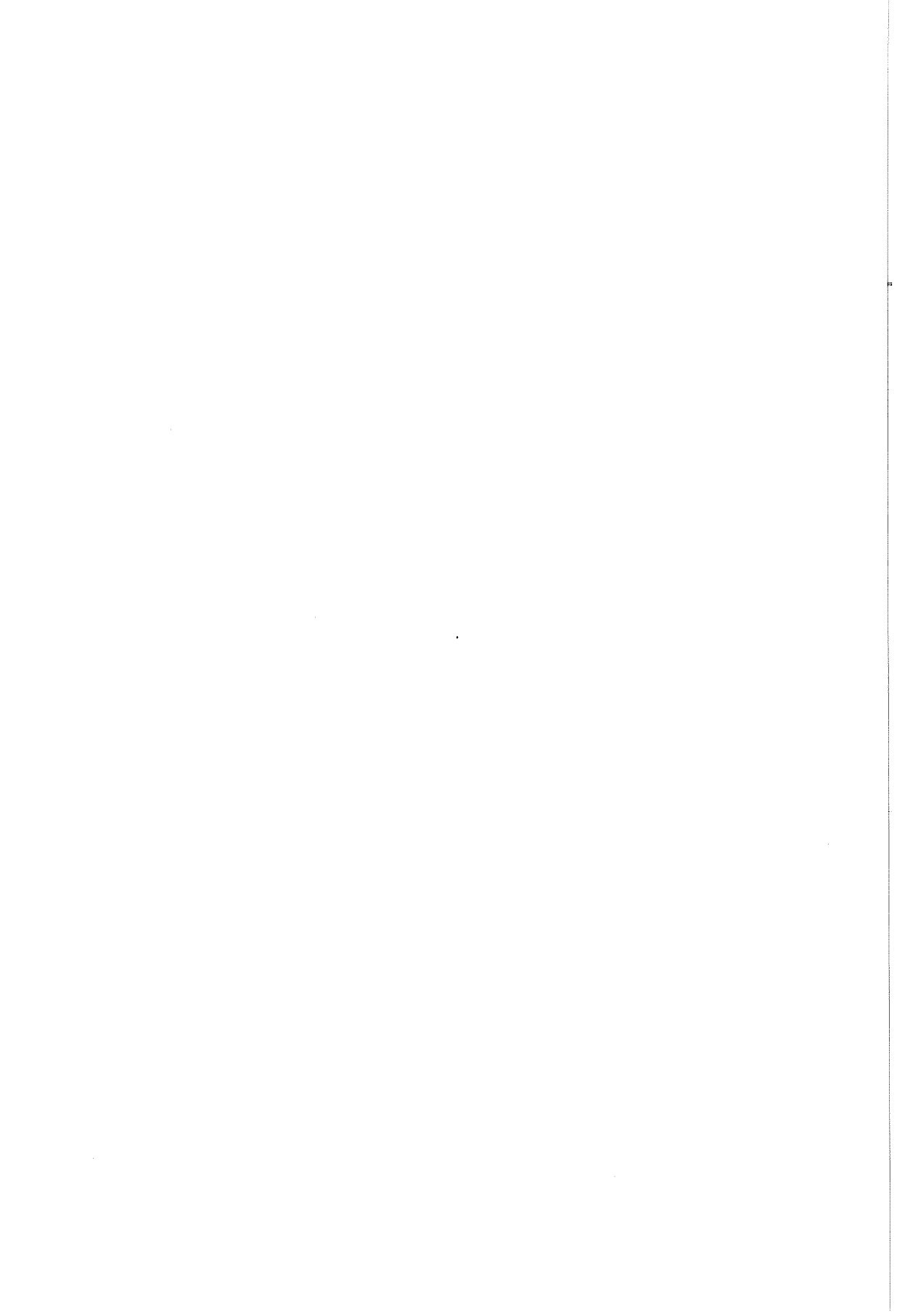
L'indagine conoscitiva riguarda tutto il settore dei giochi ed i grandi principi che dovranno regolarlo. La questione che pone il senatore Girfatti, che pure è importante, riguarda una categoria e dovrà essere risolta dal Governo, dalle parti interessate e, nei limiti del consentito, anche da questa Commissione.

GIRFATTI (FI). Sulla base degli impegni presi!

PRESIDENTE. Gli impegni presi in Aula non riguardano l'indagine conoscitiva. Questo sinallagma, questo rapporto di causalità nell'indagine conoscitiva non esiste. Ribadisco ancora una volta che essa si concluderà indipendentemente dalla vicenda dei concessionari, che naturalmente auspichiamo si possa chiudere nel più breve tempo possibile.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,35.*





# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

18° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 MARZO 2003

Presidenza del presidente **PEDRIZZI**

## INDICE

### Seguito dell'audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 409, 410, 423 e <i>passim</i>		<i>CONTENUTO, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze</i> Pag. 409, 410, 423 e <i>passim</i>
BRUNALE (DS-U) . . . . .	419		
* EUFEMI (UDC) . . . . .	416		
GIRFATTI (FI) . . . . .	421, 425		
SALERNO (AN) . . . . .	422		

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Seguito dell'audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ricordo che mercoledì scorso aveva avuto inizio l'audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento, che oggi si è nuovamente reso disponibile per rispondere alle domande che i colleghi vorranno porgli.

*CONTENTO, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.* Signor Presidente, rifacendomi innanzitutto alla questione posta dal senatore Brunale sulla famosa ricerca affidata al CNEL, rilevo che la sua sospensione dipende sia dalla complessità della sua realizzazione che dai tempi prospettati, obiettivamente troppo lunghi rispetto alle aspettative. Su questa scelta ha poi pesato molto la scelta della Commissione di dare luogo all'indagine conoscitiva. È sembrato innanzitutto poco corretto svolgere un'attività scientifica che si muovesse parallelamente all'analisi condotta del Senato; in secondo luogo, si è ritenuto che l'approfondimento dei vari temi trattati e i risultati che fossero emersi dalla relazione finale della Commissione avrebbero anche consentito di delimitare gli ambiti di ricerca. Nel frattempo non siamo stati con le mani in mano perché, come avranno avuto modo di vedere i colleghi che hanno partecipato al recente convegno, alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze è stata affidata un'attività importante, di cui potrò indicare successivamente le possibili prospettive.

È stato sollevato il problema degli inviti al convegno. Vorrei precisare che anche persone, appartenenti ad alcuni partiti che si è detto essere stati esclusi, in realtà erano state invitate. In qualche caso non hanno proprio voluto aderire e in un'occasione l'impossibilità della persona contattata a venire è dipesa dal fatto che non vi erano altri cui affidare l'inca-

rico. Mi sembrava giusto questo chiarimento per evitare che sulla suddetta Scuola potesse pesare quel sospetto evidenziato la volta scorsa. Se fosse necessario sarei pronto ad indicare i nomi delle persone contattate che non hanno aderito all'iniziativa.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che al convegno è intervenuto il senatore Brunale, al quale è stato dato ampio spazio di intervento. Oltretutto, ha avuto modo di riferire con grande chiarezza sui lavori relativi all'indagine conoscitiva. Poi, a conclusione del convegno sono intervenuto io per ricordare la filosofia sottesa all'indagine conoscitiva e gli orientamenti di carattere politico generale, senza però entrare nei dettagli. Nel frattempo è stata svolta un'opera di chiarimento ulteriore con soddisfazione di tutti, tanto che con la Scuola superiore sono state poste le basi per una futura collaborazione.

*CONTENTO, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.* La ringrazio, signor Presidente, di questa notizia. Io stesso ero stato contattato dalla Scuola in merito al percorso delineato in sede parlamentare. In tale occasione mi sono limitato a dire che al Senato era in corso un'importante indagine conoscitiva e che sarebbe stato quindi opportuno prendere contatti con gli ambiti parlamentari nell'ottica del convegno.

Lasciando per ultimo l'aspetto critico di maggior rilievo, oggetto dell'intervento del senatore Girfatti ma anche di altri, mi soffermerò ora sulla difficile situazione, che certamente la Commissione conosce approfonditamente, che stanno vivendo i concessionari del Bingo, di cui il Parlamento si è occupato in altre situazioni. Attualmente si assiste al fenomeno della restituzione delle concessioni: in un primo tempo si era partiti da circa 270 sale, numero che si è in parte ridotto nel momento in cui alcuni concessionari hanno ritenuto non più produttivo mantenere in essere la concessione. In particolare, dai diretti interessati è stata sottolineata la necessità di alcuni interventi di manutenzione: da un lato, si insiste sull'esigenza di destinare maggiori risorse al montepremi in modo da stimolare maggiormente il gioco del Bingo; dall'altro, si richiede spesso un abbassamento della quota di prelievo fiscale. L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ha adottato alcuni regolamenti nell'ottica di allestire la cosiddetta interconnessione, i cui tempi di realizzazione non saranno però immediati, comportando tra l'altro l'aggiornamento e la manutenzione dei *software* applicativi.

Un'altra questione di rilievo è quella degli apparecchi da intrattenimento. Come i senatori sanno, questa materia è stata recentemente riformata sulla base della legge finanziaria; sono stati già adottati i provvedimenti attuativi – mi riferisco ad una specifica circolare ministeriale – ed in questa fase è in atto la verifica delle cosiddette specifiche tecniche. Per l'effettiva applicazione della norma inserita nella legge finanziaria e, in prospettiva, per dare attuazione alla disposizione che in futuro immagina il collegamento in rete di questi apparecchi da intrattenimento, vi è la necessità – in accordo con il Ministero dell'interno che ha competenze affini

alle nostre - di svolgere i dovuti approfondimenti ed arrivare all'individuazione delle specifiche tecniche.

Informo, quindi, la Commissione che attualmente le commissioni tecniche stanno svolgendo un lavoro di estrema delicatezza e che, anche alla luce del convegno organizzato - nell'ambito del quale sono stati individuati gli altri Paesi già intervenuti su questo fronte - esistono le basi per svolgere il compito cui è chiamata l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Approfitto per dire che le denunce cominciano ad arrivare. Non disponiamo di un dato definitivo perché, con il recepimento del provvedimento, è stato ampliato il termine - fissato oggi al 21 marzo - entro il quale gli interessati possono produrre le loro istanze all'Amministrazione. Disporremo di un quadro sufficientemente preciso per la fine del mese.

Vorrei agganciarvi ora ad una questione sollevata dal collega Eufemi, circa l'applicazione del cosiddetto divieto relativo alle apparecchiature che riproducono il gioco del *poker*. Si era detto la volta scorsa che alcuni accertamenti svolti dalla Guardia di finanza avrebbero finito per colpire apparecchi da intrattenimento che riproducevano il gioco del *poker*, a prescindere dalla disciplina specifica introdotta nell'ambito della legge finanziaria. Pur senza entrare nello specifico, i nostri accertamenti non confermerebbero quest'interpretazione perché, se è pur vero - come è stato detto - che il divieto di introdurre o riprodurre il *videopoker* è previsto nel comma che fa riferimento alle nuove apparecchiature di intrattenimento che permettono sostanzialmente una vincita in denaro, è altrettanto vero che permane il principio generale stabilito con le modifiche introdotte all'articolo 110 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza dalla legge finanziaria che prevede che i giochi leciti debbano comunque escludere il gioco d'azzardo, cioè quello che ha insita la scommessa o che consente vincite puramente aleatorie. Quindi, siccome è rimasto in piedi il principio generale in vigore anche con la precedente normativa, in tutti i casi in cui le apparecchiature da intrattenimento si affidino esclusivamente all'alea e purché - intendiamoci, questo vale anche per la Guardia di finanza - sia effettivamente verificato che quelle apparecchiature riproducano il gioco del *poker* - perché diversamente non saremmo all'interno di questa previsione - ne risulterebbe un impedimento o un'inibizione sulla base della stessa disposizione legislativa cui ho fatto riferimento.

Un'ultima notazione sempre per quanto riguarda gli apparecchi da intrattenimento. Qualcuno, anche al di fuori di questa Commissione, ha posto il problema della rete cui dovranno poi essere collegati i giochi da intrattenimento. Vorrei ricordare, siccome anche nel recente convegno si è svolto un dibattito sulla possibilità di una concorrenza nella gestione delle reti e che si costituiscano blocchi monopolistici, nonostante che in teoria la norma non preveda necessariamente una sola rete ma anche più reti. È evidente che un approfondimento di questa vicenda si renderà necessario successivamente, quando si disporrà delle specifiche tecniche. Solo in quella fase si potrà immaginare anche il collegamento degli apparecchi da intrattenimento.

In riferimento alle lotterie, non posso che ribadire quanto ebbi a dire proprio in questa Commissione in occasione del famoso decreto ministeriale relativo alla loro individuazione, cioè che la situazione di *impasse* perdura a causa del ricorso ancora pendente di fronte alla magistratura. Ora, fintantoché la questione non verrà definita, non sarà possibile adottare provvedimenti diversi, pena ulteriore contenzioso amministrativo. Gli approfondimenti finora effettuati dai nostri uffici nell'ottica di rivedere quelle decisioni – come avevo già anticipato in Commissione – non escludono comunque la possibilità di un'iniziativa e quindi di un contenzioso giudiziario anche qualora intervenissimo in via amministrativa. Speriamo dunque che la vicenda del contenzioso possa essere risolta in tempi brevi, anche se bisogna tener conto di un possibile ricorso al Consiglio di Stato, per cui si tratta di tempi non facilmente prevedibili.

Forse, ma esprimo un'opinione personale che quindi non impegna il Governo, un eventuale intervento legislativo potrebbe essere idoneo a superare la situazione di *impasse*, pur scontentando comunque o il ricorrente o colui che immagina di essere l'«aggiudicatario» a seguito della gara e dei ricorsi successivi. Certo è che questo elemento risulta molto negativo. Anche se si è registrato un aumento delle entrate che derivano dalle lotterie istantanee – un segnale dunque di ripresa, soprattutto grazie alle nuove lotterie istantanee, che ci fa ben sperare – la nostra preoccupazione, come ebbi modo di dire anche in altra occasione, è di intervenire e rivedere gli aspetti relativi alle lotterie tradizionali, magari inserendo anche quelle iniziative che potrebbero essere più in linea con le nuove tecnologie. Tengo a precisare che questo secondo aspetto è già in fase di studio perché non escludiamo che, ferma ed impregiudicata la questione della gara, sia possibile intervenire nell'ambito delle 12 lotterie – il numero massimo consentito all'Amministrazione – direttamente con provvedimento amministrativo, previo, se del caso, esame presso le competenti Commissioni parlamentari, in modo da uscire da questa situazione un po' antipatica che ho appena descritto.

A questo punto non avrei che da concludere con due aspetti. Il primo riguarda Internet. Vorrei anticipare che con riferimento alla prossima estensione della rete per i concorsi pronostici sportivi, cui ho fatto cenno nella riunione precedente, è stata appositamente inserita anche la possibilità di creare portali istituzionali – ovviamente protetti per quanto riguarda i consumatori – allo scopo di rispondere all'esigenza che credo – almeno così ho inteso dagli interventi fatti – sia avvertita, cioè di come ormai il gioco telematico stia sottraendo allo Stato risorse e soprattutto – preoccupazione condivisa dal Governo – rischi di dirottare risorse finanziarie e anche consumatori verso giochi affidati alla rete che nella stragrande maggioranza dei casi non solo non sono protetti, ma non tutelano neanche i cittadini che vi accedono.

Nel recente convegno è stato trattato anche il problema delle ludopatie. In quella sede ho avuto modo di spendere qualche parola, mentre in Commissione la volta scorsa non mi è stato possibile. Ne approfitto oggi.

L'esigenza di approfondire il tema è molto sentita, intanto per disporre di una letteratura specifica in materia. Attraverso indagini scientifiche approfondite risulterebbe più facile capire le conseguenze del gioco compulsivo in Italia, senza doversi rifare ad esperienze maturate in altri Paesi, come gli Stati Uniti o il Regno Unito. Diversamente si rischierebbe di fare riferimento a realtà completamente diverse dalla nostra e di delineare situazioni che allo stato non risultano.

Per maggiore chiarezza, ci tengo a precisare che in Italia questo fenomeno non ha conseguenze così drammatiche come in altri Paesi. Ecco perché non escludo che possa essere utile – sempre che le entrate per l'E-rario relative al comparto dei giochi consentano una certa tranquillità – cominciare a pensare di finalizzare una minima parte di risorse ad acquisire maggiore conoscenza di certi aspetti, magari anche nella direzione degli approfondimenti scientifici di cui ho detto.

Ho lasciato per ultima la questione sollevata dalla collega Girfatti perché di estrema delicatezza. Partirò – come avevo anticipato – dalla norma prevista nella legge finanziaria i cui aspetti tecnici erano sostanzialmente non condivisibili. Vorrei che fosse chiaro che il mio discorso prescinde da una valutazione di merito se sia il caso o no di concedere un aiuto ad una certa categoria, considerato tra l'altro che in questo momento è in corso un negoziato tra il Ministero dell'economia e delle finanze e quello delle politiche agricole e forestali, ma attiene esclusivamente agli aspetti tecnici.

In proposito, mi sembra opportuno dare lettura della nota tecnica preparata dagli uffici, relativa all'abrogazione della norma indicata in finanziaria. Nel corso dell'*iter* di conversione del decreto-legge n. 282 è stato votato un atto di impegno parlamentare rivolto all'Esecutivo affinché questo provveda a ripristinare i contenuti della norma di cui al ricordato comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 289 del 2002, proprio la questione affrontata dal collega Girfatti.

Ora, questo impegno ha delle controindicazioni che pare corretto illustrare alla Commissione: il comma in questione tratta esplicitamente di versamenti di imposte, citando quella di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), numero 2) del decreto legislativo n. 504 del 1998 e di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 452 del 2001, convertito nella legge n. 16 del 2002. Ebbene, l'articolo 8 del decreto-legge n. 452 del 2001, non tratta di imposte a carico dei predetti concessionari, bensì esclusivamente di versamenti di entrate patrimoniali di natura non tributaria. Se ne ricava che, per questa parte, il comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 289 del 2002, è frutto di un palese errore e, pertanto, esso era già inapplicabile, anche prima dell'abrogazione formale disposta dall'articolo 5-ter del decreto-legge n. 282 del 2002.

Tuttavia, anche relativamente all'imposta di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 504 del 1998, il predetto comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 289 del 2002 risulta erroneo e pertanto inapplicabile, onde la sua abrogazione altro non ha costituito se non un'operazione di «pulizia formale» dell'ordinamento. Infatti, vi è in primo luogo da considerare che

la citata imposta non rientra fra quelle liquidate e versate sulla base di dichiarazioni, mentre deve considerarsi che, in ogni altra sua parte, il citato articolo 8 della legge n. 289 fa esclusivo riferimento ad imposte «su dichiarazione», approntando al riguardo meccanismi di clemenza fiscale che, appunto, presuppongono una dichiarazione i cui imponibili devono essere integrati dai contribuenti.

In secondo luogo, vi è da considerare che, relativamente all'imposta di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 504 del 1998, il soggetto effettivamente inciso dal tributo non è il concessionario, bensì lo scommettitore, come si ricava agevolmente dalla definizione della base imponibile dell'imposta, costituita dall'intero ammontare della somma corrisposta dallo scommettitore, al netto di diritti e compensi dovuti ai ricevitori.

Se ne ricava che, ammettendosi in questa materia un atto di clemenza fiscale, così come già disegnato dal comma 2 dell'articolo 8 in discorso, quest'ultimo favorirebbe non già il soggetto effettivamente percorso dal tributo, bensì esclusivamente un soggetto che, in realtà, è solo un sostituto di imposta rispetto al primo. Ma allora rileva altresì il fatto che la clemenza fiscale trattata in ogni altra sua parte dall'articolo 8 della legge n. 289 del 2002 non si rivolge ai sostituti d'imposta bensì ai contribuenti effettivi.

Anche da questo punto di vista l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 289 costituisce null'altro che un atto di pulizia formale e di ripristino di sistematicità del recente intervento generale di clemenza fiscale.

Quand'anche, poi, non si volesse dare rilievo a quanto detto precedentemente, occorre considerare che relativamente all'imposta di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 504 del 1998 (si ripete che l'articolo 8 del decreto-legge n. 452 del 2001 non tratta assolutamente di debiti tributari), la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 289 ammetteva formalmente la possibilità di un versamento del debito accumulato in percentuale ridotta alla sola condizione che, alla data di entrata in vigore della legge n. 289 (vale a dire 1° gennaio 2003), non fossero stati notificati avvisi di accertamento da parte dell'Amministrazione.

Tuttavia, per quanto consta, questa condizione negativa non si è realizzata, onde neppure da questo punto di vista la disposizione in discorso avrebbe potuto operare effettivamente e la sua abrogazione, di nuovo, ha costituito null'altro che un intervento di pulizia formale dell'ordinamento.

Si può essere verificata, semmai, l'ultima condizione prevista dal periodo finale della disposizione costituita dal comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 289 del 2002 (liti pendenti di natura tributaria non definite già con una pronuncia passata in giudicato), ma in questo caso, allora, rileva la asistematicità dell'intervento normativo rispetto alla norma generale in materia di liti pendenti, prevista nel quadro del recente intervento di clemenza fiscale (articolo 16 della legge n. 289 del 2002), onde nuovamente la disposta abrogazione è valsa a ripristinare sistematicità all'intero impianto normativo posto in essere con la legge finanziaria per il 2003.



Ora, anche se mi limito ad interpretare una volontà che ovviamente non posso conoscere direttamente non essendo stato presente in Senato, ricordo che il Presidente della Commissione affari costituzionali in Aula dichiarò la sua preoccupazione in merito al fatto che questa disposizione, intervenendo sostanzialmente con un'abrogazione retroattiva, potesse incidere sotto il profilo costituzionale con riferimento alle questioni relative al principio di ragionevolezza e quindi discriminare persone che eventualmente avessero fatto affidamento su tale disposizione.

Personalmente avevo già fatto compiere una verifica agli uffici - lo ribadisco qui - non già per un contrasto con la Commissione, ma perché ritenevo giusto essere compiutamente informato, come del resto sollecitava il senatore Girfatti, dell'intera vicenda. Posso dunque assicurare che la situazione non è esattamente nei termini indicati perché la Commissione - lo ha precisato il presidente Pastore - non ha analizzato la fattispecie concreta. Da una lettura dello stenografico relativo all'intervento del presidente Pastore, risulta che egli aveva lamentato questo rischio, prescindendo dalla fattispecie concreta che giustamente non era stata analizzata dalla Commissione.

Quali erano le questioni che a mio giudizio questa Commissione doveva conoscere? In primo luogo, proprio in forza di un decreto-legge adottato dal Governo e convertito in legge dalle Camere, si era già in una situazione squilibrata, nel senso che vi era stata una «regolarizzazione» alla quale avevano aderito in buona parte tutti coloro che avevano fatto quest'istanza, cioè circa 350 persone.

Se avessimo fatto un trattamento «differenziato», che non tenesse conto di quella situazione, in quel caso sì che avremmo provocato una palese difformità di trattamento tra i 350 circa che avevano aderito alla regolarizzazione prevista e coloro che avrebbero invece visto applicata la nuova disposizione normativa collegata alla finanziaria.

In secondo luogo, secondo quanto anticipato dalla nota tecnica che vi ho letto, era da considerare la questione relativa all'asimmetria. In altre parole, lo scommettitore aveva versato al concessionario un corrispettivo nell'ambito del quale era prevista - fate attenzione che il passaggio è importante - anche l'imposta unica, per cui il concessionario automaticamente avrebbe dovuto prendere l'imposta unica e girarla allo Stato secondo gli obblighi previsti, tranne che per quel famoso periodo di circa sei mesi in cui fu adottato un provvedimento di sospensione che poi è venuto meno con la conseguenza che è stato necessario «restituire» tali importi allo Stato.

Il concessionario, forse immaginando che ciò potesse in qualche modo significare una sorta di condono, a mio giudizio ha finito per alimentare anche in Senato una certa confusione. Ha fatto credere che un condono sull'imposta unica potesse rientrare nella stessa fattispecie di cui godono tutti i condoni, vale a dire che per potersi «mettere in regola» rispetto al maggiore imponibile sarebbe bastato appunto pagare solo una parte del maggiore imponibile dichiarato. In questo caso il meccanismo era invece diverso perché l'imposta unica non era quella relativa ad un

maggior imponibile dichiarato, ma quella che si sarebbe dovuto girare allo Stato perché già introitata dai concessionari. In tal caso si avrebbe avuto l'assurdo che il condono sarebbe stato attribuito al concessionario, quale sostituto di imposta, e non direttamente allo scommettitore che aveva effettivamente versato un corrispettivo. Tra l'altro ciò confligge con il fatto che gli unici condoni finora concessi erano legati al mancato versamento di imposte, quindi sostanzialmente riferiti ad imponibile già dichiarato e dunque con caratteristiche completamente diverse.

Siccome, però – ed era ciò che volevo anticipare al senatore Girfatti la volta scorsa – abbiamo ritenuto, sperando di non sbagliare, che l'intervento sollecitato dai senatori al Governo fosse da intendere nel senso di un condono che andasse esattamente nella direzione di garantire un recupero a numerosi concessionari che si trovano tutt'oggi in difficoltà a causa della vicenda dei minimi garantiti – altra questione ben nota a questa Commissione – posso anticipare che il lavoro è già in uno stadio avanzato e va nella direzione di compensare con interventi che si potrebbero anche intendere come un condono – in realtà pur avendo usato questa parola non si tratta di un condono vero e proprio – anche se probabilmente sarebbe più corretto parlare di provvidenze per ridurre il debito dei concessionari verso gli enti di riferimento.

A nostro giudizio si raggiungerà lo stesso scopo, anzi, forse riusciremo addirittura a garantire alcuni interventi di sostegno con riferimento ad altri aspetti sui quali ribadisco quanto detto la volta scorsa. Tra l'altro, a breve si svolgerà un incontro fra il Ministro dell'economia e delle finanze e quello delle politiche agricole e forestali per discutere di vari aspetti. Per correttezza mi sembrava corretto non anticipare le questioni che saranno trattate in quella sede, ovviamente non per mancanza di rispetto nei confronti della Commissione, ma perché vi potrebbe essere il rischio di trovare domani sui giornali alcune anticipazioni rispetto alle quali io stesso potrei poi essere smentito. Questo, in sostanza, è il motivo della mia preoccupazione.

EUFEMI (*UDC*). Signor Presidente, dopo l'audizione della scorsa settimana e l'integrazione svolta oggi dal sottosegretario Contento, credo che il rappresentante del Governo non possa non riconoscere che la Commissione finanze ha avuto il merito di avere individuato e con priorità svolto alcune considerazioni a seguito di una indagine conoscitiva nel settore dei giochi che, solo per quanto riguarda il fatturato del 2002, ha superato i 15 miliardi di euro e rappresenta il 9 per cento delle complessive entrate tributarie dello Stato. L'esigenza derivava dalla constatazione che nel settore dei giochi si erano verificati episodi di cannibalismo che hanno finito per mortificare alcuni settori, con particolare riferimento al CONI e ai suoi pronostici sportivi, che invece andavano sostenuti e valorizzati per i riflessi sociali sul settore della promozione sportiva, cosa che oggi si tenta di fare avvalendosi delle cosiddette finalizzazioni etiche. Si rende dunque necessario individuare i profili di natura etico-morale, che noi certamente condividiamo, relativi alle finalità delle entrate dei giochi, volte

cioè al sostegno di attività come la ricerca e la sanità e delle attività minori, così come nel caso dell'UNIRE che si è dedicata alla promozione e al sostegno delle attività inerenti alle razze equine.

Dal punto di vista istituzionale la questione essenziale attiene al coordinamento di tutte le attività finora gestite autonomamente da diversi centri di interesse. Da tempo si chiedeva la creazione di un organismo, finora individuato nell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, nel quale accentrare tutte le competenze in materia di giochi. Il problema non è solo formale, ma attiene alla sostanza stessa del coordinamento. Infatti, si era chiesto ripetutamente di creare un'agenzia nel cui consiglio di amministrazione fossero rappresentate tutte le attività e che consentisse quella compensazione di interessi proprio per evitare il deprecabile fenomeno del cannibalismo che ha portato alcuni giochi ad acquisire più del 70 per cento delle risorse provenienti dal settore. Né vale a nostro avviso la rivisitazione del Comitato dei giochi che non potrà certamente assolvere alla funzione di organismo di definizione delle strategie sui giochi stessi, non tanto perché tale comitato - come ha affermato lo stesso Sottosegretario - è sottoposto alle indicazioni di indirizzo politico, quanto perché di fatto in tale Comitato - certamente non indipendente - non sono considerate le strategie dei settori più deboli che finiscono per risultare i più marginali.

Altro problema - cui ha fatto cenno il Sottosegretario - è quello relativo al gioco clandestino. Intanto bisogna prendere atto che tale fenomeno malavitoso è stato ricondotto in termini più fisiologici. Ciò non basta, anche se si deve dare atto dell'efficiente organizzazione del gioco del Lotto attraverso un più solerte pagamento delle vincite. Basta pensare che in alcune aree del Paese il settore dei pronostici sportivi rappresenta ormai la principale attività delle organizzazioni malavitose. In questo settore non sono immaginabili provvedimenti per scoraggiare certe tendenze o tentativi come quelli operati dal CONI con l'introduzione del Totogol e del Totosei, che non si sono dimostrati adeguati. A tal proposito rilevo che nel convegno, di cui ha parlato il Sottosegretario e che la stampa ha messo molto in risalto, il direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ha avuto modo di dichiarare - non so con quanta competenza e professionalità - che le suddette scommesse sportive saranno abbandonate. Non vorrei che questa sua dichiarazione facesse il paio con la sua presenza al programma relativo alla lotteria di fine anno in occasione del quale ha palesemente dimostrato incertezze sulle regole del gioco.

Due brevi considerazioni vanno fatte a proposito degli apparecchi di intrattenimento, disciplinati dall'articolo 22 della legge n. 289 nonché sulla situazione attuale delle sale Bingo. Quanto al primo punto vanno immediatamente posti all'attenzione delle autorità di polizia gli avvenuti sequestri di apparecchi - di cui c'è giunta notizia - che non trovano giustificazione in base alla normativa in vigore. Si rende pertanto necessario fornire alle forze dell'ordine chiare indicazioni interpretative della legge medesima e, contestualmente, dare loro modo di verificare l'effettiva red-

ditività di ogni singola apparecchiatura. Quanto alle sale Bingo, si assiste ad una disaffezione generalizzata in tutto il Paese rispetto ad un'attività che, per le esperienze pregresse maturate in altri Paesi europei, sembrava destinata ad un notevole successo e avrebbe dovuto conseguentemente garantire maggiori entrate erariali e una crescita occupazionale. C'è stato detto che il costo d'investimento per ogni sala si sarebbe aggirato intorno ai 4 miliardi di vecchie lire e che sarebbe stata garantita l'occupazione a 20 o 30 persone. In realtà, rispetto alle potenziali 800 sale, la cifra si attesta poco al di sopra delle 250 unità. Non possiamo che prenderne atto, sollecitando però il Governo ad individuare soluzioni che possano evitare uno stato di crisi che si sta gradualmente manifestando. In ogni caso vi deve essere la massima attenzione per la tutela del consumatore, il contrasto all'illegalità, la realizzazione di un maggiore gettito fiscale nonché la tutela e l'incremento occupazionale del settore.

Dobbiamo sottolineare e ribadire anche l'esigenza di garantire un'equità di trattamento tra tutti gli operatori del settore. In effetti oggi esiste una disparità di trattamento tra i diversi operatori, sia in termini di aggio, sia di durata delle convenzioni. Questo è il punto chiave. Riteniamo che tutti gli operatori debbano potersi confrontare sul mercato sulla base delle stesse regole, lasciando poi al mercato stesso il compito di determinare il migliore. Mi preme sottolineare che la rete è stata finanziata con risorse pubbliche. Quando ancora vigeva solo il canone Telecom si è posto il problema di come abbattere le barriere esistenti nei confronti degli altri operatori. Allo stesso modo va consentito l'accesso alla rete, a parità di condizioni, a tutti i possibili utilizzatori del sistema dei giochi.

Sul tema dei sequestri, anche in considerazione delle dichiarazioni svolte dal generale Suppa al convegno alle quali il Sottosegretario ha fatto riferimento, ritengo sia il caso di chiarire che le regole del gioco del *poker* sono riprodotte soltanto in parte. L'attivazione del gioco necessita di inserire, così come stabilito dalla legge, una moneta metallica di valore non superiore ai 50 centesimi, in modo da assicurare che l'abilità e l'intrattenimento siano preponderanti rispetto all'elemento aleatorio e dunque alla consistenza delle vincite. In pratica l'abilità dal giocatore può portare ad un prolungamento del gioco, alla riedizione della partita fino ad un massimo di 10 volte. Questi erano gli elementi caratterizzanti.

Se il legislatore avesse voluto vietare in via generale la riproduzione parziale delle regole del *poker*, avrebbe riferito l'emendamento al comma 5, che disciplina in senso lato le caratteristiche degli apparecchi di azzardo, e non al successivo comma 6, che invece identifica i requisiti di liceità dei futuri apparecchi non ancora in circolazione.

Con il senatore Salerno ci si era posti questi interrogativi perché in alcune aree, come quella piemontese, si vive direttamente il problema. Le piccole aziende, che già hanno vissuto un momento di grave crisi occupazionale a seguito della crisi dell'elettronica, adesso assistono ad un'ondata di sequestri di apparecchiature perfettamente a norma e per le quali sono stati pagati i tributi dovuti. Si vuole altresì prevedere un periodo transitorio di un anno per poi successivamente negare questa possibilità

attraverso indiscriminati provvedimenti di sequestro. In tal caso tutti gli operatori onesti si troverebbero ad operare in contrasto con la legge e dovrebbero dunque disinstallare – ribadisco, dopo averli regolarizzati e pagati – tutti gli apparecchi da divertimento. È facilmente immaginabile che ciò determinerebbe la conseguente chiusura di numerose aziende.

A questo punto è necessario fare chiarezza. Si facciano pure controlli seri su tutte le apparecchiature, si sequestrino quelle illegali, ma si eviti di mettere alla gogna quelle che invece si pensa possano rientrare nella normativa vigente.

Signor Presidente, mi auguro che il Sottosegretario fornisca esaurienti risposte sulle varie questioni richiamate, non ultima quella relativa alle scommesse ippiche e sportive. È molto grave che il Sottosegretario metta in discussione un ordine del giorno votato dall'Aula, con argomentazioni che, pur essendo giustificabili, avrebbero dovuto in ogni caso essere rese note al Parlamento. Se esisteva effettivamente un problema di interpretazione e di applicazione della norma credo che sarebbe stato opportuno seguire un percorso diverso. In ultima analisi, credo che la cosa peggiore sarebbe mantenere la situazione di incertezza che si vive in questo momento.

BRUNALE (DS-U). Signor Presidente, mentre anch'io ritengo grave che il Governo abbia inizialmente espresso un parere favorevole a quell'ordine del giorno, mi trovo invece d'accordo con quanto illustrato oggi, ancora una volta in modo puntuale, dal Sottosegretario. In effetti, non è la prima volta – è capitato anche al sottoscritto, anche se in relazione ad altri argomenti – che si accolgono ordini del giorno in Aula al solo scopo – come è risultato chiaro successivamente – di far fare al presentatore un passo indietro, ritirando eventualmente il proprio emendamento, e non già nell'ottica di dare ad esso quella pregnanza di contenuto che l'impegno assunto dovrebbe garantire. Quindi, con ogni probabilità – senza stare qui a disquisire nel merito – il vero errore è stato accogliere in Aula un ordine del giorno che non poteva essere accolto.

Con riferimento poi alla questione, posta sia dal collega Eufemi che dal Sottosegretario, dei videogiochi, vorrei fare una breve considerazione in merito all'interpretazione della norma che fa riferimento alla riproduzione, anche parziale, del gioco del *poker*.

Mi sembra che in generale la volontà espressa, sia in Commissione che in Aula, fosse nel senso di far scomparire dai videogiochi quei giochi che riproducono le carte francesi utilizzate nel *poker*. Nel merito, però, faccio notare che il concetto alla base dell'individuazione dell'azzardo nel gioco che viene riprodotto con l'apparecchio è legato alla possibilità di operare «a ciclo chiuso» o «a ciclo aperto». Per assurdo, potremmo anche sostituire le carte francesi con i simboli della frutta, ma resterebbe comunque il problema della modalità di funzionamento della macchina, ovvero se essa prevede la restituzione delle somme in un ciclo chiuso di giocate oppure no. Nel nostro Paese si è optato per questa seconda ipotesi, cioè che in un ciclo chiuso di partite – mi pare 7.000 – il giocatore possa

trascorrere del tempo spendendo il giusto. Questo sistema consente la restituzione del 90 per cento, cioè la differenza tra le somme introdotte nella macchina e quanto invece viene trattenuto dalla stessa.

Una *slot machine*, invece, che riproduca un gioco con le carte francesi o che adotti la simbologia della frutta, è comunque una macchina a ciclo aperto, dove gli eventi non vengono accantonati ma si riproducono all'infinito, per cui anche se è sempre possibile che nell'arco di due ore si realizzi una grossa vincita è altrettanto probabile che nel medesimo arco di tempo il giocatore finisca per perdere cifre consistenti. Invece, nel primo caso nelle due ore che si decide liberamente di trascorrere davanti al videogioco al massimo si arriverà a spendere la differenza tra gli euro che si introducono e quanto viene restituito nell'ambito del ciclo chiuso di giocate - potremmo definirlo il costo dell'intrattenimento - che è pari al 10 per cento circa del totale.

Questa considerazione, a mio giudizio, dovrebbe far riflettere meglio nel merito dell'applicazione della norma, considerate le difficoltà incontrate in questa prima fase o che comunque sono oggetto di contenzioso o di confronto tra le parti.

Passo ora ad alcune domande. Ritengo che il problema di un'equità di trattamento fiscale nell'ambito del sistema dei giochi sia in qualche modo riconducibile a quanto riferito la volta scorsa dal Sottosegretario, quando ha parlato di tipologie di gioco omogenee. Mi sembra utile sottolineare che non esiste solo un problema di equità interno al nostro Paese, cioè relativo al rapporto tra Stato, Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e concessionari, ma anche di scelta politica, al fine di garantire una omogeneizzazione fiscale a livello europeo che consenta di contrastare nel modo migliore il gioco illegittimo o clandestino.

Ad esempio, torno a ripetere che il carico patrimoniale e fiscale è talmente alto nel settore delle scommesse, che gli scommettitori che vincono in Italia hanno diritto solo al 70 per cento di quanto giocato, considerato che il 17 per cento circa del volume delle scommesse raccolte è destinato al fisco. Nel Regno Unito la situazione è diversa. Forse è molto difficile un riallineamento alle loro cifre, ma certo nel settore delle scommesse si renderà necessario un progressivo restringimento di questa forbice la cui ampiezza dà luogo oggi al fenomeno degli allibratori esteri, i cosiddetti *bookmaker*, e delle scommesse direttamente su Internet. Da questo punto di vista non chiedo tanto un impegno del Governo - che so esserci - quanto di sapere se e quando intende presentare una griglia di scelte finalizzata ad armonizzare le aliquote sulle scommesse.

L'altra domanda riguarda un argomento che non è stato volutamente affrontato nell'ambito dell'indagine conoscitiva, ma che è emerso nel recente convegno che si è tenuto presso la Scuola superiore dell'economia e delle finanze Ezio Vanoni, con riferimento alla questione delle case da gioco.

È evidente che le cifre destinate al gioco clandestino e al sommerso, considerato che il mercato italiano legale rappresenta circa il 9 per cento della quota mondiale, sono molto consistenti. Basta pensare ai voli diretti

per Malta o ai pullman che si recano al confine con la Slovenia o con altri Paesi limitrofi o ancora alla dislocazione delle case da gioco in Italia.

Sulla questione relativa ai casinò, pur non avendo personalmente un'opinione radicata al riguardo ed essendo consapevole del fatto che nel passato anche in Parlamento se ne è discusso, vorrei sapere se il Governo ha maturato o no un'ipotesi.

Infine, vorrei rivolgere una raccomandazione al Governo. Con riferimento alla struttura unitaria che dovrebbe curare l'organizzazione - mi riferisco all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato - io per primo sono convinto della necessità, nell'interesse generale del nostro Paese e dunque anche del Governo, di questo riordino, consapevole che l'attuale struttura dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato non può far fronte nel migliore dei modi alle esigenze specifiche del settore. Non vorrei che il mio ragionamento fosse considerato come una critica alle persone. In realtà, anche se sono ben consapevole delle difficoltà, credo che in quella sede occorrerebbe, a partire dai massimi responsabili, una certa prudenza e la consapevolezza delle difficoltà che presenta una fase di riorganizzazione e di riordino di un settore così delicato. In ogni caso non si può pensare di risolvere il problema semplicemente individuando un singolo *manager*. È necessaria un'opera di riorganizzazione molto profonda per cui mi auguro che con l'aiuto degli attuali responsabili dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, cui va la mia solidarietà dal punto di vista dell'impegno profuso, sia possibile affrontare la questione con alto senso dello Stato.

GIRFATTI (FI). Signor Presidente, innanzitutto mi rifaccio a quanto dichiarato nel corso dell'audizione di mercoledì scorso. Per esigenze di tempo mi limito ad associarmi alle considerazioni fatte dai colleghi Eufemi e Brunale, che condivido in pieno. Vorrei tentare di riassumere in breve le questioni alla base dell'indagine conoscitiva svolta su cui, come dimostrano le tante audizioni svolte, la Commissione ha profuso il massimo impegno.

I termini più significativi sono: equità, minimo garantito, imposta unica, errore negoziato. Uno dei motivi ispiratori dell'indagine conoscitiva, con riferimento proprio alla riorganizzazione dei giochi e delle scommesse, è stato proprio il garantire massima equità al settore, anche attraverso un raffronto di tutte le realtà che gravitano intorno al mondo dei giochi.

La necessità di equità si evidenzia anche nella nota tecnica che lei ha letto alla Commissione che, pur richiamando vari riferimenti normativi importanti, mi lascia molto perplesso per quanto riguarda il discorso dell'errore. Lo considero un fatto gravissimo. Tra l'altro, quella nota potrebbe anche contenere qualche errore ulteriore. Proprio in considerazione di quel principio di equità, che nasceva dall'esigenza di evitare diversità di trattamento tra le varie agenzie e garantire dunque effettive condizioni di equità, è sorta una preoccupazione rispetto al fatto che si è voluto considerare condono quanto invece era riferito all'imposta unica. Lo stesso di-

scorso può essere esteso al minimo garantito anche se in quel caso, pur non essendo pari a quello che in effetti era stato indicato, forse avrebbe potuto essere veramente considerato un condono. Ciò considerato, prendo innanzi tutto atto del *mea culpa* del Governo con riferimento all'errore che vi è stato, ma anche della sua dichiarazione che conferma essere attualmente in corso un negoziato tra il Ministro dell'economia e delle finanze e quello delle politiche agricole e forestali, sia per garantire maggiore ordine in quel comparto specifico e l'operatività dell'intero settore, sia per evitare in futuro altri errori del genere.

Siccome lei ha dichiarato che nell'ambito di questo negoziato, si dovrebbe addirittura arrivare a superare la fase del condono, restiamo in attesa dei risultati che emergeranno, nella speranza che finalmente anche per la componente che ho richiamato, che è stata oggetto di indagini da parte della nostra Commissione, vi possa essere quel chiarimento che consenta a tutti gli interessati di operare con maggiore tranquillità.

SALERNO (AN). Intanto, la ringrazio sottosegretario Contento della sua relazione odierna, che riprende quanto ha già avuto modo di comunicare la settimana scorsa.

Vorrei invitare il Governo a porre particolare attenzione all'applicazione delle norme fondamentali sui giochi e le scommesse, introdotte dalla legge finanziaria. Credo che uno degli aspetti più peculiari della manovra finanziaria, oltre ai provvedimenti di condono, è quello di introdurre finalmente una normativa sui giochi delle scommesse. Sappiamo che i giochi e le scommesse fino ad oggi, probabilmente per superficialità o inadempienza del precedente Governo, si sono caratterizzati per l'enorme «buco nero» nelle entrate derivante dal gioco clandestino in mano alla criminalità organizzata. A questo preoccupante fenomeno, che destava oltretutto un notevole allarme sociale, si è posto rimedio. In realtà non si è intervenuti tanto sul discorso della riproduzione parziale del *poker* quanto piuttosto sulla situazione che si veniva a creare parallelamente all'uso di queste macchine. Mi riferisco in particolare al rapporto clandestino tra il gestore del bar ed i giocatori e che rendeva il gioco d'azzardo.

Sulla base della normativa vigente si è proceduto ad una regolarizzazione del settore. In molti casi, però, gli operatori e i gestori hanno pagato pesantemente l'adeguamento previsto entro il 28 febbraio. Pertanto, anche se la norma prevista in finanziaria regola in modo abbastanza soddisfacente il comparto essa è sicuramente criticabile.

Non si può parlare di riproduzione del gioco del *poker*, se non relativamente ad alcune sue caratteristiche che si esauriscono nel semplice meccanismo di individuazione della giocata migliore. C'è un elemento di abilità in questo: gli operatori e i gestori di queste macchine, che hanno regolarmente pagato le imposte dovute ai fini della regolarizzazione e della denuncia di tali apparecchiature, hanno assistito ad un sequestro indiscriminato e a tappeto non solo in Piemonte ma in tante altre Regioni. È necessaria dunque un'attenta verifica dell'efficacia applicativa dell'articolo 22 della legge finanziaria, considerato che per questo tipo di mac-



chine (cioè quelle che non consentono un prolungamento della giocata o la ripetizione della stessa) si prevede la rimozione entro il 31 dicembre 2003. Per queste macchine è stata richiesta la regolarizzazione con denuncia e pagamento e credo che la Ragioneria generale dello Stato possa già darci qualche dato sul gettito, che non è stato irrilevante.

Quindi, attenzione a non porre in essere situazioni vessatorie ed inique che andrebbero a scapito del Governo, considerato che invece l'articolo 22 ha dato luogo ad un'operazione assolutamente meritoria. È importante che l'applicazione della norma non vada a scapito di coloro che hanno regolarmente denunciato il possesso della macchina pagando le relative imposte. Mi auguro che l'invito che le è stato rivolto dal collega Eufemi e dal sottoscritto ad intervenire al riguardo venga accolto e dunque non si renda necessaria la presentazione di una specifica interrogazione.

PRESIDENTE. Ritengo che le considerazioni fatte dai colleghi siano molto importanti. In particolare, l'applicazione dell'articolo 22 della legge finanziaria potrebbe essere oggetto di ulteriore verifica da parte della Commissione. Non vorrei che tra qualche tempo si dovesse nuovamente affrontare questo problema, così com'è avvenuto per il settore del Bingo. L'entità delle cifre che si determinano per il gettito giustifica la tutela di un settore che ha fortemente partecipato alla creazione di risorse per l'E-rario, che ha risposto positivamente alla richiesta di regolamentazione, pregiudiziale ai fini del controllo dell'intero settore. Tra qualche mese si potrà valutare se, dal punto di vista quantitativo, la restituzione del 90 per cento dell'incasso non finisca per incidere in misura estremamente negativa sull'intero settore, al punto da non rendere neanche più conveniente la collocazione della macchina. Pertanto, non posso che ringraziare i senatori Eufemi, Salerno, Girfatti e Brunale per le indicazioni di rilievo che hanno fornito alla Commissione.

*CONTENTO, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.* Gli interventi che ho ascoltato dimostrano chiaramente il lavoro serio portato avanti dalla Commissione, a tutto vantaggio dell'Amministrazione che qui rappresento.

Sugli apparecchi da intrattenimento condivido l'esigenza che la Commissione – che certamente ha seguito più da vicino il problema – svolga al più presto una audizione della Guardia di finanza, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e, se possibile, anche alla presenza dell'Ufficio legislativo del Ministero, spesso chiamato ad esprimersi sull'interpretazione di specifiche normative. Poiché ho l'impressione che la strada intrapresa potrebbe avere conseguenze rilevanti, sarebbe il caso di soddisfare al più presto questa vostra richiesta. Se si rende necessaria qualche modifica è meglio agire nell'immediato.

In particolare, senatore Brunale, sono d'accordo con lei che l'aspetto più delicato è quello relativo alla tassazione sui giochi. So che lei è un esperto del settore e ne ho avuto conferma con quanto da lei ricordato

nella sua introduzione, con riferimento all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Ho l'impressione che non sia semplice affrontare il tema e certamente vi è l'esigenza di un periodo di rodaggio; mentirei se dicessi qualcosa di diverso. Ora, siccome lei conosce molto bene certi meccanismi, almeno quanto me, è certamente consapevole di quanto sia delicato e complesso fare proiezioni sui possibili effetti che avrebbe la modifica del prelievo fiscale sul mercato dei giochi, tanto è vero che in genere certe scelte si fanno solo quando l'amministrazione di riferimento ha acquisito un'esperienza notevolissima. Si rischia altrimenti di prendere abbagli non indifferenti. Le confermo, però, che l'impostazione del Governo, per rispondere ai disequilibri esistenti, è di rendere omogeneo il prelievo fiscale almeno per i giochi che presentano caratteristiche simili.

Se dovessi esprimere un parere, ancora una volta a titolo personale, probabilmente è venuto il momento di lavorare ad una delega nel settore dei giochi, in modo da elaborare un testo unico e prevedere un sistema di armonizzazione fiscale che consenta di raggiungere, in un arco di tempo ragionevole, quell'obiettivo cui si faceva riferimento, ma che oggi non risulterebbe raggiungibile in tempi brevi.

In tema di case da gioco occorre fare una distinzione tra l'opinione dell'onorevole Contento e quella del Governo. In sede di discussione della finanziaria alla Camera il Governo si dichiarò neutrale, considerate le differenti visioni in merito alle modalità relative all'istituzione dei casinò. Sarebbe opportuno che si concludesse al più presto l'*iter* legislativo iniziato presso la Camera, sia per consentire che il controllo di un certo settore - aspetto che anche lei ha sottolineato - sia riportato all'interno dei confini nazionali, sia perché la Corte Costituzionale già in due occasioni ha espresso un monito al legislatore a dare ordine ad una situazione rispetto alla quale alcune case da gioco sono «privilegiate» - buon per loro - e varie istanze sono sempre state rigettate mancando una specifica normativa in materia. Non escludo - e ne parlo per cognizione di causa, a seguito di un'istanza sollevata dinanzi alla Corte Costituzionale dal Governo nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia - che, qualora non intervenga una modifica normativa o una qualche riforma, la Corte costituzionale decida per l'illegittimità costituzionale di tutte quelle disposizioni «speciali» che, mancando una disciplina organica, hanno consentito l'istituzione di case da gioco. Sarebbe opportuno - e credo che sia anche il suo auspicio - che il Parlamento arrivasse prima, perché si dimostrerebbe di aver fatto tesoro del monito della Corte Costituzionale e si darebbe finalmente una risposta chiarificatrice rispetto ad un settore che - per quello che lei ha detto - ne sente particolarmente l'esigenza (si pensi soltanto agli aspetti negativi per il turismo). Inoltre, si contribuirebbe a far cessare quella concorrenza sleale che, da abitante di territorio di confine, le assicuro vivo quotidianamente, al punto di essere spesso sottoposto alle pressanti richieste provenienti da Regioni contermini particolarmente sensibili a quest'esigenza.

Quindi, ribadisco la ferma neutralità del Governo rispetto ad un problema molto delicato – e non credo che esistano questioni tanto trasversali quanto il gioco – come avrò modo di dire personalmente domani sera nell'ambito dell'audizione presso la Commissione attività produttive della Camera, che ha completato il lavoro di indagine relativo alle case da gioco.

GIRFATTI (FI). Quando si chiuderà questo negoziato?

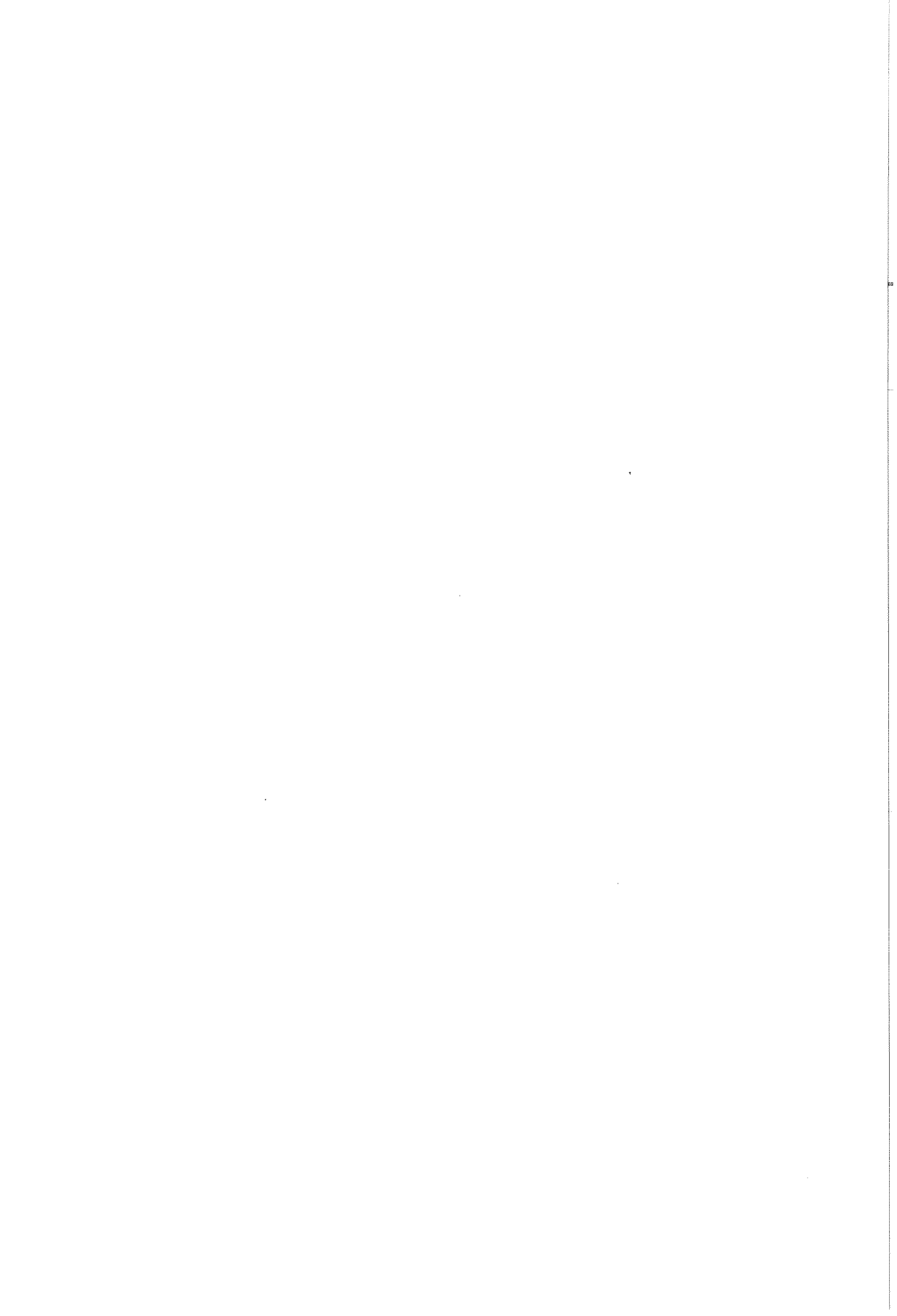
CONTENTO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Immagino entro la fine della settimana. Si tratta di vedere se poi il provvedimento, che potrebbe – uso volutamente il condizionale – essere d'urgenza, sarà emanato entro questa settimana oppure in quella immediatamente successiva.

PRESIDENTE. Dovremmo essere in dirittura d'arrivo, perché il negoziato parte questa sera.

Ringrazio il sottosegretario Contento e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

19° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 MARZO 2003

Presidenza del presidente PEDRIZZI



*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento e il direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Giorgio Tino, accompagnato dall'ingegner Vitaliano Casalone.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

**Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Manlio Contento, e del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo ritenuto opportuno svolgere un'ulteriore audizione del sottosegretario Contento e del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Tino, che ringraziamo per aver aderito all'invito della Commissione, al fine di esaminare in particolare le questioni emerse nei mesi scorsi in merito all'interpretazione e all'applicazione della nuova disciplina degli apparecchi di intrattenimento introdotta dall'articolo 22 della legge finanziaria per il 2003, soprattutto in relazione alla non indifferente attività di verifica e di controllo svolta dalle forze dell'ordine pubblico.

Con alcuni senatori – mi riferisco in particolare ai senatori Eufemi e Salerno, nonché ad una lettera inviata dal senatore Curto e da alcuni parlamentari della Camera dei deputati alla Guardia di finanza, l'autorità preposta al controllo di questo settore – abbiamo convenuto sull'opportunità di questa ulteriore audizione per fugare quei dubbi interpretativi che stanno inducendo ad una attività probabilmente non conforme all'interpretazione autentica dell'articolo 22 della legge finanziaria.

Poiché la magistratura ha emanato alcune sentenze sull'argomento al nostro esame, vorremmo fare chiarezza per dare la possibilità a tutti coloro che operano nel settore – per il quale è la prima volta che si prevede una regolamentazione – di lavorare con una certa tranquillità.

Cedo immediatamente la parola al sottosegretario Contento.

*CONTENTO*, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze. Signor Presidente, torno nuovamente in questa sede avendo assicurato la mia disponibilità ai colleghi senatori.

Per onestà chiarisco che la questione va affrontata a partire dall'articolato in modo da comprendere meglio anche gli aspetti relativi ai casi specifici. La mia impressione è che le questioni interpretative siano più o meno difformi rispetto allo spirito della norma a seconda delle attrezzature da intrattenimento rinvenute in sede di accesso ed eventualmente di sequestro da parte delle autorità preposte al controllo. Allo stato non si dispone di una casistica dettagliata in relazione ai sequestri e ai provvedimenti assunti dai magistrati.

Cedo immediatamente la parola al direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che tratterà gli aspetti di indirizzo generale che si ricavano dalla norma. In ogni caso, siamo a vostra disposizione nel caso vi fossero provvedimenti concreti da sottoporre alla nostra attenzione, al di là degli aspetti individuati nella missiva testé ricordata che conosciamo. Come ben sapete, la materia probabilmente è all'attenzione più degli avvocati che non dei tribunali.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola al dottor Tino, voglio precisare, in riferimento al mio precedente accenno alle sentenze della magistratura, che la procura della Repubblica di Bolzano ha chiesto l'archiviazione per alcuni sequestri effettuati, in relazione ad una iscrizione nel registro delle notizie di reato del 3 marzo 2003, al fine di rendere più precisa l'informativa.

*TINO.* Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli senatori, allo stato degli atti non conosco esattamente le fattispecie concrete lamentate da alcune associazioni di categoria e anche da alcuni parlamentari sia del Senato che della Camera dei deputati.

Durante l'audizione svolta prima dell'approvazione della legge finanziaria, mi fu chiesto un parere personale in merito alla regolamentazione delle cosiddette macchinette, meglio note come *slot machine*. Risposi che ero favorevole e che ritenevo auspicabile da parte del Parlamento una regolamentazione per ragioni di trasparenza e di un più corretto funzionamento del relativo mercato alla condizione, ferma restando la sovranità del Parlamento, di prevedere un controllo molto serio e calibrato sugli apparecchi in questione. Mi riferivo in particolare agli apparecchi cosiddetti di nuova generazione, previsti nel comma 6 dell'articolo 110 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, i quali tra l'altro – come opportunamente deciso dal Parlamento – devono essere comunque collegati telematicamente in rete con un sistema gestito direttamente dall'amministrazione finanziaria.

Ho voluto precisare questo aspetto per inquadrare il problema che ci riguarda.

L'articolo 22 della legge finanziaria è in effetti complesso ed articolato. A seguito dell'approvazione di tale articolo – come il Presidente e gli



onorevoli senatori ben sanno – è stato emanato a tempi di *record* dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato il modello di denuncia degli apparecchi. Addirittura anteriormente alla prima scadenza ravvicinata prevista dalla legge finanziaria, sono stati emanati una circolare applicativa e subito dopo un decreto interdirettoriale volto a definire le specifiche tecniche degli apparecchi da intrattenimento, di intesa tra il capo della polizia De Gennaro e il sottoscritto. Posso già annunciare che entro una settimana sarà emanato un ulteriore decreto, di intesa sempre tra l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ed il Dipartimento della pubblica sicurezza, per le cosiddette macchinette di cui al comma 6 dell'articolo 110 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, anch'esso modificato dall'articolo 22 della legge finanziaria.

Ciò che interessa maggiormente questa Commissione, nonché la stessa Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, sono le notizie di alcuni sequestri – di questo effettivamente si tratta – effettuati dalle forze dell'ordine in alcune parti d'Italia nei confronti di determinati apparecchi o congegni che, ad avviso degli organi predetti, sono illeciti in quanto finalizzati al gioco d'azzardo e, come tali, non rientranti in alcuna delle fattispecie di sanatoria previste dall'articolo 22 della legge finanziaria.

Al riguardo, tenuto conto della delicatezza della materia, leggerò alcune mie brevi dichiarazioni, che poi rimetterò agli atti della Commissione. In premessa vorrei sottolineare che i comportamenti di qualunque organo di polizia – quindi, Guardia di finanza, Polizia e Carabinieri – specialmente quando, come nei casi di cui stiamo parlando, sono effettuati con le garanzie e la correttezza previste dall'ordinamento, sono assolutamente legittimi e tengono conto evidentemente dell'impostazione delle pattuglie e dei comandi precedenti. Vorrei quindi sgombrare subito il campo da un possibile equivoco: non siamo assolutamente in presenza di comportamenti irregolari da parte degli organi di polizia. Al limite, si versa in una più o meno esatta interpretazione dello spirito della norma e in questo campo, come il sottosegretario Contento ha precisato, la valutazione di una sede così autorevole come la vostra sarebbe di grande aiuto per la nostra Amministrazione – che gestisce e dovrà gestire il fenomeno nei prossimi mesi e anni – e anche di utilità per i settori produttivi e commerciali coinvolti in tale importante settore.

Lo spirito del legislatore nella stesura dell'articolo 22 della legge n. 289 del 2002, cioè la legge finanziaria per il 2003, che ha peraltro profondamente innovato in materia di apparecchi e congegni di intrattenimento, è stato indubabilmente quello di riordinare la relativa disciplina, di regolarizzare l'intero settore. In particolare, è stata introdotta una nuova tipologia di apparecchi che erogano vincite in denaro, da produrre secondo specifiche regole tecniche attualmente in fase di predisposizione.

Il legislatore, però, sembra essersi altrettanto indubabilmente posto il problema relativo alla gestione del mercato esistente, prevedendo a tal fine un periodo transitorio individuato nel corrente anno 2003, per dar modo alla produzione nazionale e anche extranazionale di adeguarsi alle regole dettate per gli apparecchi di nuova concezione idonei per il gioco

lecito, e, nello stesso tempo, per consentire al mercato un graduale e controllato passaggio al nuovo regime.

Tale *ratio* della legge – se effettivamente corrisponde alla volontà del legislatore – è rinvenibile nell'articolo 110, comma 7, lettera b) del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che ricomprende gli apparecchi di maggiore diffusione, tra cui rientrano quelli che riproducono, in tutto o in parte, le regole del *poker*, per i quali sembra essere stata prevista una disciplina transitoria, pur con significative prescrizioni, peraltro non presenti nella precedente disciplina, e tali da renderli meno «pericolosi».

A tal fine è stato ad esempio eliminato il lettore ottico di banconote e l'alimentazione a gettone. Pertanto, onorevoli senatori, gli apparecchi in questione possono essere alimentati solo con monete metalliche, per un importo per partita non superiore a 50 centesimi di euro, ed erogare vincite consistenti esclusivamente nella possibilità di prolungamento o di ripetizione della partita, fino ad un massimo di dieci volte.

Tali apparecchi, pertanto, anche se riproducenti in tutto o in parte le cosiddette regole del *poker*, non erogando vincite in denaro, non dovrebbero essere definiti «apparecchi per il gioco d'azzardo», in quanto, ai sensi dell'articolo 721 del codice penale, manca l'altro elemento essenziale e necessario per l'esistenza del gioco d'azzardo, e cioè il fine di lucro.

I suddetti apparecchi, però, vanno considerati illeciti in quanto in essi l'elemento dell'alea prevale sull'abilità o sull'intrattenimento, come peraltro affermato da costante giurisprudenza.

La domanda da porsi a questo punto è se tale illiceità sia stata in qualche modo consentita dal legislatore solo ed esclusivamente per il corrente anno, così come potrebbe ben evincersi da un'attenta lettura dell'articolo 110, comma 7, lettera b), del citato Testo unico, così come modificato dall'articolo 22 della legge finanziaria.

La formulazione di tale articolo, infatti, proprio nel prevedere, al penultimo periodo, la rimozione degli apparecchi in argomento a partire dal 1° gennaio 2004 – quindi si tratta di apparecchi già installati – qualora non convertibili tecnicamente in apparecchi per il gioco lecito, indurrebbe l'interprete a concludere che il legislatore abbia inteso prevedere una specifica disciplina transitoria che possa consentirne l'utilizzazione a termine, qualora gli stessi siano denunciati e vengano assolte le relative imposte entro il 21 marzo 2003, così come previsto dall'articolo 14-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 640 del 1972, come modificato dal più volte richiamato articolo 22 della legge finanziaria del 2003. La sanatoria prevista, infatti, sembrerebbe rafforzare tale interpretazione, in quanto la stessa non avrebbe avuto ragione di essere prevista dal legislatore, né d'altro canto – non ce lo possiamo negare – utilizzata dagli stessi gestori per la regolamentazione di apparecchi sequestrabili in quanto idonei al gioco d'azzardo.

Da ultimo, occorre rilevare che l'inibizione alla riproduzione del gioco del *poker* e delle sue regole fondamentali, mentre è espressamente prevista per gli apparecchi di nuova produzione di cui all'articolo 110, comma 6, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, come novellato, non lo è per quelli in esercizio, oggetto di regolarizzazione.

Mi fermerei qui, ritenendo di essere stato abbastanza chiaro.

Signor Presidente, nel ringraziare lei e gli onorevoli senatori, resto in attesa, con ansia professionale, dell'eventuale dibattito che si dovesse aprire sulle mie dichiarazioni.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Tino, anche per la precisione con cui ella ha esposto la problematica.

EUFEMI (*UDC*). Signor Presidente, preliminarmente voglio ringraziare sia il sottosegretario Contento, sia il direttore generale, dottor Tino, per aver tempestivamente accolto questa nostra sollecitazione che derivava, evidentemente, da una cattiva interpretazione della norma sulla quale noi volevamo fare chiarezza, rispetto ad una decisione parlamentare che a noi sembrava chiara, così come abbiamo avuto modo di sottolineare con atti ufficiali e prese di posizione sia pubbliche che private.

Naturalmente registriamo anche una dicotomia tra la posizione ufficiale del direttore generale - che in un certo senso è apprezzabile - rispetto all'autonomia degli organi di polizia.

Certamente, anche se il direttore generale ha usato parole di prudenza, le questioni si intersecano. Non è possibile separare la posizione dell'Amministrazione che lui rappresenta da quella degli organi di polizia - nel caso specifico la Guardia di finanza - che, soprattutto in questo caso, sono alle strette dipendenze del Ministero dell'economia e delle finanze.

Occorre dunque ribadire alcune questioni. Non si può dimenticare che nelle more non ci sia stata qualche iniziativa. Vi sono stati atti ufficiali, non ultimo l'adozione di un decreto a firma del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato d'intesa con il direttore generale della pubblica sicurezza, che si spinge oltre la stretta «definizione delle regole tecniche» e si risolve in una grave violazione della riserva di legge in materia penale, giacché l'autorità amministrativa verrebbe di fatto a stabilire le fattispecie penalmente punibili con il descrivere ad esempio il concetto di alea, di partita e di durata della stessa.

Questi concetti di elaborazione giurisprudenziale esulano dalla definizione di quelle regole tecniche che il legislatore ha inteso demandare all'autorità amministrativa solamente per un suo logico raccordo con la predisposizione dei congegni relativi all'immodificabilità degli apparecchi.

In definitiva, il provvedimento adottato si pone in stridente contrasto con alcune norme.

In primo luogo vi è una violazione del combinato disposto dell'articolo 1 del codice penale e dell'articolo 25, comma 2, della Costituzione.

Il decreto, nella sua articolazione, integra l'articolo 110 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n.733 con diverse fattispecie sanzionate, penalmente, con pene detentive (arresto), pecuniarie (ammenda) e/o con misure di sicurezza patrimoniale (confisca) in aperta violazione dell'articolo 1 del codice penale che, in base al cosiddetto principio di stretta legalità, stabilisce che «nes-

suno può essere punito per un fatto che non sia espressamente previsto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite».

Si evidenzia poi la violazione dell'articolo 3, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993, che ha introdotto nel nostro ordinamento il principio della separazione tra politica e amministrazione. In virtù di tale principio ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Gli organi di Governo, invece, secondo l'articolo 3, commi 1 e 2, del precitato decreto legislativo, esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare e adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni. Ad essi spettano le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo.

Il decreto dei dirigenti generali del Ministero delle finanze e dell'interno, del quale si discute, è un tipico atto amministrativo autonomo con rilevanza esterna che, ai sensi della norma sopra richiamata, è affidato alla competenza esclusiva degli organi politici. Inoltre, il contenuto generale e normativo degli atti, non elimina la loro natura di provvedimenti amministrativi e quindi non li sottrae al relativo regime: essi sono emanati a seguito di un procedimento amministrativo, possono essere impugnati dinanzi al giudice amministrativo e annullati da questo, possono essere disapplicati dal giudice ordinario, sono soggetti ad annullamento d'ufficio e a revoca e così via.

Invero, il provvedimento amministrativo in questione riveste il *nomen iuris* di «regolamento interministeriale» anziché di «decreto» e, conseguentemente, per la sua pubblicazione deve essere adottato con decreto presidenziale.

Una terza violazione attiene all'articolo 28 (ex 30) del Trattato della Comunità europea. Obiettivo del provvedimento in questione è la definizione di regole tecniche, cioè delle caratteristiche tecniche la cui osservanza sia obbligatoria per la commercializzazione e l'utilizzazione del prodotto, allo scopo di garantire il consumatore-utente rispetto al gioco.

Tale obiettivo però deve armonizzarsi con l'interesse del produttore a non dover apportare al prodotto una serie innumerevoli di interventi (dispositivi acustici, schede elettroniche, dispositivi di blocco, *software*, codici identificativi) non indispensabili e tali da costituire una limitazione nella libera circolazione del bene, se non un vero e proprio divieto.

Sono state ricordate poc'anzi le ragioni di queste norme di cui si è discusso nell'ambito della finanziaria.

La volontà di cambiamento da parte del legislatore credo sia risultata in modo innegabile ed è testimoniata anche dallo strenuo impegno profuso dagli operatori dell'intrattenimento, in particolar modo dalle associazioni di categoria, per il corretto adempimento degli obblighi entro i termini previsti, nonostante il tempo scarso, davvero risibile, a disposizione.

È opportuno ricordare, infatti, che gli operatori hanno dovuto provvedere nei quattro giorni, peraltro festivi, dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge n. 289 del 2002, avvenuta il 27 dicembre scorso, alla sua entrata in vigore il 1° gennaio 2003, all'adeguamento del parco macchine ai parametri previsti dal nuovo intervento normativo.

I gestori di apparecchi da intrattenimento, sono stati sottoposti ad un ulteriore *tour de force* quando, a 48 ore dalla scadenza dei termini, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ha provveduto all'emanazione della circolare contenente le modalità, oggettivamente complicate, per la presentazione della denuncia e per il contestuale pagamento delle imposte, che ha comportato un notevole impegno finanziario confermato, peraltro, dai dati, confortanti per l'Erario, pubblicati nei giorni scorsi da organi d'informazione di un certo rilievo.

L'impegno dei gestori contribuenti, beffardamente vanificato dalla proroga della scadenza dei termini previsti per tali adempimenti, fissati inizialmente al 21 marzo prossimo venturo e poi posticipati, non ha trovato, inoltre, riscontro nell'attività dell'Amministrazione che, a circa tre mesi dall'entrata in vigore della legge n. 289 del 2002, non ha provveduto ad emanare il decreto, previsto al comma 1 dell'articolo 22, finalizzato a disciplinare le caratteristiche tecniche, l'omologazione e la gestione telematica degli apparecchi, condizioni necessarie alla normalizzazione del mercato ed alla ripresa dell'attività produttiva.

Le aspettative della categoria sono state, invece, ulteriormente deluse da un susseguirsi di atti amministrativi che, anziché, offrire un contributo di chiarezza hanno, di fatto, fornito un'interpretazione autentica dell'articolo 22 della legge n. 289 del 2002, introducendo limitazioni e obblighi non previsti, in aperta violazione con la riserva di legge che non consente di implementare, attraverso circolari o decreti interdirettoriali, norme di natura penale, determinando un chiaro straripamento di poteri.

In particolare, nella circolare esplicativa n. I/COA/DG/2003 del 12 febbraio scorso, emanata dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, sono contenuti obblighi e restrizioni che incidono sul diritto d'impresa degli operatori della categoria.

Il decreto interdirettoriale emanato l'11 marzo scorso dalla stessa Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, d'intesa con il direttore generale della pubblica sicurezza, ha clamorosamente implementato la norma con delle proprie interpretazioni relativamente agli articoli 6, 8, 10 e 13.

Tali interpretazioni, oltre che porsi in contrasto con il dettato normativo, contribuiscono a comprimere fortemente gli spazi operativi, già pesantemente mortificati dall'offensiva condotta da alcuni esponenti delle forze dell'ordine, mentre oggettivamente la *ratio* che ha ispirato il legislatore consentiva di gestire ancora per l'anno in corso, seppur nell'ambito dei parametri di liceità testé ricordati, la minaccia che aleggia sui destini dell'intero settore che vedrebbe, come si può evincere dal numero dei controlli che sono stati effettuati, una sorta di «*day after*», con il sequestro del bene come premio al contribuente. Questo è il dato che si è potuto rimar-

care. In ogni caso la valutazione espressa dai tribunali è stata diversa rispetto all'azione compiuta. Questa drammatica eventualità di *day after* determinerebbe l'azzeramento delle aziende italiane di produzione e di gestione di apparecchi da intrattenimento, favorendo condizioni di monopolio da parte di aziende straniere che nel proprio mercato godono di regolamentazioni ormai consolidate. Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene urgente determinare una linea di chiarezza che però non determini una separazione tra Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e forze di polizia in quanto ne conseguirebbe una situazione di confusione per le associazioni di categoria.

*TINO.* Intervengo non per rispondere subito alla domanda del senatore Eufemi, ma solo per precisare un aspetto che prima ho omesso di esplicitare e che mi è venuto in mente nell'ascoltare l'intervento del senatore Eufemi.

La Guardia di finanza – responsabile di tale attività – a seguito di interventi effettuati da alcuni comandi territoriali rispetto agli apparecchi, mi ha scritto una lettera, inviata per conoscenza anche al Gabinetto, in cui accenna a tale attività di controllo e, in alcuni casi, di sequestro e chiedeva il pensiero dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato sull'argomento.

A seguito di tale circostanza – lo dico per sottolineare ancora una volta la correttezza del Corpo di polizia di cui stiamo parlando – e a prescindere da alcuni colloqui verbali avuti con i responsabili del Corpo, si è ritenuto, in accordo con il sottosegretario Contento, che una pacata e proficua discussione parlamentare sull'argomento potesse essere di maggiore conforto, in una materia così delicata, per le conseguenti decisioni finali che l'Amministrazione non mancherà di prendere nei prossimi giorni.

*BRUNALE (DS-U).* Ringrazio il sottosegretario Contento ed il direttore dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato per l'ulteriore sforzo di approfondimento compiuto in questa materia, che reputo molto complessa e difficile.

In quest'audizione, sostenuto dai miei convincimenti e soprattutto dal lavoro svolto nei vari mesi sull'argomento in esame, intervengo per cercare di offrire un mio contributo, anche se ovviamente non di ordine tecnico-giuridico. Tuttavia, con il buon senso e la conoscenza di cui dispongo in materia, cercherò di offrire un contributo nell'ottica di poter arrivare a focalizzare un problema che reputo molto delicato.

Voglio premettere che l'arma migliore – mi si passi questo termine – per sconfiggere o iniziare a sconfiggere il gioco illegale in questo settore è sicuramente quella di dare piena applicazione alla legge. In sostanza, è necessario quanto prima adottare un provvedimento che consenta al nostro Paese di mettere in opera le macchinette previste nel citato comma 6 dell'articolo 110 del Teso unico delle leggi di pubblica sicurezza. Il punto decisivo rimane, infatti, sempre questo.

Faccio presente che si sta avvicinando la stagione estiva, periodo in cui si registra una larga partecipazione al tipo di attività in questione e si assiste al moltiplicarsi dei momenti di svago. Ora, dal momento che il gioco d'azzardo è vietato nel nostro Paese, le macchine, per poter legittimamente entrare in funzione, devono sottostare ad un cambiamento di sistema radicale, per esempio per quanto riguarda il lettore di banconote e alla previsione dell'introduzione della moneta da 50 centesimi di euro e via dicendo. Tuttavia, il problema vero del gioco d'azzardo sta - come ho avuto già modo di riferire - in ciò che la macchina propone al giocatore. Se permane un sistema di apparecchi a ciclo aperto e non definito di giocata, è del tutto evidente che sulla macchina continueranno ad esistere, anche se in forma ridotta, meccanismi tipici del gioco d'azzardo.

Chiedo nuovamente al Sottosegretario e all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato di mettere il settore nella condizione di applicare pienamente la nuova legislazione, in modo tale che la fase transitoria risulti quanto più possibile indolore. Se si riesce a rendere operativa la nuova normativa e a mettere in circolazione le nuove macchine il prima possibile, senza ritardi, si registrerà presto una riduzione del danno che si è determinato a monte.

È evidente che il vero problema per le forze dell'ordine è stato sempre quello di dimostrare l'esistenza dell'azzardo e ciò è dipeso dalla difficile applicazione della norma preesistente. I tribunali, quando esaminano i provvedimenti di sequestro e le ragioni su cui essi si fondano, molto spesso si trovano di fronte ad un'istruttoria che non consente di determinare con certezza che l'apparecchio è utilizzato per il gioco d'azzardo. Il problema non è certamente legato ad una cattiva volontà dei tribunali e della magistratura in generale, magari perché assumono una posizione che si contrappone a quella che determina il sequestro degli apparecchi da parte delle forze dell'ordine chiamate a verificare certe attività, bensì dall'effettiva dimostrazione dell'azzardo sulla specifica macchina in esercizio. Risulta difficile valutare se nel suo meccanismo di gioco prevale l'alea rispetto all'abilità del giocatore, al suo intrattenimento o ad entrambi gli aspetti.

Credo che si debba dare atto della tempestività della risposta dell'Amministrazione, sulla scorta peraltro anche di un interessamento ampio e diffuso da parte di tutti. Alcuni si sono addirittura mossi in prima persona, inviando lettere agli organi di Governo, all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e agli stessi organi di Polizia. Personalmente, pur essendo venuto a conoscenza del problema contestualmente ad altri colleghi, non ho ritenuto utile produrre richieste scritte, reputando che fosse preferibile assumere elementi di chiarimento direttamente in Commissione - che, tra l'altro, ha svolto un notevole lavoro in tale ottica - sulla base di un confronto con coloro che giornalmente hanno a che fare con queste tematiche. Fin dal nascere della nuova normativa, ho posto l'esigenza di un'effettiva concertazione tra i Ministeri per la sua applicazione, evitando visioni separate. Ho posto, peraltro, anche l'esigenza, che l'applicazione di questa norma e di tutto ciò che ne consegue trovasse,

non solo per quanto riguarda il sistema dei videogiochi ma più in generale il contrasto al gioco illegale nel nostro Paese, una sede più o meno permanente di confronto tra Governo e operatori, affinché questi ultimi possano uscire da questo riordino che si sta cercando di portare avanti più rafforzati dal punto di vista della loro capacità di impresa e in grado di collaborare pienamente con l'Amministrazione nel loro interesse.

Il gioco d'azzardo, il gioco illecito, quale che sia la sua forma, deve essere combattuto non solo con un'azione repressiva dello Stato, che va comunque garantita, ma anche attraverso una partecipazione attiva di tutto il mondo imprenditoriale che opera nei vari ambiti di gioco esistenti nel nostro Paese. Su questa materia, di cui stasera discutiamo alcuni passaggi, credo sarebbe senz'altro opportuno istituire, perlomeno nella fase di avvio di questi primi mesi, un tavolo di concertazione con gli operatori - che abbiamo ascoltato ampiamente anche in questa Commissione - in modo tale che si possa, anche a fronte delle direttive, delle circolari e delle disposizioni che devono comunque essere messo in atto, essere certi della piena e condivisa partecipazione alle decisioni da assumere, al fine di scongiurare possibili limiti interpretativi che talvolta si possono incontrare.

Credo, in conclusione, di poter affermare che nell'approvare la nuova normativa in Parlamento si è chiaramente sostenuto, anche da parte del Governo, l'esigenza di combattere tale fenomeno, sia in questo che in altri settori, a partire dalla riclassificazione delle macchine da intrattenimento affinché anche gli organi di controllo possano disporre di strumenti certi e chiari per intervenire rispetto al gioco d'azzardo ed al gioco clandestino. In particolare ci siamo soffermati sulla questione delle macchine da gioco caratterizzate da una componente di alea superiore rispetto a quella di intrattenimento o di abilità del giocatore e che non riproducono solamente il gioco del *poker* o parti del gioco del *poker*. Infatti, se queste macchine riproducessero immagini di frutta invece che carte francesi sarebbe la stessa identica cosa: è il meccanismo che porta al gioco d'azzardo. In altri termini, se la macchina, invece di tre carte uguali, riproduce tre banane, o tre altre figure identiche, dal punto di vista della giocata l'esito è lo stesso. Il problema è quindi quello di confermare in questa sede una precisa volontà espressa dal legislatore, cioè di sconfiggere il meccanismo del ciclo aperto, che di per sé dà luogo al gioco d'azzardo. Infatti, mentre con una macchina a ciclo chiuso, quella cioè cui fanno riferimento le sopracitate disposizioni, si ha la certezza che entro un determinato numero di partite le somme restituite saranno pari al 90 per cento di quelle introitate, nelle macchine a ciclo aperto questa certezza non c'è e l'alea si evidenzia anche nella ripetizione della partita per una o più volte; è, infatti, anche su tale meccanismo che nascono le scommesse, le *combine* e le triangolazioni tra il gestore, il cliente e il produttore della macchina. Si tratta quindi di un aspetto delicatissimo. Il gioco d'azzardo è vietato se non nei luoghi deputati e tuttavia mi sembra corretta la lettura della volontà del Parlamento e che, non è un'interpretazione, ho ascoltato dal dottor Tino.

Questo è ciò che mi sento di affermare in questa sede. Per tale ragione auspico, come del resto ha fatto con altre motivazioni il senatore



Eufemi – e credo che anche lei, Presidente, sia dello stesso parere – che l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ovviamente di concerto con il Ministero dell'interno, nei prossimi giorni possa fornire dei chiarimenti, utili non soltanto al futuro degli operatori ma anche alla stessa Amministrazione, che so essere impegnata con determinazione nel cercare di valorizzare il nuovo, senza intrattenersi in situazioni difficili come quelle che abbiamo alle spalle.

GIRFATTI (FI). Signor Presidente, mi limito solo ad alcune brevi domande. Innanzi tutto, vorrei anch'io associarmi a quanto detto dal collega Eufemi, successivamente ribadito anche dal collega Brunale, in relazione all'uso delle macchine di vecchio tipo, poi sequestrate dagli organi di polizia. Dottor Tino, non intendo qui fare una «comparsa difensiva», così lunga, dettagliata ed eccellente come quella del collega Eufemi, ma abbiamo bisogno di capire se ad essere sotto accusa è il potere legislativo o il potere esecutivo. Credo che il legislatore, con la finanziaria 2003, abbia chiarito una volta per tutte che dovranno essere utilizzate le macchine di nuova tipologia, lasciando, con una norma transitoria, uno spazio temporale di un anno per l'utilizzo delle macchine di vecchio tipo.

Adesso rimane da stabilire – e mi rifaccio a quanto dichiarato dal collega Brunale – se si riscontri o no l'alea nelle nuove apparecchiature, così come esisteva o si è presunto che esistesse – o almeno così è stato ritenuto dagli organi di polizia – nelle macchinette di vecchio tipo.

Credo che sia innanzitutto fondamentale un chiarimento della materia, non solo dal punto di vista interpretativo, ma anche dell'indicare una norma chiara che offra reali garanzie di sicurezza, sia a coloro che controllano che, soprattutto, agli operatori del settore. Una volta che l'organo amministrativo competente avrà indicato una norma più chiara, sarà sua cura sottoporla all'organo legislativo per trovare un punto d'incontro che eviti interpretazioni difformi o situazioni simili a quelle del passato e contestualmente garantiscano una certa tranquillità agli operatori nella gestione del settore.

Nel ringraziare e dar merito al sottosegretario Contento di aver adempiuto all'impegno manifestato in relazione alle agenzie ippiche e di voler procedere al riordino di tutto il settore, richiamo la nota n. 99, alla quale si è fatto riferimento nel Consiglio dei ministri del 14 marzo 2003. Nella nota, oltre alla presentazione del decreto-legge inteso a facilitare la stabilizzazione finanziaria dell'UNIRE, si dice che, sempre su proposta dei ministri Tremonti e Alemanno, il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare uno schema di regolamento, da sottoporre al parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari, concernente il riordino della disciplina organizzativa e fiscale dei giochi e delle scommesse sulle corse ippiche, in particolare con riferimento al ruolo dell'UNIRE.

È a disposizione questo regolamento? Sarà preliminarmente oggetto di una nostra valutazione prima che diventi definitivo? Cosa intende fare il Sottosegretario, considerata l'interconnessione tra gli argomenti previsti dal decreto-legge e quest'ultimo regolamento?

FRANCO Paolo (LP). Signor Presidente, mi limito ad un breve intervento in considerazione del fatto che molti argomenti sono già stati trattati nell'audizione odierna.

Sono alquanto preoccupato perché non vorrei che questa volontà di dare un'interpretazione ad una norma che non è certo stata stilata con la dovuta meditazione - come a volte accade - anche se in precedenza sono stati fatti approfonditi studi, portasse a far rientrare dalla finestra quel che è stato chiaramente messo fuori dalla porta.

Anch'io ho letto le lettere scritte da alcuni rappresentanti delle associazioni di produttori di queste macchinette. Dagli interventi che ho ascoltato finora credo che, al di là del problema transitorio, dalla lettura del testo dell'articolo 22 e degli altri articoli già previsti in materia di gioco, non è certo soltanto l'introduzione della banconota che porta a considerare l'apparecchio da gioco d'azzardo. In ogni caso, indipendentemente dal significato etimologico che si vuole dare alla parola azzardo, questo termine non rientra nelle previsioni dell'articolo 22 della legge finanziaria. Intendo dire che esistono e sono state poste altre condizioni, come risulta dagli atti parlamentari relativi alle discussioni d'Aula e di Commissione, su come intendere l'alea e il rapporto tra quanto la macchina riceve e quanto eroga. Pertanto, è del tutto semplicistico e scorretto non valutare l'interpretazione complessiva del legislatore rispetto alle modalità di regolamentazione del settore, in particolare rispetto a quali apparecchiature siano da considerare illecite.

L'altra considerazione è di carattere politico ed ha a che fare con l'impiego di macchine o di quali siano i locali da adibire al gioco mediante queste macchine. Mi riferisco ovviamente alle sale Bingo di cui si è più volte discusso, sia in Aula che in Commissione. Le sale Bingo in Italia sono state strutturate in una certa maniera perché il legislatore ha inteso evitare che al loro interno si potesse accedere ad altre modalità di intrattenimento, appunto le apparecchiature da gioco, e assicurare il mantenimento di certe specifiche caratteristiche che le distinguessero dalle sale da gioco oggi esistenti a livello internazionale. In Europa e nel resto del mondo le sale Bingo sono vere e proprie sale da gioco in cui l'aspetto dell'intrattenimento, del rapporto umano e familiare che si viene a realizzare con la partecipazione a quel tipo di attività ludica, non è prevalente.

Credo che invece questa Commissione e la previsione normativa indicata dall'articolo 22 della finanziaria si prefiggano tale obiettivo. L'aspetto sociale del gioco viene garantito nel momento in cui si applicano regole severe che sostanzialmente contengono il rischio dell'azzardo, cioè del gioco che prevede una vincita in denaro, e assicurano una vigilanza rispetto al rischio di un danno morale e sociale. Non condivido dunque la considerazione secondo cui le macchine, solo perché non utilizzano più denaro in carta moneta, rispettano certi requisiti. Tra l'altro, mi sembra che il lavoro svolto dalla Commissione sia indubbiamente venuto incontro alle esigenze delle aziende produttrici di tali apparecchiature. Rimango dunque amareggiato, come dicevo nell'introduzione, del fatto che si cerca di trovare altre vie, forse per giustificare certi apparecchi di intrattenimento che di fatto hanno un valore commerciale. Prima del-

l'approvazione dall'articolo 22, è mancato in effetti per anni uno specifico intervento sul settore. Mi rendo conto del vantaggio economico legato a certe apparecchiature ma il nostro dovere, come viene esplicitamente indicato nella finanziaria, è di porre limiti ben precisi.

Pertanto, ritengo che a livello interpretativo, anche se non sono in grado di esprimermi su casi specifici, non possa essere data un'interpretazione difforme, se non in senso ulteriormente restrittivo e aderisco quindi alle interpretazioni date dalle forze l'ordine.

Pertanto, auspico che sotto questo profilo si mantenga una vigile e stretta aderenza al dettato legislativo nell'emanazione dei decreti e dei regolamenti, secondo un'interpretazione che ritengo di aver espresso correttamente.

BONAVITA (*DS-U*). In base alle attuali direttive europee, vi è una tendenza alla liberalizzazione del settore del gioco.

Signor Sottosegretario, le chiedo di chiarire la posizione del Governo a tal proposito, come intende muoversi e in quali tempi.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al Sottosegretario e al direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, vorrei evidenziare – l'ha già fatto il senatore Girfatti con compiacimento – la risoluzione di un problema riguardante un segmento particolare del settore dei giochi. Tale soluzione mi sembra che corrisponda alle indicazioni che da mesi il sottoscritto e l'intera Commissione stanno tentando di dare per risolvere il problema che affligge le agenzie di raccolta delle scommesse ippiche e sportive.

Esprimo poi compiacimento per il fatto che questa Commissione, anche grazie all'audizione odierna, interviene ancora una volta in maniera puntuale e celere su un tema che riguarda migliaia di aziende e che, quindi, coinvolge problemi di ordine pubblico, di moralità pubblica e, al tempo stesso, di produzione di ricchezza del nostro Paese.

Per completare il quadro, mi permetto anch'io di esprimere un auspicio, raccogliendo anche l'invito del senatore Franco. Attualmente stanno venendo a soluzione molti problemi *step by step*, che da tempo affliggono il nostro Paese, grazie ad una positiva sinergia tra Parlamento e Governo. Purtroppo, però, il settore delle sale Bingo sta ancora attraversando un momento delicato. Nel tentativo di conciliare le esigenze che dettero luogo all'istituzione delle sale di Bingo, ossia la socializzazione ma anche la tutela dei minori e delle fasce più deboli, anche per quel comparto va trovata una soluzione che garantisca la sopravvivenza delle sale stesse, applicando un'attenzione analoga a quella rivolta al settore delle agenzie di scommesse ippiche e sportive.

Solo in questo modo si potrà sperare di risolvere un problema che inevitabilmente ha ripercussioni sull'intera collettività.

CONTENTO, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Presidente, ribadisco quanto ho già avuto modo di dire precedentemente.

Sono fermamente convinto che, se oggi si sono affrontati importanti problemi del mondo del gioco come fenomeno sociale, ciò è in buona parte da attribuire alla vostra Commissione che ha svolto un lavoro molto rilevante, mai compiuto in passato, e che da questa situazione in un certo senso nebulosa ha tratto il fenomeno per affrontarne i lati complessi e delicati e rivendicare l'esigenza di un controllo diretto dello Stato che passa necessariamente per una normativa il più possibile chiara.

Sotto questo profilo esprimo il mio apprezzamento nei confronti degli interventi svolti dai colleghi senatori che vanno tutti nella direzione, cosa che ci ha accomunato in questo percorso, di una normativa che preveda di punire tutti coloro che si pongono al di fuori del gioco legale, ma che contemporaneamente eviti, com'è accaduto in passato con interpretazioni fumose, di aprire procedimenti penali che spesso si sono conclusi anche dopo un anno e mezzo, magari con un'assoluzione e la restituzione dei beni sequestrati. Uno Stato – come più volte detto – che non riesca a sanzionare immediatamente l'illegalità e magari punisca chi ha rispettato la legge solo perché risulta difficile determinare se si è ottemperato agli obblighi di legge, deve sicuramente rivedere le sue posizioni.

Sposo anche la tesi, da più parti richiamata – ricordo il senatore Brunale, perché si è già espresso così in altre occasioni – relativa all'iniziativa parlamentare che ha considerato il collegamento telematico come il regime di maggiore sicurezza. Ho già avuto modo di spiegare in altre occasioni che un agente di pubblica sicurezza, che entra in un locale per controllare se l'apparecchiatura è o no collegata per via telematica, non ha più bisogno di preoccuparsi di una perizia tecnica. Automaticamente quell'apparecchio si pone al di fuori della normativa che prevede il collegamento e quindi il sequestro è legittimo e la sanzione è automatica.

Nell'applicazione della normativa di riferimento non sempre l'interpretazione è perfettamente ortodossa, ma di questo non ci dobbiamo spaventare. Ogni volta, infatti, che si introduca una modifica di carattere normativo l'interpretazione delle forze di polizia può risultare diversa rispetto a quella – ad esempio – dei magistrati.

PRESIDENTE. Mi scusi, ma questa diversa interpretazione dipende anche dallo specifico comando provinciale?

*CONTENUTO, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.* Ho avuto modo di leggere le decisioni assunte dalla magistratura, sia quelle della Corte di Cassazione che del tribunale di riesame di Aosta. In pratica ho rilevato la stessa interpretazione giuridica. Ciò significa che l'interpretazione della magistratura è stata in sostanza conforme a quella emersa in questo dibattito e confronto. Forse – lo dico con la massima franchezza – qualche difficoltà potrebbe derivare da una eccessiva cavillosità e da un non volersi mantenere nell'ambito di quei principi generali cui abbiamo fatto riferimento, proprio in relazione alla preponderanza del concetto di intrattenimento su quello di aleatorietà. Ancora una volta si ritorna alla questione di fondo. Se le apparecchiature di cui si parla sono transitorie

- e non è un caso che il Parlamento e il Senato le abbiano considerate tali - è perché vi è la possibilità, qualora perduri quest'attività, che si utilizzino tali attrezzature per scopi diversi rispetto a quelli per cui sono state autorizzate in via transitoria.

Allora è corretto il «reclamo» che viene rivolto all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e al Governo di fare quanto in loro potere per arrivare il prima possibile ad immaginare le modalità in base alle quali istituire le reti per il collegamento che dovrebbero - per così dire - tirarci fuori dall'impiccio più volte denunciato.

Rispondo ora al senatore Girfatti in merito alle questioni relative al regolamento. Non ho difficoltà a dirle che il regolamento è stato sottoposto al doveroso esame del Consiglio di Stato. Si tratta di un regolamento che nasce dal confronto fra Ministero delle politiche agricole e forestali, dell'economia e delle finanze e le categorie coinvolte. Lo scopo di fondo è rafforzare la *partnership* per quanto riguarda la fase istruttoria - e il direttore, che ha seguito passo passo la vicenda, sa di cosa sto parlando - in modo che il coinvolgimento di responsabilità del mondo che fa capo all'UNIRE risulti molto più premiante. Si rende necessario dunque un maggiore consenso nelle iniziative da adottare e il rispetto di quella specificità, da più parti evidenziata, che distingue il mondo ippico e l'UNIRE dal mondo sportivo cui spesso si è fatto cenno.

Una seconda questione che desidero evidenziare riguarda il decreto-legge poc'anzi richiamato. Non ho alcuna difficoltà nell'affermare che anche a tal proposito è stato prezioso il contributo offerto dal dibattito svolto in Senato. Oltre a rilevare che è stato raggiunto l'obiettivo da tutti indicato, si auspica anche che sia finalmente possibile un rafforzamento del settore, considerato che forte è il desiderio di lasciarsi una volta per tutte alle spalle una situazione che in passato ha creato non pochi problemi.

Un'ultima questione alla quale voglio rispondere riguarda il dibattito emerso in seno all'Unione europea. In pratica, all'interno dell'Unione europea vi sono attività preliminari che vanno nella direzione ricordata poc'anzi. Alcuni Paesi, in particolare quelli che hanno assunto un atteggiamento autorizzatorio e quindi di assoluta liberalizzazione nei confronti del gioco, vorrebbero tentare un *forcing* per emanare una direttiva, o comunque un provvedimento, che estenda tale orientamento a tutti i Paesi europei. Su questo noi manteniamo le nostre riserve, sia perché si ritiene che sia preferibile rimanere ancorati al criterio di controllo di cui più volte si è parlato, cosa che forse non consente di cancellare completamente il ricorso al gioco illecito, ma almeno lo può rendere estremamente difficile, sia perché si manifesterebbero immediatamente ulteriori prerogative; una di queste potrebbe essere l'immediata liberalizzazione di tutte le imprese che in Europa operano all'interno del vasto mondo dei giochi, con sistemi e segmenti di natura fiscale molto diversi.

Voi sapete che in Italia è esistito ed esiste tuttora il problema della raccolta delle scommesse, molte delle quali vengono dirottate verso *book-maker* inglesi, con «costi» più bassi di quelli che si applicano in Italia. Immaginate quali effetti negativi potrebbero derivare allo Stato se a questo

regime fosse concessa una sorta di liberalizzazione assoluta. Ma c'è di più! La Corte di giustizia è già intervenuta su questa materia salvaguardando le prerogative e le scelte compiute dal nostro Paese e sottolineando che, vertendosi in materia in cui esistono interessi di carattere pubblicistico, la normativa in materia è rimessa alla disciplina degli Stati, naturalmente con delle clausole di salvaguardia, quali possono essere quelle della proporzionalità dell'intervento adottato. In altre parole, risulterebbe difficile sostenere che si cerca di regolare il settore sulla base delle concessioni quando in realtà, magari in un domani, si creano sostanzialmente 57 milioni di concessionari in quanto si autorizza in pratica ogni singolo cittadino italiano. È necessaria la massima attenzione anche all'evoluzione di questo settore, per mantenere quell'adequatezza rispetto ai principi di interesse pubblico che vogliamo preservare.

BONAVITA (*DS-U*). Quindi, se vi è un aumento spropositato delle concessioni viene meno questa caratteristica?

*CONTENTO*, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze. Potrebbe essere un'obiezione corretta, tant'è che in tutti i casi in cui, anche insieme all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, si è intervenuti sulla rete lo si è fatto in maniera precisa. Attenzione però a non confondere due aspetti: il concessionario può essere tranquillamente il *provider* (si veda, ad esempio, la filosofia in base alla quale si sta procedendo all'ampliamento della rete sportiva). In altre parole, occorre valutare le caratteristiche, anche soggettive, che si richiedono all'interlocutore che organizza il gioco nei confronti dello Stato e non soltanto l'aspetto numerico. È evidente che se a tutti fosse concesso di partecipare all'allargamento della rete si tornerebbe a quel discorso che lei, correttamente, ha immediatamente colto ed evidenziato.

Ad esempio, con riferimento al gioco del Bingo, la vostra Commissione sarà prossimamente chiamata ad esaminare un provvedimento, che del resto io stesso ho ritenuto che necessitasse dell'esame del Senato, nella speranza che si possano «bilanciare» certi argomenti – che non ho bisogno di illustrare – emersi in sede di discussione con i colleghi senatori; credo che questa sia un'occasione importante per il Bingo.

Anche se condivido quanto sottolineato dal collega Franco Paolo circa le diversità che hanno caratterizzato l'istituzione del Bingo, vorrei al tempo stesso precisare un aspetto che molto spesso non viene rammentato dagli interlocutori con cui ho a che fare. In realtà, il decreto ministeriale richiamato dalla legge non esclude che all'interno delle strutture ove si pratica il gioco del Bingo si possano installare macchine da intrattenimento, ma soltanto che ciò non avvenga nella stessa sala. Ho fatto riferimento a questa normativa soltanto per evidenziare che si potrebbe facilmente determinare un fenomeno elusivo. È sufficiente che domani mattina un gestore qualsiasi richieda un ampliamento della sala Bingo e separi fisicamente l'accesso alla nuova area per aggirare con estrema facilità le di-

sposizioni volte ad impedire l'installazione all'interno del locale in cui si esercita il Bingo di macchine da intrattenimento.

Ho richiamato questo aspetto perché continuano a rimanere in piedi situazioni a dir poco paradossali. Non lo dico per riaprire discussioni già chiuse, ma in teoria oggi chiunque può entrare in una qualsiasi altra sala dove entrano i bambini; non dimentichiamo che soltanto il gioco di un certo tipo è vietato ai maggiori di 18 anni. La disciplina introdotta dal Senato prevede anche altre apparecchiature di intrattenimento, del tutto lecite, che possono essere tranquillamente utilizzate anche dai minori di 18 anni. Si tratta di una palese incongruenza di cui le sale Bingo stanno gravemente soffrendo. Credo pertanto che ancora una volta la vostra Commissione dovrà affrontare il tema, se cioè - ed è una richiesta precisa che viene da questa categoria - esista la possibilità - non sappiamo ancora in che termini procedere ma alcune idee sono allo studio - di rendere più interessante il gioco rivolto alle famiglie o se questa categoria di giochi dovrà scontare le conseguenze di alcune decisioni che, seppur corrette dal punto di vista delle scelte politiche del Parlamento, stanno producendo effetti negativi sull'intera categoria. È giusto che i senatori sappiano che su circa 250 sale autorizzate sono già pervenute un centinaio di richieste di rinuncia alle concessioni, ma certo il direttore generale dei Monopoli potrà essere più chiaro al riguardo.

*TINO.* Sono anche di più.

*CONTENTO, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze.* Quindi, sono felice che la «palla» ripassi al Senato e che in questa Commissione si possa insieme esaminare nuovamente quali opportunità e margini di intervento esistono ancora per questa categoria.

*PRESIDENTE.* Dottor Tino, abbiamo ormai poco tempo perché stanno per iniziare i lavori dell'Assemblea. La prego pertanto di concludere con una parola di chiarezza.

*TINO.* Credo che una parola di chiarezza sia già venuta e quindi vorrei semplicemente confermare a voi e al sottosegretario Contento che nei prossimi giorni promuoverò un chiarimento, secondo l'interpretazione che è emersa, con gli amici e colleghi della Guardia di finanza, d'intesa anche con il Dipartimento della pubblica sicurezza.

In secondo luogo, al senatore Eufemi rispondo, pur assicurando il massimo rispetto, che la sua critica ai provvedimenti assunti da me e dal collega De Gennaro mi sembra destituita di fondamento sotto il profilo tecnico-giuridico. Trattasi, nella fattispecie, di posizioni in parte coincidenti con quelle di un'associazione di categoria, i cui rappresentanti sono stati ricevuti, e non una sola volta, dall'Amministrazione. Di regola siamo abituati, Presidente, a ricevere tutte le associazioni prima di assumere determinati provvedimenti. In proposito respingo ogni critica avanzata da quest'associazione circa i poteri di emanazione del provvedimento da parte mia e

del capo della Polizia. Ecco il motivo, signor Presidente, per cui alla sua domanda iniziale circa il mio orientamento, come capo dell'amministrazione dei Monopoli, in merito alla regolamentazione delle *slot machine*, ho risposto che sono estremamente favorevole perché questo, oltre a conseguire tanti altri effetti, farà crescere il tasso di legalità nel Paese.

È altrettanto evidente che questo delicato settore deve essere attentamente controllato. Lo dico chiaramente, assumendomene tutte le responsabilità. Finché sarò a capo dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato la necessità di un controllo attento di questo settore resterà una priorità assoluta. Evidentemente, il mio compito non è legato solo alla pura gestione tecnica. Io non sono un semplice dirigente, bensì un direttore generale e quindi, oltre ai compiti di gestione ne ho anche altri, vale a dire, tra gli altri, anche di supporto ad una «verifica etica» dell'attuazione dei provvedimenti che il Governo e il Parlamento emanano.

Il provvedimento interdirettoriale di cui stiamo parlando è stato assunto d'intesa con il Ministero dell'interno, evidentemente perché questa era la volontà del legislatore. Infatti, quest'ultimo invece di prevedere un decreto ministeriale dei due Ministri interessati – il nostro tasso di legislazione da questo punto di vista ha fatto, per fortuna, un salto di qualità! – ha opportunamente richiesto un provvedimento d'intesa dei massimi esponenti delle due amministrazioni, affinché divenisse la sintesi di tutte le esigenze, sotto il profilo tecnico, fiscale, di ordine pubblico, di controllo e così via.

Infine, tengo particolarmente ad un'ultima considerazione. Il senatore Eufemi si è chiesto, quanto meno sotto il profilo del merito, come mai, nel definire le regole tecniche, si sia proceduto a definire l'alea ed altri fenomeni.

Se si torna ad esaminare l'articolo 1 del provvedimento in questione, risulta evidente come tali definizioni siano state adottate «ai soli fini del presente decreto». Evidentemente erano tutte definizioni che riguardavano la corretta regolazione attuativa di un provvedimento fondamentale per il settore in questione. Anche se il sottoscritto, De Gennaro ed i nostri collaboratori non ci aspettiamo quasi mai ringraziamenti circa il nostro lavoro, in questo caso non ho esitazioni nel dire che siamo stati oggettivamente attenti e bravi!

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario Contento e il dottor Tino per la partecipazione odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA  
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

20° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 MARZO 2003

Presidenza del presidente PEDRIZZI

## INDICE

### Documento conclusivo

(Esame e approvazione del documento conclusivo Doc. XVII n. 10)

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 449, 454, 458 e <i>passim</i>	
* BRUNALE (DS-U) . . . . .		461
* CANTONI (FI) . . . . .		465
CASTELLANI (Mar-DL-U) . . . . .	458, 459, 460 e <i>passim</i>	
GIRFATTI (FI) . . . . .		460, 466
COSTA (FI) . . . . .		466
* DE PETRIS (Verdi-U) . . . . .		453
* EUFEMI (UDC) . . . . .		454
FRANCO Paolo (LP) . . . . .		455, 460
LABELLARTE (Misto-SDI) . . . . .		463
SALERNO (AN) . . . . .		457

---

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territoriale lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Documento conclusivo**

(Esame e approvazione del documento conclusivo *Doc. XVII n. 10*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse.

In qualità di relatore, ho predisposto uno schema di documento conclusivo che ora cercherò di riassumere brevemente, a partire da una premessa che ritengo di particolare rilievo politico. L'intero corso dell'indagine conoscitiva ha visto un orientamento pressoché unanime di tutte le forze politiche, a testimonianza della condivisione delle linee guida, in particolare del ruolo regolatore dello Stato e delle finalità ultime dell'intervento pubblico nel comparto dei giochi.

Mi auguro che questa condivisione di intenti si possa manifestare anche in occasione della votazione dello schema di documento conclusivo.

Come ricorderanno i colleghi, l'indagine conoscitiva era stata avviata prevalentemente per conoscere le cause che avevano determinato una forte flessione degli introiti erariali negli ultimi anni e anche per valutare le proposte di modifica organizzativa e gestionale che il Governo aveva in animo di porre in essere.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emersa con forza la convinzione che gli aspetti erariali – relativi dunque al gettito – non esaurivano, pur nella loro rilevanza, gli obiettivi posti al legislatore nella regolamentazione del settore.

Mi sembra importante fare prioritariamente la seguente riflessione. Ci siamo soffermati in particolare, e anche in questo caso con un'impostazione pressoché univoca, sull'intervento pubblico da immaginare nel comparto dei giochi, tentando di conciliare le esigenze di bilancio con i limiti posti dai compiti di tutela dell'ordine pubblico e della salute dei cittadini.

In pratica, dall'indagine conoscitiva sono emerse implicazioni di ordine etico-morale che andavano ad intersecare l'attività pubblica nel settore del gioco. Ci siamo anche preoccupati di evitare i possibili rischi derivanti da un atteggiamento di aperto e convinto sostegno al gioco, che avrebbe potuto trasformare l'azione pubblica e anche il controllo in un diretto favoreggiamento di comportamenti socialmente sanzionati dalla morale corrente.

Nel documento viene ribadito perciò il pieno fondamento giuridico ed etico-politico dell'intervento regolatore dello Stato, evitando e rifuggendo da malintese sirene iperliberistiche e nella consapevolezza oltretutto del

rilevante apporto all'economia nazionale ed alla finanza pubblica garantito dal settore dei giochi inteso in senso lato.

La regolamentazione dello Stato ha trovato poi fondamento nella necessità di individuare la migliore allocazione delle risorse rinvenienti dai giochi. Abbiamo voluto riaffermare che soltanto lo Stato può decidere verso quale settore e quali iniziative indirizzare le somme introitate da un gioco o da un concorso. A tale proposito una delle proposte fondamentali del documento consiste nel raccordare direttamente la sfera pubblica dell'organizzazione dei giochi con l'esigenza di convogliare le risorse verso scopi sociali ed etici determinati o finalità socialmente condivise. Si è ritenuto di evidenziare il necessario legame tra il gioco, il concorso e la scommessa e la destinazione delle risorse, in modo che tale collegamento possa legittimare anche un incremento di offerta del gioco. Solo da tale collegamento poteva venire la legittimazione dell'introduzione, ad esempio, di un nuovo gioco. Infatti, se si introduce un nuovo gioco diamo ad esso legittimazione e legittimità se lo si collega ad una finalità etica. In particolare, si è riportato l'esempio dell'ONCE, la grande organizzazione spagnola che opera in favore dei ciechi, la quale introdotta fin dagli anni '30, svolge attualmente un ruolo sociale di raccolta di risorse indirizzate prevalentemente al settore dei portatori di *handicap*.

Con uguale priorità si è voluto sottolineare la necessità – ci siamo soffermati molto nel documento su tale aspetto di cui si trova traccia in più di un passaggio – di condurre un'azione di contrasto aperta, costante e senza quartiere a qualsiasi forma di gioco clandestino e illegale, eliminando anche quelle zone grigie che molto spesso sono al limite tra l'illegalità e la legalità, anche perché i dati che ci vengono forniti fanno rilevare che il mercato del gioco illegale è pressoché – anche se le stime sono estremamente difficili da fare in questo settore – equivalente all'entità del gioco legale.

Una valutazione positiva è stata espressa sulla scelta del Governo di unificare in un unico centro decisionale il controllo e la disciplina dei giochi. Uno degli aspetti di maggiore criticità che si era evidenziato nel sistema in passato era dato da un'estrema differenziazione, tra tipologie di gioco che tendevano a cannibalizzarsi a vicenda, dei prelievi tributari, degli aggi corrisposti al gestore, di forme contrattuali di affidamento in gestione e del periodo di validità delle concessioni. Del resto, tale impostazione ha trovato conferma nell'organizzazione dei Paesi in cui la Commissione ha svolto i sopralluoghi.

Come corollario del ruolo dello Stato enunciato in precedenza, discende la preferenza, che la Commissione ha manifestato in più di un'occasione nel corso delle audizioni, per il sistema concessorio, come modulo giuridico più adeguato a garantire la tutela degli interessi pubblici, rispetto a quello autorizzatorio.

Il documento affronta poi analiticamente le varie problematiche concernenti il mercato del gioco, identificate per capitoli e settori, di cui nel documento ci si diffonde in maniera dettagliata: concorsi pronostici, rete unica e rete commerciale, scommesse sportive ed ippiche, prelievo, aggio

e minimi garantiti, scommesse *on line*, macchine da intrattenimento, Bingo, lotterie nazionali e istantanee e gioco clandestino. Quest'ultimo tema ritorna, oltre che nelle premesse, anche in un capitolo a sé stante. Per ognuno di questi capitoli e problematiche si propongono alcune riflessioni, misure e proposte.

In particolare, si sottolinea l'esigenza di assicurare un collegamento tra l'organizzazione delle scommesse e dei concorsi pronostici ippici con determinati ambienti, in particolare il CONI e l'UNIRE. In questo modo è possibile sostenere la filiera relativa a questi comparti, che oltretutto danno lavoro, profitti e grandi ricavi a comparti che occupano decine di migliaia di addetti. Si tratta di un indotto non indifferente. La stessa situazione per quanto riguarda il comparto ippico e sportivo si è registrata anche all'estero.

Un altro argomento su cui mi soffermo brevemente è quello relativo ai videogiochi. Va a merito di questa Commissione se finalmente si è potuto ottenere in sede di sessione di bilancio una regolamentazione del suddetto settore. Abbiamo dovuto contrastare un'impostazione di filosofia tributaria secondo la quale, se avessimo provveduto alla regolamentazione di questo settore, avremmo legittimato eticamente e moralmente l'intero settore. *A contraris* abbiamo tutti argomentato, maggioranza ed opposizione, che proprio grazie a tale regolamentazione ed un sistema di controlli si sarebbero evitate non solo quelle zone grigie cui facevo riferimento prima, ma sicuramente anche interessi ed infiltrazioni da parte della criminalità organizzata.

Ulteriore questione affrontata con un capitolo a parte è quella delle scommesse *on line*. Per quanto riguarda questa tematica, che implica innanzitutto una giurisprudenza ed una legislazione di carattere comunitario, perché presenta la difficoltà dell'assenza di confini territoriali certi, si è voluto mutuare l'organizzazione e le proposte che rispetto a questo settore provengono dalla Francia, in cui abbiamo svolto un sopralluogo. Si è pensato di proporre, come del resto era già emerso in Commissione, un sito nazionale al quale gli utenti possono accedere mediante carte di credito facilmente collegabili al sistema creditizio italiano.

Per il Bingo si è voluto verificare in maniera approfondita all'estero la regolamentazione di queste sale. Ora, poiché i singoli comparti, già illustrati precedentemente, stanno trovando adeguate soluzioni, sia dal punto di vista economico, sia della tutela della produzione e del lavoro, anche per il Bingo si è voluto riaffermare innanzitutto una caratteristica tipica del modello italiano, cioè di un gioco nato per la socializzazione di determinate categorie sociali. Si ritiene che tale caratteristica non debba essere snaturata e che anzi la si debba accentuare. Ad esempio, si è proposto di allungare i tempi delle estrazioni e, soprattutto, sono stati posti alcuni divieti ai minori che finora l'ordinamento non prevedeva. Si è cercato insomma di mettere qualche paletto indicando specifiche segnalazioni per i frequentatori. Al tempo stesso si rileva che certamente il comparto vive un momento di estrema difficoltà. Oltre ai tanti investimenti fatti,

si rende necessaria una particolare tutela per gli addetti al settore che già sono stati assunti.

Il documento si propone di dare qualche suggerimento per un rilancio economico di queste sale, anche se nello stesso tempo pretende paletti ben precisi perché la finalità della socializzazione sia garantita.

Il nostro Paese, come del resto anche altri Paesi a livello europeo, per quanto riguarda il comparto dei giochi è ad una vera e propria svolta. Dal punto di vista interno, perché per la prima volta è stato individuato un unico centro decisionale e di responsabilità, vale a dire l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato; dal punto di vista europeo ed internazionale perché è un settore verso il quale la cosiddetta società civile si va sempre più orientando. Quindi, l'attenzione della gente, degli utilizzatori, va sempre più aumentando. Ora, proprio perché si evidenzia una maggiore attenzione dell'opinione pubblica ed un maggiore interesse di chi si diverte in questo comparto, devono anche aumentare la regolamentazione, che dovrà essere sempre più trasparente, e il controllo, se non si vuole andare incontro a fenomeni patologici. Si ritiene che un giocatore tutelato sotto ogni aspetto sia anche un cittadino tutelato. L'assenza di controllo e di repressione dei fenomeni illegali espone i giocatori alla criminalità, all'usura ed allo sfruttamento. Il documento propone di aumentare la tutela dei giocatori, massimizzare le entrate erariali - questo era lo scopo iniziale - e, al contempo, non enfatizzare né tanto meno incentivare la propensione al gioco.

In sintesi, si formulano le seguenti osservazioni.

Occorre ripristinare un diretto collegamento tra la vendita dei biglietti di concorsi pronostici, scommesse e lotterie e la destinazione sociale e culturale dei proventi erariali. In proposito ricordo il discorso relativo alla filiera sportiva ed ippica.

Occorre incrementare l'azione di contrasto del gioco clandestino dando piena dignità al gioco pubblico e legale e ampliando la percezione di un chiaro disvalore sociale del gioco clandestino.

Occorre inserire fra i compiti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato lo studio e l'analisi - anche questa una richiesta venuta da più parti - dei fenomeni sociali più allarmanti legati al gioco, anche con il coinvolgimento diretto delle associazioni di categoria degli operatori nonché degli organismi (associazioni, ONLUS, fondazioni) che si occupano delle ludopatie, dell'emarginazione sociale e della lotta all'usura.

Occorre predisporre un quadro normativo nuovo per consentire l'avvio delle nuove forme di gioco per via telematica ed informatica.

Occorre gestire unitariamente l'offerta dei giochi coprendo anche quella parte di gioco che attualmente è gestita dal mercato illegale, evitando sovrapposizioni e omogeneizzando le regole, disparità di trattamento fiscale, di aggi e di condizioni di concessione.

All'azione di razionalizzazione organizzativa deve naturalmente accompagnarsi una decisa opera di semplificazione e riorganizzazione rispetto alla quale si propone un testo unico.

In conclusione, le osservazioni che precedono vanno tuttavia intese come uno sforzo della Commissione di coadiuvare nella difficile opera di sostegno e rilancio del settore non solo l'Esecutivo, ma anche i vari comparti produttivi interessati al settore, da compiersi però non in contraddizione ma in forza di un ancoraggio forte alla preoccupazione e alla sensibilità per i riflessi di carattere etico-morale che tale posizione comporta. Non vi è dubbio che il richiamo ai valori etici e morali in forza dei quali occorre frenare un uso smodato ed iniquo del gioco ha costituito l'indirizzo fondamentale e unanime della Commissione – è un augurio – ed è stato un dato irrinunciabile dell'indagine conoscitiva stessa.

Dichiaro aperta la discussione.

DE PETRIS (*Verdi-U*). Signor Presidente, ho chiesto di poter intervenire per prima in considerazione del fatto, di cui mi scuso, che purtroppo devo contestualmente presenziare ai lavori di un'altra Commissione.

Non solo in base alla relazione svolta ora in sintesi dal Presidente, ma soprattutto in considerazione dello schema di documento conclusivo predisposto, rilevo che alcune questioni che hanno fatto parte – e non solo per sollecitazioni venute dalla nostra parte politica – del lavoro della Commissione nell'ambito di quest'indagine conoscitiva sono state recepite. In particolare, vorrei soffermarmi su due questioni che mi stanno particolarmente a cuore, che riguardano sostanzialmente la necessità che sia ripristinato un collegamento tra la vendita dei vari biglietti relativi a concorsi pronostici, scommesse e lotterie e la destinazione sociale e culturale di alcuni proventi, come, ad esempio, alcune campagne sociali, ovvero obiettivi di natura culturale di maggior respiro. Si tratta di una questione che avevo posto varie volte e che mi pare sia stata recepita anche nelle conclusioni. Ad esempio, penso anche alla lunga discussione relativa allo sport, considerato non soltanto nella sua dimensione generale, ma anche per le sue implicazioni di natura sociale, cioè relativamente alla diffusione nei quartieri e sul territorio.

L'altra questione riguarda il problema del gioco clandestino e l'esigenza di rafforzare tutti gli strumenti di contrasto all'illegalità, sia per la rilevanza sociale del fenomeno che per la lesione grave della legalità derivante dai vari fenomeni in atto. Vorrei ricordare che è uno dei settori in cui la criminalità organizzata è più forte, rispetto al quale è compito della Commissione sottolineare l'esigenza di un rafforzamento del contrasto.

Ricordo che tale azione di contrasto rispetto ad altri settori è all'esame di altre Commissioni del Senato. Mi riferisco, ad esempio, all'utilizzo degli animali per i combattimenti clandestini, un terreno in cui purtroppo si manifesta una forte e barbara presenza della criminalità organizzata.

La terza questione su cui vorrei soffermarmi è relativa alle sale Bingo. Tra l'altro, ricordo che anche nel corso della missione in Spagna alla quale ho partecipato la Commissione ha potuto verificare una serie

di storture e di problemi che si riscontrano tendenzialmente anche nel nostro Paese.

Ora, sono d'accordo con la proposta del Presidente di ridiscutere nel documento la disciplina relativa al gioco del Bingo, per evitare che possa essere presentato come una sorta di gioco per le famiglie e i pensionati. Sarebbe molto pericoloso. Tra l'altro, mi sembra che l'aspetto della socializzazione non sia stato sufficientemente messo in evidenza.

Una delle questioni che mi stanno più a cuore attiene al coinvolgimento finanziario degli enti locali - anche se nel documento se ne parla - considerati i gravi problemi che si sono manifestati. A tal proposito credo che l'essere arrivati ad un blocco del numero delle sale sia forse nelle cose. Non credo che dal punto di vista imprenditoriale esistano ulteriori spazi in questo senso.

È evidente che dalle conclusioni dell'indagine emergano varie proposte e indicazioni, rispetto alle quali probabilmente si dovrà anche ritornare nello specifico in futuro. Similmente credo che l'azione di razionalizzazione organizzativa necessiti di una puntuale verifica rispetto agli atti che il Governo porrà in essere.

In ogni caso, nel prendere atto con favore che varie indicazioni, avanzate anche da altri colleghi, sono state almeno in parte recepite, preannuncio a nome del mio Gruppo il voto favorevole sul documento conclusivo.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola al senatore Eufemi, mi permetto di fare un'ulteriore considerazione su una questione che forse nella mia breve relazione sul documento conclusivo non è emersa, ma che risulta di particolare rilievo. Nel parlare dei molti comparti rispetto ai quali si stanno immaginando soluzioni soddisfacenti per tutti, in particolare soluzioni indicate da questa Commissione, probabilmente ho dimenticato di sottolineare che la situazione problematica relativa al comparto dei concessionari di scommesse sportive ed ippiche sta avviandosi ad una soluzione proprio grazie al decreto-legge all'esame delle Commissioni riunite finanze e agricoltura, le cui indicazioni nascono proprio dal lavoro che già sei mesi fa la nostra Commissione aveva avviato. Mi sembrava giusto sottolinearlo.

Prima che i colleghi si allontanino, voglio ricordare che, se non ci sono controindicazioni, mercoledì prossimo alle ore 12, presso la Sala rossa sita all'ingresso di Palazzo Madama, si svolgerà una conferenza stampa per la presentazione del documento conclusivo, alla quale sono invitati tutti i colleghi che desiderano partecipare.

**EUFEMI (UDC).** Il Gruppo UDC esprime il proprio consenso al documento conclusivo relativo all'indagine parlamentare sui giochi e le scommesse predisposto dal presidente Pedrizzi. L'apprezzamento deriva dall'ampiezza delle audizioni svolte quest'anno che, grazie all'ascolto dei protagonisti del settore, hanno permesso di approfondire al meglio i vari temi in esame.



Sono state altresì individuate le linee d'azione che dovranno caratterizzare lo sviluppo del settore, con un accento particolare per la finalizzazione etica delle entrate, accentuando anche i profili di natura etico-morale.

La questione essenziale, dal punto di vista istituzionale, è quella di realizzare un raccordo di tutte le attività attraverso la creazione di un organismo unitario in cui siano rappresentati tutti gli interessi, in modo da evitare anche possibili fenomeni di cannibalizzazione. Si evidenzia altresì la necessità di esplicitare che alla rete unica finora esistente, finanziata con risorse pubbliche, sia consentito l'accesso, a parità di condizioni, a tutti gli utilizzatori del complesso sistema dei giochi. Si esprime invece contrarietà alla revisione del comitato giochi che, scarsamente indipendente, risulta inidoneo ad assolvere funzioni strategiche.

L'indagine conoscitiva ha permesso, anche grazie ai chiarimenti espressi dal Sottosegretario Contente, di fornire alle forze dell'ordine chiare indicazioni interpretative di alcune norme della legge finanziaria per il 2003 rispetto al settore degli apparecchi da intrattenimento come pure l'individuazione di soluzioni in grado di evitare la crisi delle sale Bingo. Ciò dovrebbe consentire di poter intervenire tempestivamente.

Si ribadisce poi la necessità di preservare l'equità di trattamento sugli aggravi e dunque nel prelievo fiscale fra tutti gli operatori del settore, al fine di garantire che tutti gli operatori possano confrontarsi sul mercato con le stesse regole e lasciare poi al mercato il compito di determinare il migliore ed evitare quindi disparità di trattamento in termini di aggravi, di durata delle convenzioni, anche se – in questo senso il relatore ha tenuto conto delle nostre indicazioni – su ciò hanno sicuramente influito decisioni di investimento e di intervento sulla rete di cui non si può non tener conto. Tutto ciò, rispetto al concetto generale della differenziazione, è contro la trasparenza, come del resto si è ribadito più volte. Rafforzare il contrasto all'illegalità è un'esigenza primaria e ineludibile.

Formuliamo infine l'auspicio, signor Presidente, che possa essere realizzato un testo unico sulla normativa relativa ai giochi, obiettivo che potrà certamente essere portato avanti unitariamente da tutta la Commissione.

Sono queste le ragioni che portano il Gruppo UDC ad esprimere un voto favorevole sul documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

FRANCO Paolo (LP). Signor Presidente, nel confermare il voto favorevole del Gruppo Lega Nord sul documento conclusivo di quest'indagine conoscitiva, dichiaro nel contempo di condividere le questioni riassunte dal Presidente nella sua introduzione, sia per l'importanza che tale indagine ha avuto e avrà nei confronti di chi è chiamato ad elaborare soluzioni che consentano nel tempo una riqualificazione di questo complesso settore, sia perché da essa sono scaturite indicazioni già parzialmente recepite – come ben sappiamo – nella legge finanziaria, con la definizione di una norma relativa alle macchine da intrattenimento, i cosiddetti *video-poker*, che va nella direzione di realizzare finalità etiche e moralizzatrici –

ricordate dal Presidente – di cui si dovrà assolutamente tener conto nel definire in futuro una normativa in materia o nell'avviare un'indagine conoscitiva in proposito. Si tratta di un tema particolarmente delicato, considerato che in alcuni casi si può determinare addirittura una sorta di patologia nei confronti del gioco (le cosiddette ludopatie) con gravi danni sia personali che familiari.

L'indagine ha evidenziato in maniera inequivocabile anche il cambiamento nelle abitudini, nella cultura, nelle modalità di avvicinarsi al gioco. In effetti, dalla lettura dei titoli dei capitoli in cui il documento è suddiviso e che il Presidente ha riassunto, si evince che questi temi oggi hanno una rilevanza diversa rispetto al passato. Basta pensare al funzionamento dei concorsi pronostici o delle scommesse ippiche di vent'anni fa o al fatto che le scommesse *on line*, le macchine da intrattenimento ed il Bingo – per non parlare poi delle lotterie nazionali e istantanee o dello sviluppo del gioco clandestino – una volta non esistevano. Quindi, è stato giusto evidenziare le diverse realtà che ruotano intorno al complesso sistema dei giochi.

Mi limito solo ad un appunto, senza peraltro voler entrare nel dettaglio di tutti gli argomenti trattati, richiamato alla fine del documento conclusivo, quando si dice che bisogna «Gestire l'apporto degli operatori privati in qualità di concessionari per permettere comunque condizioni di apertura a soggetti nuovi e vigilando sulla tutela della concorrenza».

Anche se ovviamente condivido tale dichiarazione, rilevo che tale affermazione non trova applicazione neanche oggi. Se teniamo conto di quanto è scritto nel documento, della complessa discussione in materia e del dettato del decreto-legge sull'UNIRE e sui concessionari del servizio di raccolta delle scommesse ippiche, si evidenzia che purtroppo rimane ancora in piedi il collegamento – una sorta di cordone ombelicale – tra l'assumersi l'onere – e naturalmente anche gli eventuali utili commerciali – della gestione del sistema delle scommesse e la richiesta di intervento pubblico nel momento in cui non si riesce a far fronte agli impegni assunti a suo tempo. Generalmente, ogni azienda privata si basa su alcune previsioni, ma poi, se qualcosa non funziona, se ne assume anche responsabilmente l'onere. Credo che la tutela della concorrenza nasca proprio nel momento in cui il singolo soggetto è in grado di ottemperare agli obblighi assunti a livello contrattuale.

Anche se non è in discussione l'opportunità di mantenere il finanziamento, di cui al decreto-legge n.45 del 2003, per venire incontro alle finalità specifiche dell'UNIRE e dei concessionari che si occupano della raccolta delle scommesse ippiche, è altrettanto evidente che si prevedono agevolazioni e facilitazioni che non esistono in altri campi dell'imprenditoria privata.

Per il Bingo vale lo stesso discorso, nel senso che anche in questo caso sono state approfondite le varie problematiche sul tappeto e sono emerse anche molteplici proposte finalizzate alla soluzione della difficile situazione che sta attraversando il settore dal punto di vista finanziario. Vengono in mente a questo punto anche le società sportive.

Anche se non si vuole mettere in dubbio l'opportunità di quanto si sta facendo oggi, tenendo naturalmente in debito conto le finalità alla base di quest'indagine conoscitiva, altrettanto si dovrà fare nel momento in cui i concessionari, assumendo in proprio la gestione di tutte le vicende sportive (fermo restando la scelta del sistema concessorio e non autorizzatorio, da noi condivisa), non dovessero tener fede agli impegni assunti. Non si può certo pensare - sarebbe lesivo dei principi e della finalità alla base della concorrenza - di sanare in futuro errori di valutazione compiuti nel passato.

Fatta questa precisazione - che mi sembrava comunque di un certo rilievo - osservo che nel complesso la Commissione ed il Presidente hanno svolto nel tempo un'analisi corretta delle problematiche che attengono al settore e che le conclusioni che emergono dal documento meritino senz'altro la nostra approvazione.

SALERNO (AN). Signor Presidente, il Gruppo Alleanza Nazionale conviene sul contenuto del documento conclusivo e non può che ribadire la rilevanza del lavoro svolto, sia nell'ambito delle audizioni che dei sopralluoghi all'estero.

Inoltre, al di là della valutazione nel merito del documento conclusivo, si rileva anche l'utilità dell'indagine conoscitiva svolta che, considerate le carenze normative in materia, ha consentito al Parlamento di varare tempestivamente una normativa *ad hoc*. Bisogna oltretutto riconoscere alla Commissione finanze il merito di essere stata, grazie anche al suo ruolo di particolare rilievo istituzionale, tra i primi ad aver affrontato la questione.

Da questo punto di vista sembrano ormai maturi i tempi per dare l'avvio ad un'indagine che interesserà i Paesi dell'Est, considerato che l'esperienza e l'autorevolezza di questa Commissione, in rappresentanza di uno dei Paesi fondanti l'Unione europea, potrà esercitare una funzione di richiamo dal punto di vista sia istituzionale che di comportamento per quegli Stati che, pur avvicinandosi rapidamente all'Europa, ancora non possono contare su una tradizione storica e culturale come quella dell'Occidente democratico.

Credo che proprio per dare senso all'indagine conoscitiva svolta, sia compito del Presidente e di tutti i componenti adoperarsi per mantenere alto il ruolo di questa Commissione. Questo lo dico, in particolare, con riferimento ad alcune audizioni svolte di recente, da cui è emerso che da parte dei vari Comandi generali della Guardia di finanza è stata data un'interpretazione della norma di legge non coincidente con quella del Ministero. Sarebbe opportuno che la Commissione finanze rappresentasse, sia per il Governo che per le istituzioni chiamate ad esercitare un controllo diretto del territorio e ad applicare le prescrizioni normative, un organo di riferimento ancora più forte. Pur non essendo i destinatari delle norme, la nostra funzione è di predisporle esprimendo contestualmente un indirizzo politico. In ultima analisi, esprimo personalmente grande soddisfazione - anche se credo di poter parlare a nome di tutti - per il ruolo di grande rilievo che la Commissione ha svolto nell'ambito di quest'indagine cono-

scitiva. Pertanto, nel ribadire il consenso sul lavoro svolto, il Gruppo Alleanza Nazionale dichiara il voto favorevole sul documento conclusivo.

PRESIDENTE. Voglio ricordare a me stesso, ma in modo particolare alla Commissione, che grazie all'ultima audizione, nel corso della quale si è voluto specificare meglio le modalità di interpretazione di certe norme, è stato immediatamente possibile arrivare ad una correzione dell'interpretazione delle norme stesse a livello nazionale – almeno questo è quanto mi risulta – per cui certi fenomeni che non si ritenevano in linea con lo spirito e la logica della legge sembrano non verificarsi più.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, mi compiaccio con il Presidente e con chi l'ha aiutato nella stesura del documento conclusivo. Lo ritengo apprezzabile e in gran parte condivisibile. Vengono toccati quasi tutti gli argomenti che sono stati esaminati nel corso delle varie audizioni sui giochi e le scommesse e dei sopralluoghi compiuti all'estero. Sono stati affrontati temi molto complessi, sia dal punto di vista fiscale ed etico-morale, sia per l'impatto sull'opinione pubblica.

Mi permetto di sottolineare però un aspetto relativo alle sale Bingo che non mi sembra in sintonia con gli impegni assunti dal Parlamento. Certamente condivido l'esigenza di trovare soluzioni che consentano di superare l'attuale situazione di difficoltà, ma non per questo nel documento si può far riferimento alla questione dell'allocazione delle macchine da intrattenimento come se già si fosse giunti ad una soluzione positiva. La questione è invece ancora aperta e irrisolta. Ricordo al Presidente che oltretutto l'Aula del Senato e della Camera si sono espresse con un voto contrario. Credo che se ne debba tener conto o, quantomeno, la questione va lasciata aperta evitando di dare l'impressione che si è giunti ad una conclusione.

Mi riferisco in particolare a pagina 38 laddove si dice, con riferimento alle richieste dei rappresentanti dei concessionari delle sale: «La prima di tali richieste», vale a dire in merito al *jackpot* (l'altra attiene alle cosiddette macchine da intrattenimento) «è stata soddisfatta e si prevede che nella stessa direzione possano aversi altri cambiamenti». Quest'ultima considerazione non la condivido.

A pagina 40, ultimo capoverso del capitolo 9, si dice in modo ancora più conclusivo: «Nel ribadire il divieto a utilizzare apparecchi per il gioco d'azzardo, si potrebbe valutare l'ipotesi di consentire l'uso di apparecchi per il gioco lecito – in analogia con i pubblici esercizi e i punti di raccolta di altri giochi autorizzati – nelle sale Bingo; tale previsione andrebbe però coordinata con il divieto ai minori non solo all'ingresso ma anche all'uso di apparecchi che consentano vincite in denaro, e completata con una più rigida disciplina dei controlli degli accessi e del rispetto dei tempi di svolgimento di giochi». In pratica sembra che la questione tenda a risolversi positivamente.

PRESIDENTE. Senatore Castellani, mi permetto di intervenire per fornire un chiarimento che potrebbe essere utile al fine di completare gli elementi di valutazione necessari alla formulazione della dichiarazione di voto. Tengo a precisare che, anche se sul tema del Bingo è stato svolto un ampio dibattito, non vi è la minima intenzione di voler incidere su eventuali dichiarazioni di voto.

Con riferimento a quanto da lei indicato a pagina 38, rilevo solo che sono state riportate le proposte formulate dai rappresentanti di categoria. Dunque, era necessario riportarle tutte.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Non sono contrario alla formulazione del testo in generale, ma solo al fatto che si aggiungano le parole «si prevede che nella stessa direzione possano aversi altri cambiamenti».

PRESIDENTE. Ritengo che quanto scritto a pagina 38 non si possa modificare perché si tratta di proposte formulate dai rappresentanti di categoria.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Mi scusi, signor Presidente, in tal caso perché come Commissione si prevedono altri cambiamenti?

PRESIDENTE. È vero che il Parlamento si è espresso con un voto contrario – e ricordo alla Commissione che io stesso ho votato in tal senso – però alla luce di una legislazione che poi è stata modificata. Intendo dire che dopo quel voto è stata introdotta la possibilità di installare i videogiochi presso i concessionari delle scommesse sportive ed ippiche. In pratica non è stata disciplinata solo l'installazione presso le rivendite di tabacchi ed altri esercenti, così come accadeva in passato, ma è stata data anche ai concessionari delle scommesse ippiche e sportive la stessa possibilità. Non si capisce per quale motivo tale possibilità debba valere per i concessionari di scommesse, ma non per le sale Bingo. È una riflessione puramente logica, anche perché poi la valutazione politica è lasciata all'atteggiamento di ciascuno. La prima considerazione tiene dunque conto di una modifica legislativa. In secondo luogo, alla fine del 2003 dovranno essere in prospettiva collegati tutti gli operatori nell'ambito di una rete *on line*. Vi sarà un controllo pervasivo e certo sui singoli videogiochi. Non avrebbe senso consentire da un lato alla rivenditoria di tabacchi l'installazione di un videogioco, senza prevedere particolari guarentigie, dall'altro vietare analoga possibilità soltanto ai gestori delle sale Bingo che devono sottostare invece a determinate regole, cioè il divieto dei minori all'ingresso nelle sale, la collocazione dell'apparecchio presso locali totalmente separati dalla sala Bingo e la realizzazione di quella socializzazione che attualmente manca.

Quindi, sulla base di dette condizioni si potrebbe anche valutare la possibilità di installare i videogiochi in queste sale, considerato, come dicevo, che a tutti gli altri esercenti e concessionari di scommesse tale possibilità è garantita *ope legis*, senza condizione alcuna.

Per questo motivo si è voluto aprire uno spiraglio. A certe condizioni questa possibilità, che resta comunque condizionata, la si potrebbe valutare, considerato che per gli altri, secondo quanto prevede la legge, si tratta di una certezza.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, proprio perché si è ormai giunti all'esame del documento conclusivo dell'indagine, non credo che sia nostro compito andare alle conclusioni effettuali ed effettive. Sarebbe preferibile lasciare la questione aperta. Poi ognuno esprimerà la sua valutazione in merito.

PRESIDENTE. Qual è il suo suggerimento, senatore Castellani?

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Ribadisco che sarebbe sufficiente a pagina 38 togliere le parole «si prevede che si possano avere altri cambiamenti».

FRANCO Paolo (*LP*). Signor Presidente, sulla base del chiarimento interpretativo che lei ha dato ora, anch'io mi sento di concordare con le parole del senatore Castellani.

PRESIDENTE. Senatore Castellani, può indicare esattamente quali modifiche vorrebbe introdurre?

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Il cambiamento attiene al periodo: «si prevede che nella stessa direzione possano aversi altri cambiamenti».

PRESIDENTE. Togliamo allora l'intero periodo.

GIRFATTI (*FI*). Signor Presidente, lei ha predisposto ed illustrato un documento veramente esaustivo, per cui non credo sia il caso di modificarlo. Altrimenti, si renderebbe necessario un approfondimento ulteriore dell'intero documento.

PRESIDENTE. Senatore Girfatti, è un mese che è stato consegnato ai Commissari!

GIRFATTI (*FI*). Sì, ma mi riferisco solo ad eventuali esigenze di modifica. In tal caso, si dovrebbe entrare nel merito delle singole questioni.

PRESIDENTE. Senatore Girfatti, la proposizione «La prima di tali richieste è stata soddisfatta...» è una considerazione su quello che già si è fatto; togliere le successive parole «e si prevede che nella stessa direzione possano aversi altri cambiamenti» non cambia nulla.

GIRFATTI (*FI*). E allora perché toglierle?

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). A pagina 40, laddove si dice «si potrebbe valutare l'ipotesi di consentire l'uso di apparecchi per il gioco lecito - in analogia con i pubblici esercizi e i punti di raccolta di altri giochi autorizzati - nelle sale Bingo», anziché dire «si potrebbe valutare l'ipotesi di consentire...», si potrebbe dire «resta aperta la questione di consentire...».

PRESIDENTE. Va bene, anche questo non cambia il senso complessivo. Accolgo le proposte di modifica.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). In tal caso, esprimo il mio voto favorevole.

BRUNALE (*DS-U*). Signor Presidente, intervengo brevemente in sede di dichiarazione di voto sul documento conclusivo in esame. Il Gruppo DS-U ha partecipato insieme ai colleghi per lungo tempo ed in modo attivo all'approfondimento di tutti i temi ed argomenti trattati condividendone altresì lo spirito. Inoltre, si è condiviso il metodo di lavoro, in particolare la programmazione inerente l'organizzazione delle audizioni, che ha portato ad un aperto confronto e ad un affinamento dell'analisi del settore, possibile anche grazie ad una verifica realizzata sul campo nel corso di alcuni sopralluoghi in Europa.

Complessivamente, il documento non si limita soltanto a fotografare l'esistente, ma aspira addirittura a ridisegnare in modo organico, sotto ogni punto di vista, il settore affidando in qualche modo le valutazioni conseguenti - derivanti da analisi e da temi ancora in discussione, come quelli richiamati dal senatore Castellani, o che invece sono già ben definiti - al Governo ed al Parlamento.

Io ritengo che in quest'arco di tempo sia stata correttamente messa in evidenza la possibilità di apportare correttivi importanti alla legislazione che regola il settore del gioco e dell'intrattenimento. Indipendentemente dalla conclusione dell'indagine conoscitiva, era stata richiamata l'esigenza di addivenire ad una soluzione positiva dal punto di vista legislativo per questo settore. Così è stato, con soddisfazione pressoché unanime del Parlamento.

Ulteriore soddisfazione deriva dall'aver formalmente fornito, come c'era stato richiesto, alcune indicazioni che nel documento sono state recepite e che condividiamo nell'impostazione, anche con riferimento alla parte introduttiva del documento stesso. Si è voluta rendere più «laica» l'impostazione che lega e deve irrinunciabilmente legare l'offerta dei giochi, e quindi le risorse rinvenienti dai giochi stessi, alle finalità. Dal nostro punto di vista questo stretto legame, di cui si «enfaticizza» tanto l'irrinunciabilità, tra l'offerta dei giochi e le finalità etiche da perseguire, deve essere valutato in modo molto «soft», considerato che l'operatore pubblico, nelle scelte allocative delle risorse rinvenienti dal gioco, ha pieno titolo ad utilizzarle nel modo che ritiene più opportuno ed utile alla sua azione.

Certo, capisco che dal punto di vista della sensibilità nel rapporto con l'opinione pubblica, con i cittadini, l'esempio della Spagna data molto indietro nel tempo, considerato quanto ha fatto negli ultimi anni il Presidente dell'ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles) dal punto di vista della finalizzazione dei proventi derivanti dalla lotteria nazionale. È certo un esempio luminoso, importante, ma bisogna anche considerare che in quel Paese, da quel punto di vista, esiste una forte e lunga tradizione, come del resto accade in Italia per quanto attiene parte delle scommesse inerenti alle attività sportive. Alcune importanti modifiche da noi richieste sono state sostanzialmente accolte nel documento, laddove si fa riferimento ad esempio al venir meno, con il percorso intrapreso di riordino degli ex Monopoli di Stato, del fondo di riserva previsto dalla legge del 1948 nei confronti del CONI. In pratica le scommesse, con le modifiche introdotte, sono state ora poste in capo all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Si condivide il percorso volto ad individuare una sorta di agenzia, in questo caso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che accenti su di sé una serie di funzioni. In ogni caso la questione del CONI necessita di una valutazione a parte, trattandosi di argomento molto delicato e complesso che non può essere liquidato semplicemente esprimendo un giudizio genericamente positivo.

Con riferimento alle nostre osservazioni, che ripeto sono state tutte opportunamente recepite ed arricchiscono dunque il documento in esame, mi permetto di rilevare come il capitolo relativo al gioco clandestino non mi sembra che sia stato trattato con argomentazioni sufficienti, se si considera l'attività svolta dalla Commissione. In particolare, non viene messo abbastanza in evidenza - ovviamente è una mia valutazione personale - che uno dei punti cardine della lotta al gioco clandestino è legato alla capacità di amplificare adeguatamente l'offerta dei giochi sul territorio in modo da rendere trasparente, come diceva il Presidente, il gioco legale. Una copertura adeguata del territorio significa che i giochi consentiti devono poter essere accessibili in ogni parte del Paese.

L'altra questione attiene al minor carico fiscale. Sono queste le tre leve, oltre ovviamente all'aspetto della repressione che non si vuole certo mettere in discussione, su cui si deve operare. Tali questioni andavano precisate meglio nel documento, considerato anche quanto ha avuto modo di dire sull'argomento lo stesso sottosegretario Contento. Si tratta di questioni, non ultima quella che attiene al carico fiscale, che necessitano di essere affrontate con decisione e secondo i tempi indicati dal Governo.

In conclusione, rilevo che si è evitato di parlare del problema delle case da gioco. A prescindere dalla scelta fatta, mi domando se quest'argomento non meriti - anche per non essere sottoposti a critiche - di essere in qualche misura richiamato, considerato che in passato il Parlamento si è già espresso al riguardo. Si tratta di un problema di grande rilievo per il nostro Paese. Basta soltanto pensare al gioco clandestino ed alla dislocazione delle case da gioco, oltre agli altri temi che ho indicato. Forse sarebbe sufficiente ricordare che su questo argomento sarà svolto in altra



sede ed in altro momento un approfondimento, senza peraltro assumere un impegno.

Un'ultima osservazione che non traspare dal documento è legata all'organizzazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. A mio avviso si rende necessaria un'attenta azione di riqualificazione delle strutture interne e del personale. Non è solo un problema di risorse manageriali, che sono comunque indispensabili, ma anche di qualificazione del personale che deve essere caratterizzato ad ogni livello da elevata professionalità. Solo così una struttura di primaria importanza come quella che si vuole realizzare potrà davvero essere all'altezza sia dei problemi del settore interni al Paese che di quelli che necessitano di un raccordo a livello internazionale. È un argomento sul quale credo che la Commissione debba assumere un preciso impegno.

Concordo infine con la proposta del senatore Eufemi in merito ad un Testo unico che regolamenti compiutamente le norme in tema di giochi. In ogni caso esprimo a nome del mio Gruppo il voto favorevole sul documento in esame.

LABELLARTE (*Misto-SDI*). Intervengo brevemente per esprimere un giudizio positivo come senatore del Gruppo Misto-SDI sul documento finale e anche sul lavoro che complessivamente è stato svolto e che costituisce una tappa importante in un processo di razionalizzazione che già da qualche tempo è in atto in questo settore estremamente delicato.

Gli esiti verso i quali siamo andati in questi mesi non erano scontati, così come del resto non era scontato l'approccio dal quale doveva muovere l'attività della Commissione nell'affrontare l'argomento. In passato è stato assunto un atteggiamento moralistico, con gravi danni per il settore, tendente a criminalizzare l'intera realtà ed a considerare qualsiasi gioco come un elemento *sic et simpliciter* negativo. Ciò ha permesso alla criminalità organizzata di gestirne una larga parte.

Altrettanto sbagliato sarebbe stato un approccio, che pure si è evidenziato in passato, esclusivamente fiscale, attento cioè soltanto alla rilevanza del gettito del settore.

Non dobbiamo dimenticare che nella passata legislatura si è pensato per un certo periodo di tempo di andare nella direzione esattamente opposta a quella poi effettivamente percorsa, cioè tendente all'abolizione di una struttura autonoma che si occupasse dei giochi (in pratica la stessa Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato) e all'assegnazione dell'intero settore in capo all'Agenzia delle entrate. Tale atteggiamento scontava sostanzialmente il fatto di considerare rilevante il fenomeno soltanto dal punto di vista del gettito capace di fornire. Da ciò è derivata poi una propensione alla moltiplicazione dei giochi volta ad incrementare ulteriormente le entrate. In Commissione si è manifestato un atteggiamento volto a mantenere un equilibrio rispetto ad esigenze e situazioni che pure esistono, ma che vanno naturalmente contemplate tra loro. Ormai si è unanimemente concordi sull'esigenza di concentrare in capo ad un'agenzia, figlia degli ex Monopoli di Stato, la gestione dell'intero settore.

Mi auguro che ciò consentirà – concordo con quanto diceva prima di me il senatore Brunale – di modernizzare la suddetta Amministrazione rendendola adeguata ad un compito così delicato. Concentrare il controllo e la programmazione dell'intero settore in capo ad un'unica amministrazione dotata di sufficiente autonomia potrebbe a mio parere dare risultati estremamente positivi.

Nel documento si mette giustamente in luce uno degli elementi centrali, cioè il fatto che ad oggi i due terzi del settore (francamente è molto difficile una quantificazione in materia, tant'è che le cifre di cui parliamo non sono dimostrabili) sono presumibilmente ancora preda della criminalità organizzata. Il documento mette giustamente in luce che intervenire su un fenomeno così macroscopico richiede anche numericamente interventi estremamente duttili e differenziati, non solo di controllo e repressione, ma anche di programmazione della tipologia di giochi e di aderenza al territorio. Quanto è accaduto negli ultimi anni nel settore dimostra che si ha a che fare con una realtà in rapidissima evoluzione. Pertanto, se anche l'amministrazione e la legislazione non dimostreranno analoga capacità nel seguire l'evoluzione tecnologica del settore, ciò determinerà poi risultati inadeguati nel contrasto al dilagare del fenomeno criminale.

Condivido quanto sosteneva il senatore Brunale sull'omissione rispetto alle case da gioco. Un documento così completo e corposo non può a mio parere, pur mantenendo il giudizio positivo, non farvi neanche un accenno. Si tratta di questione che forse dal punto di vista delle quantità non emerge in maniera così evidente, ma che è sicuramente importante dal punto di vista simbolico.

Un'ultima osservazione sulla questione del Bingo. Pur rispettando pienamente il punto di vista dei senatori Castellani e Franco, rilevo che rispetto al gioco sembra permanere ancora un atteggiamento estremamente persecutorio. Il gioco del Bingo in una prima fase è stato raffigurato come una sorta di panacea di tutti i mali; in particolare avrebbe dovuto favorire l'occupazione e l'aggregazione degli anziani e risolvere molti dei problemi di bilancio dello Stato. Anche se ciò naturalmente non si rivelato vero, è altrettanto sbagliato pensare, sulla base di un atteggiamento preventivo eccessivo, ai soli rischi e pericoli insiti in queste sale. Non è una critica al documento, ma ad un approccio che normalmente si registra rispetto al fenomeno. Arrivare addirittura a vietare nelle sale Bingo, che comunque dispongono di strutture di controllo e sono sottoposte ad un sistema di concessioni, ciò che è largamente permesso in qualsiasi tabaccheria o bar non mi pare che dimostri un atteggiamento equilibrato.

Superata l'illusione che questa fosse l'età dell'oro, anche per molti imprenditori rimasti pesantemente scottati, ma anche l'idea che le sale Bingo rappresentassero la «tana del diavolo», credo che sia l'ora di manifestare un approccio equilibrato rispetto al fenomeno. È importante un controllo accurato, anche – come dice la senatrice De Petris – a livello di enti locali, però senza adottare un atteggiamento talmente persecutorio da rischiare di favorire invece la sala giochi clandestina.

Anche se il documento mantiene il giusto l'equilibrio al riguardo, alcuni colleghi, sia della maggioranza che dell'opposizione, tendono ancora a considerare il fenomeno molto negativamente, al punto che si renderebbe necessaria un'attività di controllo molto più rigida di quanto non accada per altre realtà di settore.

CANTONI (*FI*). Signor Presidente, sarò breve anche perché, intervenendo per ultimo, mi rifaccio a molte delle osservazioni dei colleghi, in particolare i senatori Eufemi e Salerno.

L'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione, oltre a caratterizzarsi per il suo grande rilievo, è stata svolta sulla base di criteri molto professionali ed approfondimenti puntuali. Pertanto, oltre ad esprimere il voto favorevole sul documento conclusivo a nome del Gruppo Forza Italia, ritengo sia giusto fare i miei complimenti al Presidente ed alla Commissione stessa per il lavoro svolto.

È chiaro che il mondo dei giochi, secondo quanto è stato evidenziato dalla Commissione, è ormai ad una svolta tant'è che per la prima volta, come è stato sottolineato, si dispone di una struttura, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, incaricata della gestione dell'intero settore. Mi associo a quanto detto dal senatore Brunale sull'attenzione specifica da prestare alla professionalità del *management*, uno degli aspetti fondamentali per poter gestire adeguatamente quest'importante realtà. Analogamente sottolineo quanto il Presidente ha evidenziato più volte, cioè il fatto che, essendo aumentata l'attenzione sociale rispetto al mondo dei giochi, si rende conseguentemente necessaria la massima trasparenza ed una regolamentazione adeguata. Certo, al fine di garantire la massima efficacia alle norme, si renderebbe auspicabile una semplificazione ulteriore delle norme attualmente esistenti.

Al tempo stesso non vanno dimenticati i pericoli derivanti dall'avvento e dalla grande evoluzione delle tecnologie telematiche, in generale dall'innovazione tecnologica che caratterizza il settore. Da una parte si determinano nuove opportunità, dall'altra si aprono però scenari inquietanti per la trasparenza ed il controllo.

La Commissione, nelle sue conclusioni, ritiene che occorra aumentare la tutela dei giocatori – aspetto sul quale credo siamo tutti d'accordo – massimizzare le entrate erariali, ma nel contempo non enfatizzare la propensione al gioco. Del resto, i Paesi con meno cultura, i Paesi più poveri, si rifugiano spesso nel gioco per disperazione. Ovviamente si tratta di un aspetto che non si può accettare. Al di là di una giusta attività di contrasto rispetto a certi fenomeni, il nostro Paese non può certo essere annoverato nell'ambito di certi Paesi ed opportunamente nel documento si evita di enfatizzare l'aspetto del contrasto.

Siamo altresì d'accordo sul fatto che la vendita dei biglietti di concorsi pronostici, delle scommesse, deve essere legata alla destinazione sociale. Non si tratta solo di una mera constatazione etica che ci spinge a tutelare l'aspetto sociale, ma vi deve essere una chiara finalizzazione dei proventi erariali verso obiettivi sociali e culturali. Su questo aspetto,

magari anche in futuro, la Commissione dovrà esprimersi. Da questo punto di vista concordo pienamente con il senatore Salerno.

Va in ogni caso potenziata l'attività di contrasto al gioco clandestino, dando contestualmente piena dignità al gioco pubblico. Quest'ultimo presenta probabilmente sacche o nicchie molto più ampie di quanto la Commissione e le attività preposte al controllo possano intuire.

L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato necessiterà del massimo supporto nella sua attività di studio e di analisi dei fenomeni sociali più allarmanti. L'attività di controllo da parte degli organi istituzionali a ciò preposti, *in primis* la Guardia di finanza, dovrà essere volta a seguire con attenzione l'evoluzione di certi fenomeni sociali per evitare che, in un'epoca di globalizzazione e di rapidi cambiamenti, tra sei mesi o un anno si debba essere costretti a rivedere e correggere il lavoro fin qui svolto.

Infine, si ritiene che lo sforzo della Commissione, inteso a coadiuvare l'opera dell'Esecutivo, debba caratterizzarsi per un ancoraggio forte alla preoccupazione che siano mantenuti comportamenti che presentino connotazioni etico-morali. Questo richiamo a valori etico-morali si rende necessario per frenare il dilagare di certi fenomeni che, se non controllati e ben evidenziati, si può tradurre in un grave danno per l'intera collettività. Quindi, nel richiamare il voto pienamente favorevole al documento in esame, mi compiaccio del pregevole lavoro svolto dalla Commissione e dal Presidente. PRESIDENTE. Hanno chiesto di parlare i senatori Costa e Girfatti. Essendo in fase di dichiarazioni di voto, ed essendo il rappresentante del loro Gruppo già intervenuto, chiedo loro se intendono effettivamente intervenire.

COSTA (FI). Rinuncio ad intervenire, signor Presidente.

GIRFATTI (FI). Signor Presidente, la dichiarazione di voto del Gruppo cui appartengo effettivamente è già stata svolta. Vorrei aggiungere soltanto che, oltre ad essere favorevole al documento, condivido pienamente tutte le indicazioni ed i suggerimenti espressi, in particolare da parte del collega Cantoni.

Mi interessa fare un breve accenno alle conclusioni cui arriva il documento, in particolare con riferimento al Bingo. Giustamente nell'ambito del lavoro svolto dalla Commissione si è voluto mettere particolarmente in luce i valori etico-morali che devono caratterizzare il settore, ma è altrettanto importante riuscire a regolamentare bene quest'attività.

Non posso dimenticare l'audizione di padre Rastrelli il quale, oltre a richiamare più volte i rischi insiti nel Bingo, ha voluto sottolineare l'importanza di assicurare il rispetto di valori etico-morali nell'opera di regolamentazione dell'intero settore da parte del legislatore.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione.

Sulla base delle osservazioni che sono state fatte dai colleghi, propongo alcune modifiche allo schema di documento conclusivo.

Propongo quindi di introdurre nel capitolo relativo al gioco clandestino una più esplicita sollecitazione ad ampliare l'offerta, ridurre il carico fiscale e rendere più capillare la rete di vendita, così come proponeva il senatore Brunale, relativamente agli strumenti.

Nella parte introduttiva del documento si potrebbe da subito indicare che non ci si è volutamente occupati della questione delle case da gioco e che rimandiamo la questione ad un'ulteriore riflessione.

Infine, sarà necessaria una riflessione ulteriore sulla questione del Bingo.

Passiamo alla votazione.

*(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).*

PRESIDENTE. Metto ai voti lo schema di documento conclusivo, così come modificato.

**È approvato.**

Propongo ai colleghi di formalizzare la conclusione di quest'indagine conoscitiva e di pubblicare gli atti ad essa relativi.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Infine, colgo l'occasione per ringraziare, a nome di tutti, l'Ufficio di segreteria della Commissione per il lavoro svolto, sia nel corso delle varie audizioni, sia durante le missioni all'estero, nonché i colleghi che hanno proficuamente collaborato ai lavori della Commissione.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*



TIPOGRAFIA DEL SENATO  
FINITO DI STAMPARE  
NEL MESE DI SETTEMBRE 2003

