Le Regole del gioco

Atti del convegno di presentazione dell’indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse

6a Commissione permanente (Finanze e tesoro)

n. 3
ottobre 2004
Le Regole del gioco

Atti del convegno di presentazione dell’indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse svolta dalla 6a Commissione permanente del Senato (Finanze e tesoro)

24 marzo 2004
Roma, Palazzo Giustiniani
Il presente volume raccoglie gli atti del Convegno promosso
dalla 6ª Commissione permanente del Senato (Finanze e tesoro)
di presentazione dell'indagine conoscitiva sul settore
dei giochi e delle scommesse.

La raccolta degli atti è stata curata dall'Ufficio di segreteria
della 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro).

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

Premessa ....................................................... Pag. 7

Introduzione del Senatore Riccardo Pedrizzi, Presidente della Commissione Finanze e tesoro - Le regole del gioco: indirizzi legislativi e compiti dello Stato ..................................................... » 9

Dottor Giorgio Tino, Direttore generale dell’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - Gestione unitaria e sviluppo del settore dei giochi pubblici ..................................................... » 17

Senatore Giovanni BrunaLe, Il settore degli apparecchi da intrattenimento tra controllo e sviluppo industriale ..................................................... » 25

Senatore Maurizio Eufemi, Il finanziamento dello sport e i giochi pubblici ..................................................... » 36

Generale di Brigata Pasquale DeBidda, Capo del III reparto del comando generale della Guardia di Finanza - L’azione della Guardia di Finanza nel contrasto del gioco irregolare e clandestino . . . . . » 41

Onorevole Manlio Contento, Sottosegretario di Stato per l’economia e le finanze - I giochi pubblici: prospettive e strategie ..................................................... » 46
PREMESSA

Questa breve premessa al volume degli atti del convegno organizzato dalla Commissione finanze e tesoro del Senato costituisce l’occasione per sottolineare ancora una volta il rilievo assunto dalle indagini conoscitiva tra le procedure informative delle Commissioni parlamentari.

Il convegno, infatti, trae origine dalla volontà di presentare il documento approvato dalla Commissione a conclusione dell’indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse, che ha ricevuto apprezzamenti e riscontri positivi. Si tratta di un lavoro approfondito e analitico, compiuto con la valida collaborazione – come sta a dimostrare la nutrita «scaletta» degli interventi al convegno – sia del Governo che delle istituzioni preposte alla gestione, alla regolazione e al controllo dell’intero comparto.

Del resto, gli stessi risultati dell’indagine hanno messo in luce le potenzialità di tale procedura parlamentare, che consente, laddove condotta con unità di intenti e con spirito costruttivo e di collaborazione tra maggioranza e opposizione, di elaborare una risposta politica adeguata e di primaria importanza oltre che una guida ermeneutica ed un indirizzo strategico sia per l’interprete che per il legislatore.

Tutto ciò è confermato peraltro – e ciò per la Commissione che ho l’onore di presiedere costituisce motivo di particolare soddisfazione – dalla circostanza che la Suprema Corte di Cassazione ha ritenuto di dover inserire nella motivazione della sentenza a Sezioni unite penali, n. 23272 del maggio 2004, concernente la raccolta di scommesse per conto di un bookmaker inglese in assenza di licenza, un esplicito riferimento all’indirizzo fondamentale contenuto nel citato documento conclusivo. Nella parte in cui si afferma la legittimità delle limitazioni e dei vincoli legislativi all’attività di raccolta delle scommesse per tutelare l’ordine pubblico e la salute dei cittadini viene testualmente affermato: «la legislazione italiana
si propone non già di contenere la domanda e l’offerta del gioco, ma di canalizzarla in circuiti controllabili al fine di prevenire la possibile degenerazione criminale, sicché tale legislazione risulta compatibile col diritto comunitario. Questa finalità è ben individuata nella relazione conclusiva della Commissione parlamentare di indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse, laddove sottolinea 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 scommesse".

In pratica, la sovranità degli Stati membri dell’Unione europea è stata sancita dalla Suprema Corte, dando piena conferma ap-punto degli indirizzi espressi dalla Commissione.

Nemmeno può essere sottaciuto che anche i recenti interventi legislativi predisposti dal Governo in materia di giochi hanno tratto origine da osservazioni e spunti contenuti nel citato documento conclusivo.

Gli interventi svolti nel corso del convegno testimoniano del rinnovato interesse per l’argomento e di una dialettica parlamentare e politica che non impedisce di condividere gli indirizzi di fondo da parte di esponenti della maggioranza e dell’opposizione.

Come affermato nella introduzione al convegno, auspico infine che la pubblicazione degli atti coincida con una stagione di nuove iniziative e con un’azione di definitivo rilancio dell’intero settore dei giochi.

Sen. Riccardo Pedrizzi
Introduzione del Senatore Riccardo Pedrizzi
Presidente della Commissione Finanze e tesoro

Le regole del gioco: indirizzi legislativi e compiti dello Stato

Innanzitutto ringrazio coloro che hanno accettato l’invito a partecipare a questo convegno, così come ringrazio tutti coloro che hanno voluto essere presenti in questa occasione, a testimonianza che il lavoro compiuto dalla Commissione Finanze e tesoro del Senato, sul tema specifico dei giochi, ha suscitato come sempre un grande interesse ed una grande attenzione.

Ritengo doveroso, inoltre, sottolineare come la presenza dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari della Commissione dimostri lo spirito costruttivo ed unitario che ha caratterizzato il lavoro dell’indagine.

Un ringraziamento, in particolare, ai colleghi che non solo hanno dato un contributo importantissimo ai lavori delle indagini, ma hanno compiuto anche i sopralluoghi all’estero; innanzitutto il senatore Salerno, il senatore Labellarte, il senatore Bonavita, il mio Vicepresidente, il senatore Costa, oltre naturalmente agli oratori, il senatore Eufemi e il senatore Brunale.

Un ringraziamento ai rappresentati della stampa, che vedo numerosi. Lasciatemi poi ringraziare con grande affetto e riconoscenza i funzionari della Commissione, non solamente per l’organizzazione di questa giornata ma anche per aver curato la pubblicazione degli atti.

Inevitabilmente, la presentazione degli atti di un’indagine conoscitiva contiene un aspetto celebrativo, al quale non intendo sottrarre per falsa modestia poiché è proprio in occasioni di questo genere che può essere riaffermata la centralità del Parlamento, come sede più indicata per riflettere sui problemi di determinati comparti, e per indicare eventuali interventi normativi anche all’Esecutivo, anche al Governo, che ringrazio nella persona del sottose-
Il segretario Manlio Contento che ha la delega proprio per questo settore.

D’altro canto il lavoro di analisi compiuto riguardo al settore dei giochi in generale, è stato condotto in grande sintonia con quanto è andato maturando all’interno del Governo e dell’Amministrazione dei monopoli. Ed è questa la ragione per la quale è giusto oggi raccogliere le impressioni e le osservazioni dei nostri più diretti interlocutori: innanzitutto il dottor Tino, che ringrazio, direttore dell’Amministrazione dei monopoli di Stato; e, come dicevo, il sottosegretario Contento.

Mi corre l’obbligo di osservare (precisando che non si tratta di *excusatio non petita*) che la scelta degli oratori del convegno non ha in alcun modo un significato di arroccamento delle istituzioni rispetto a tutti gli altri protagonisti del settore del gioco: concessionari, imprenditori, associazioni di categoria. Il loro contributo nella fase conoscitiva è stato certamente rilevante e di grande significato, e vi abbiamo fatto riferimento per la stesura del documento finale. Lancio un’idea: in futuro potremmo, con i vari operatori organizzare un convegno, con la partecipazione di tutte le varie componenti del comparto.

L’obiettivo della giornata odierna, però, è quello di rilanciare una discussione sui punti di maggiore rilievo per il comparto, trascendo spunto dalla presentazione ufficiale dei risultati dell’indagine conoscitiva, pur nella consapevolezza che alcuni interventi legislativi recenti hanno modificato il quadro normativo che era in vigore nel periodo in cui noi stilammo il documento e proseguiamo nell’indagine. Non ritengo necessario, e non è questa certamente la sede, dare conto in maniera particolareggiata dello svolgimento dei lavori dell’indagine, anche perché si tratta di informazioni che troverete nel primo dei volumi degli atti. Piuttosto, desidero solamente sottolineare il dato politicamente più rilevante di tutta la procedura informativa, a dimostrazione del fatto che le divisioni anche aspre tra la maggioranza che sostiene il Governo e l’opposizione parlamentare possono essere superate, attraverso la pratica di due principi e di due atteggiamenti: la comprensione delle ragioni degli altri e la riaffermazione di valori che non possono non essere condivisi da tutti.
Voglio sottolineare, poi, che abbiamo altresì voluto impostare il lavoro di indagine partendo dalla comune consapevolezza del ruolo irrinunciabile dello Stato regolatore, superando così anche il complesso di inferiorità e la paura di essere accusati di nostalgia per opzioni, – culturali, prima ancora che politiche o legislative – ritenute superate o desuete. Sono fermamente convinto che il mercato da solo non si autoregolamenti, non possa autoregolamentarsi. Il principio dello Stato regolatore si afferma sempre di più proprio in un contesto di libero mercato, ogni volta che l’operare dei soggetti nel mercato mette in gioco beni ed interessi pubblici da tutelare in modo particolare. Nel caso dei giochi il consumatore-scommettitore deve poter essere (e soprattutto sentirsi) tutelato sotto ogni profilo: quello della correttezza e della trasparenza dell’ente gestore e degli operatori economici e dei concessionari; quello del rispetto soprattutto delle norme di ordine pubblico; quello della tutela della salute. Da ultimo, e non lo pongo casualmente per ultimo, c’è l’interesse dell’erario a massimizzare gli introiti, anche a fronte di un impegno finanziario per organizzare e gestire i giochi stessi.

Siamo consapevoli, infatti, che comportamenti compulsivi ed inconsapevoli possono mettere a repentaglio oltre che la salute del singolo, anche la stabilità economica delle famiglie che rischiano spesso di diventare «terreno di caccia», cioè un obiettivo privilegiato per gruppi criminali, sia per la diffusione dei giochi clandestini che indirettamente per il grave fenomeno criminoso dell’usura. L’impegno pubblico a contrastare tali fenomeni, dunque, è la prima garanzia per sviluppare il settore in termini equilibrati e sostenibili. Per tale motivo, la lotta al gioco clandestino deve rappresentare un obiettivo prioritario, non solo e non tanto per la salvaguardia degli interessi erariali, ma soprattutto per battere l’illegalità, la criminalità organizzata e tutte quelle forme di attività che inquinano e rendono poco trasparente il gioco esponendo i cittadini a rischi, che solo un fermo intervento può scongiurare.

Un’altra osservazione mi sia consentito aggiungere su questo tema. Appare ormai evidente che, in assenza di un’ampia offerta di gioco lecito e regolamentato, una parte della domanda si orienta inevitabilmente verso il gioco clandestino ed illegale. La lotta e il contrasto di tale attività, oltre che nell’azione repressiva, si realizza quindi anche con un’estensione massima del controllo di legalità e di trasparenza della gestione e dell’organizzazione dei giochi.
D’altro canto, la partecipazione al convegno di un rappresentante della Guardia di Finanza, – che ringrazio e che naturalmente rappresenta in quest’occasione anche tutte le altre amministrazioni che operano per la sicurezza dei cittadini, a partire dalla Polizia di Stato e dai Carabinieri –, consente appunto di mettere a fuoco tali questioni e di conoscere i risultati dell’impegno su tale fronte. Lo Stato, quindi, non è un organizzatore di bisca, non illude i cittadini e non viola principi etici condivisi se organizza, regolamenta e gestisce il settore dei giochi e delle scommesse.

Il mercato dei giochi presenta aspetti peculiari, atipici, che occorre considerare. La domanda dei giochi non è in linea teorica infinita. Essa subisce modifiche in relazione al prezzo, alle modalità organizzative, alla qualità e quantità dell’offerta e risente anche della percezione sociale di tale attività. Si può affermare che negli ultimi decenni la partecipazione ai giochi pubblici e le attività ad essi connesse hanno conosciuto una diffusione e un’accettazione sociale che ha certamente ampliato il mercato e ha differenziato la domanda. L’offerta viceversa non è libera, ma è strutturata su un regime connesso che vede in primo piano scelte strategiche e obiettivi di fondo rimessi alla mano pubblica. Nel lavoro compiuto dalla Commissione è emersa, in alcune occasioni, la necessità di valutare l’adeguatezza di tale assetto complessivo, anche alla luce delle scelte compiute in altri Paesi. Tuttavia, non ci è sembrato opportuno modificare gli assetti attuali, perché non sarebbero stati in linea con l’impostazione e la tradizione culturale e politica del nostro Paese. Soprattutto, la Commissione non ha ritenuto praticabile una maggiore liberalizzazione del mercato.

Lo svolgimento dell’indagine conoscitiva ha coinciso con una stagione di cambiamenti fondamentali. Proprio tra il 2001 e il 2003, con una serie di misure a carattere legislativo e regolamentare, è stata superata la condizione di frammentarietà e disomogeneità del passato nella gestione e nell’organizzazione dei giochi. Come a tutti voi è noto, l’Italia può ora contare su un organo di direzione gestionale e strategico quale è l’Amministrazione autonoma dei monopoli, in quanto punto di riferimento e amministrazione tecnica competente. Peraltrò, va rimarcato come in essa operino organismi di raccordo delle valutazioni e delle scelte, che consentono anche di esaltare l’apporto di tutta una serie di soggetti attivi nel settore. Na-
turalmente, spetta all’autorità politica definire gli obiettivi di fondo e gli indirizzi generali.

Non deve sfuggire infatti come sotto la dizione di giochi pubblici vada ricompresa una pluralità di ambiti, anche molto differenti tra loro, che presentano problematiche specifiche e particolari: le lotterie nazionali, i giochi legati alle manifestazioni sportive, i concorsi-pronostici, le scommesse ippiche e sportive, la gestione delle sale Bingo, l’utilizzo degli apparecchi da intrattenimento. Si tratta di settori per i quali la Commissione ha svolto un lavoro di approfondimento e proposto modifiche e suggerimenti.

Al di là degli aspetti che nell’occasione odierna saranno illustrati dai singoli oratori, mi piace sottolineare ancora una volta come contributi al dibattito, veramente importanti, vengano offerti sia da un parlamentare di maggioranza, sia da un parlamentare di opposizione.

Come sapete, con la legge finanziaria per il 2004 è stata nuovamente modificata la disciplina degli apparecchi da intrattenimento. Comunque, sarà poi il senatore Brunale a dettagliare gli aspetti specifici di tale settore.

Un altro aspetto che la Commissione ha affrontato anche attraverso una comparazione con la disciplina vigente in Spagna, in Francia e nel Regno Unito, è rappresentata dall’ormai pervasiva diffusione di giochi e scommesse on line attraverso la rete telematica. Come accade per altri ambiti, l’accesso ai siti internet che offrono giochi non può essere semplicemente impedito tout court. In molti casi si tratta di siti con sedi all’estero, e che agiscono in assenza di qualsiasi controllo. Infatti, da più parti è stato sottolineato come il fenomeno della rete metta fuori gioco il principio della territorialità della norma giuridica, e quindi la sanzionalità dei comportamenti. Tale fenomeno, come ripeto non soltanto italiano, causa gravi perdite erariali, ma soprattutto avviene e si sviluppa al di fuori degli ambiti di controllo e vigilanza che lo Stato è tenuto a svolgere. Non è sfuggito inoltre alla Commissione che in tale modo i competitori internazionali pongono in atto una concorrenza sleale nei confronti degli operatori nazionali, i quali sono tenuti evidentemente e naturalmente all’osservanza delle norme di gestione e fiscali. La strada degli accordi internazionali, perciò, appare la strada più efficace, ma è certamente la più difficile da praticare, mentre a medio termine potrebbero essere introdotti presidi di carattere nazionale.
Ad esempio, l’idea potrebbe essere quella di consentire di giocare 
*on line* solo dopo aver attivato conti correnti bancari con banche 
nazionali o estere, in modo da poter tracciare sia la giocata che 
il recettore, quindi di poter avere la piena tracciabilità della giocata. 
In assenza di tali misure è facile immaginare che i canali finanziari 
meno controllati, come questi dei giochi *on line*, siano utilizzati per 
riciclaggio e finanziamento di attività illecite.

Inoltre, va messo a fuoco in questa panoramica il problema di 
come e dove indirizzare le risorse erariali, provenienti dal settore. 
Le entrate provenienti complessivamente dai giochi, tra l’altro in 
fase di stabilità se non di crescita, (speriamo che oggi i monopolii 
di Stato ci diano delle buone notizie su questo) rappresentano 
a quota non irrillevante del gettito complessivo e la sua crescita 
può essere in parte influenzata dalla sua stessa utilizzazione. In altri 
termini, la Commissione ha ritenuto vincente la scelta di indirizzare 
a quota parte del gettito ad iniziative di sostegno di carattere so- 
ciale e culturale, in modo da dare alla scommessa e alla giocata un 
carattere di imposta di scopo (a rigore è improprio quello che ho 
detto, ma serve per intenderci).

Come abbiamo verificato in Spagna, con l’Organizzazione dei 
Ciechi Spagnoli, la devoluzione dei proventi dei giochi ad uno 
scopo sociale ha un ritorno significativo in termini di diffusione e 
notorietà del gioco stesso, il che aggiunge un’ulteriore motivazione 
nelle preferenze dei consumatori. Appare quindi opportuno mutuare 
tale modello, insistendo nella politica di collegamento diretto tra 
giochi e concorsi pronostici da un canto e iniziative sociali dall’altro. 
L’associazione dei ciechi spagnoli, nata intorno agli anni Quaranta, svolge un’opera di assistenza a tutti i portatori di handicap, 
qualsiasi esso sia, ed è diffusa su tutto il territorio nazionale. Noi 
ed i senatori presenti abbiamo visitato le loro sedi, ed è qualche 
cosa di maestoso, di grandioso, con una efficacia ed una efficienza 
mai vista altrove. In verità, già l’Italia aveva sperimentato con suc- 
cesso la formula di legare i giochi e i concorsi ad una specifica de- 
stinazione dei proventi. Il finanziamento dello sport infatti avveniva 
anche attraverso i concorsi-pronostici calcistici e l’enalotto. In tale 
settore, però, proprio la mancanza di coordinamento e la frammen- 
tarietà della gestione ha causato una progressiva flessione del vo- 
lume delle entrate, poiché con una domanda sostanzialmente sta- 
bile, i consumatori si sono indirizzati progressivamente verso giochi
con maggiore *appeal*, prosciugando a poco a poco la prima forma di finanziamento dello sport.

Come è noto tale flessione si è poi ripercorsa pesantemente sul bilancio del CONI. Su tale aspetto lascerà la parola successivamente al senatore Eufemi, per la sua relazione proprio su questo argomento.

Desidero inoltre soffermarmi sui problemi che hanno interessato i rapporti tra l’amministrazione, i concessionari e i singoli gestori di ricevitorie di scommesse o concorsi-pronostici. Non vi è dubbio che le soluzioni legislative adottate in passato abbiano creato non poche difficoltà, generando anche molte illusioni tra i gestori di ricevitorie, per effetto di previsioni di sviluppo che non si sono realizzate.

Le soluzioni adottate nel corso dell’attuale legislatura hanno via via cercato di contemperare le varie esigenze sul tappeto, e va dato atto al Governo di essersi adoperato per il meglio. Tuttavia resta aperta la questione di un riassetto definitivo e complessivo del comparto.

Una parola merita il settore delle scommesse ippiche. La Commissione ha potuto sperimentare come la filiera del cavallo, all’estero, sia considerata un comparto di grande rilevanza per le molteplici implicazioni economiche e produttive. Appare pertanto opportuno avviare anche in Italia un’azione coordinata in modo da rilanciare tutto il comparto. Occorre tener presente che per l’UNIRE così come per il CONI la condizione di crisi finanziaria impone di ricercare soluzioni di ampio respiro. E mi avvio alla conclusione.

In sintesi, voglio concludere questo mio intervento introduttivo ricordando sommariamente le proposte che la Commissione aveva ed ha riformulato.

Primo: come dicevo prima, 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.

Secondo: bisogna incrementare l’azione di contrasto del gioco clandestino dando piena dignità al gioco pubblico, ed ampliando la percezione di un chiaro disvalore sociale del gioco clandestino. Occorre 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 as-
sociazioni di categoria degli operatori nonché degli organismi, le varie fondazioni, ONLUS, associazioni che si occupano delle ludopatie, dell’emarginazione sociale e della lotta all’usura.

Terzo: 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 sui nuovi scenari.

Quarto: 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, e le condizioni di concessione. Occorre infine redigere un corpo di norme sia di natura legislativa che regolamentare attraverso l’emanazione di uno specifico testo unico, per dare immediatezza, chiarezza, semplicità e conoscibilità delle norme.

Tutte queste nostre considerazioni vanno intese come uno sforzo della Commissione di coadiuvare l’Esecutivo nella difficile opera di sostegno e di rilancio del settore, da compiersi però tenendo ben presente 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, abbia costituito l’indirizzo fondamentale e unanime della Commissione. Tale ancoraggio rappresenta, è bene ripetere ancora una volta, il carattere irrinunciabile di ogni iniziativa che interessi e coinvolga il settore dei giochi. Grazie.

Io vedo molti personaggi importanti, non li ho salutati tutti, il dottor Ferrara, innanzitutto, il direttore generale delle Entrate, il presidente Grillo, altri parlamentari, scusatemi se non li cito tutti, ma non ho la possibilità di individuarli.

Allora, il primo intervento è quello del dottor Giorgio Tino, Direttore Generale dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.
Dottor Giorgio Tino

Direttore generale dell’Amministrazione Autonoma
dei Monopoli di Stato

Gestione unitaria e sviluppo del settore dei giochi pubblici

Signori relatori, Autorità, Signore e Signori, prima di tutto, un sincero apprezzamento per l’intervento di grande spessore del presidente Pedrizzi.

Il tema che mi è stato assegnato è ampio e ricco di spunti di interesse, troppo ampio, evidentemente, per poterlo sviluppare analiticamente nel tempo che ho a disposizione.

Mi limiterò pertanto a toccare solo alcuni punti, quelli di maggiore attualità, rinviando ad altre occasioni, che certamente ci saranno, una disamina organica ed approfondita della strategia di sviluppo del mercato dei giochi in Italia.

Innanzitutto voglio ricordare che cosa significa, per il sistema-Paese, il mercato dei giochi pubblici. Esso, mi preme dirlo, tranne marginali eccezioni, coincide e non può, e non deve poter non coincidere, con il mercato legale.

È nella raccolta del gioco pubblico, signor Presidente, che si gioca prima di tutto il successo o l’insuccesso di un Paese per quanto riguarda un settore così peculiare. Nel corso del 2004, la raccolta del gioco pubblico – vale a dire la somma degli importi giocati da tutti gli italiani – sarà maggiore di 20 miliardi di euro. Questa cifra è meglio valutabile considerando che, per esempio, il fatturato di TIM, il più grande operatore di telefonia mobile nel nostro Paese, nel 2003 è stato pari a 11,5 miliardi di euro. Di questi 20 miliardi di euro di raccolta, tra 4 e 5 miliardi (l’entità dipenderà, come dire, dalla sorte!), costituiranno entrate erariali; circa 3 miliardi saranno la remunerazione della filiera di gioco, in cui sono occupati, tra part time e full time, circa 150.000 addetti; ed il rimanente, tra 12 e 13 miliardi di euro (una cifra direi più che considerevole!), sarà restituita ai giocatori sotto forma di vincita.
Di passaggio, mi pare interessante sottolineare che il costo di funzionamento di AAMS (il nuovo acronimo dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato) è addirittura inferiore ai 300 milioni di euro e che circa ancora il 35-40 per cento di questi costi afferiscono alla gestione delle accise sui tabacchi.

Oggettivamente ritengo si possa parlare di un rapporto costo-rendimento fin troppo basso. Se importante è certamente l’aspetto economico del settore dei giochi pubblici, addirittura più importante è l’aspetto sociale.

I giocatori italiani sono più di 30 milioni. Di questi, circa sette milioni giocano almeno una volta alla settimana, e valutano il gioco come un momento essenziale e positivo del loro modello di vita. Esiste un’attesa ampia, socialmente rilevante, di gioco sicuro, di gioco responsabile, di gioco visto come momento di affermazione della propria competenza e/o strumento, aleatorio ma desiderabile, per un potenziale cambiamento del proprio modello e livello di vita.

Il gioco è abilità, il gioco è sogno, il gioco è divertimento, il gioco è per molti comunque un fattore di vivacità esistenziale... e con questo abbiamo «sistemato» coloro che continuano a parlare del gioco (quello lecito ovviamente) come di qualcosa di peccaminoso!

I brevi cenni sull’importanza economica e sociale del gioco aiutano a comprendere meglio la centralità della gestione unitaria dei giochi che, ricordiamolo, è la ragione d’essere, la missione istituzionale della nuova AAMS. Tra alcuni mesi saranno due anni che ricopre la posizione di direttore generale di AAMS. Ritengo di avere ormai piuttosto chiaro cosa vuole dire gestione unitaria del settore dei giochi: significa sostanzialmente adottare una strategia complessiva di portafoglio e di filiera, funzionale al macro obiettivo assegnatoci, che è, lo sappiamo, assicurare la tutela degli interessi dei giocatori e dello Stato, fornendo nel contempo corrette occasioni di sviluppo alle imprese operanti in questo settore.

Vediamo allora cosa vuol dire una strategia complessiva di portafoglio! Essenzialmente tre cose, strettamente interconnesse tra di loro.

La prima: erodere con decisione il mercato illegale o irregolare, offrendo giochi legali, quindi sicuri, capaci di attrarre nuovi
giocatori. E questo solo in forza della loro competitività, si badi bene.

Due: offrire giochi divertenti, se possibile affascinanti, nonché capaci di soddisfare sia il mercato di massa che le nicchie, spesso socialmente ed economicamente pregiate, di giocatori.

Tre: comunicare correttamente al pubblico le opportunità di gioco e le modalità corrette di gioco, informandolo sui rischi insiti in un approccio patologico a questo tipo di esperienza. E qui mi si permetta un commento. Spesso taluni associano alla ludopatia, fenomeno sicuramente esistente nel nostro Paese in forma più contenuta di quanto appaia su alcuni giornali, la richiesta di adottare forme di proibizionismo. Secondo me, e secondo tutta la struttura di AAMS, sarebbe un rimedio errato quanto vietare la vendita di alimenti per far fronte a fenomeni di bulimia o vietare la vendita del vino per far fronte all’alcolismo.

Accanto ad una strategia di portafoglio va sviluppata, ed è altrettanto essenziale, una strategia di filiera distributiva. Anche questa strategia è riassumibile, dato il poco tempo a disposizione, in poche battute:

1. l’ideazione e la produzione del gioco è compito essenziale di AAMS per poter garantire la gestione unitaria del portafoglio, e per assicurare al massimo livello la fede pubblica;

2. la distribuzione e la commercializzazione dei giochi, tranne alcune e motivate eccezioni, è compito dei nostri partner privati, vale a dire i concessionari od operatori di gioco;

3. i concessionari, tendenzialmente, non devono possedere il monopolio di un gioco, bensì, in concorrenza tra loro, distribuire più giochi anche perché così diluiscono il rischio imprenditoriale complessivo, e questa è ormai divenuta un’esigenza insopprimibile per loro;

4. gli operatori di gioco agiscono in un settore assai sensibile dal punto di vista sociale. Troppo denaro contante gira nel settore per non essere oggettivamente punto di interesse di ambienti malavitosi se non addirittura di ambienti potenzialmente contigui a movimenti di tipo eversivo. Dunque, si pongono esigenze di ordine pubblico oltre che di tutela dell’interesse erariale. Pertanto gli operatori devono essere accuratamente selezionati dallo Stato, sia come capacità imprenditoriale che con riferimento all’affidabilità complessiva dei soggetti medesimi.
Non posso, anche in questa sede, non ribadire come l’istituto della concessione cosiddetta aperta, vale a dire estesa a tutti coloro che dimostrano di possedere i requisiti di imprenditorialità e di affidabilità richiesti, che è l’approccio adottato da AAMS a partire dall’ultimo anno, è quello che meglio concilia l’esigenza di assicurare un mercato aperto con la necessità di tutelare nel contempo la società e lo Stato.

Un concessionario affidabile è comunque un valore per lo Stato, e questo non può e non deve essere dimenticato. Ma non solo per lo Stato, per tutto il mercato. Pertanto occorre prestare massima attenzione in quei particolari momenti in cui, scadendo importanti concessioni, si tende ad affermare il modello di distribuzione del gioco attraverso diversi concessionari. Una transizione di tal fatta non deve, evidentemente, distruggere valore per l’intero sistema e deve essere quindi ben ponderata e bilanciata, nei tempi, nei modi ed eventualmente nelle eccezioni.

La commercializzazione deve essere effettuata da punti di vendita professionalmente adeguati. AAMS si attende una forte crescita di capacità propulsiva di vendita e di livello di servizio offerto ai giocatori da parte di quelli che taluni pericasticamente ancora chiamano ricevitori, usando un sostantivo che ritengo alquanto datato nonché indicatore di una concezione di ruolo non più adeguata alla loro dimostrata professionalità.

Accanto alla rete fisica di vendita dei giochi devono essere sviluppate reti di vendita basate su nuove tecnologie: internet, telefono, anche mobile ovviamente, televisione interattiva. Ho già detto in altra occasione che non essere proattivi, in questo ambito, ci condurrebbe, nel medio o lungo periodo, ad essere marginalizzati e superati dai nuovi gestori, molto spesso off shore.

Ma una nube, taluni forse a ragione preferiscono definirla una vera e propria minaccia, incombe sulla delineata strategia di gestione della filiera. Come quasi tutti in questa sede sapranno, nei prossimi giorni, il supremo Giudice del Paese si pronuncerà riguardo ad un caso connesso strettamente all’ormai famoso caso Gambelli (nell’era mediatica essere famosi è diventato sin troppo facile!). Non posso che ribadire, anche in questa sede, l’assoluta fiducia nell’operato e nella sensibilità di questo giudice il quale vive nella realtà, a differenza di altri Giudici, forse involontariamente portati ad astratte problematiche, nelle quali talvolta il giusto rigore
giuridico si mischia alle sensibilità culturali e scientifiche di élite piuttosto che alla tutela concreta dei diritti dei cittadini e degli Stati membri. Dicevo, ampia fiducia sulla sensibilità di questo Giudice, che ha ampiamente dimostrato negli anni di applicare la legge con altrettanto rigore giuridico, ma operando e decidendo effettivamente all’interno del dinamico contesto sociale ed economico del Paese.

Ricordo brevemente il punto essenziale del cosiddetto caso Gambelli: la Corte di giustizia ha ritenuto che le norme penali sul gioco clandestino sono restrittive della libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, ed ha statuito, comunque, che spetta al giudice italiano valutare se tali restrizioni siano giustificabili da motivi di ordine pubblico, di tutela del giocatore da frodi e di tutela della salute. Solo per mera ipotesi, scaramantica quasi, voglio delineare quale sarebbe lo scenario se si ritenesse la normativa penale italiana in contrasto con quella comunitaria. Tutti i giudici italiani sarebbero tenuti a disapplicarla e quindi, non solo ad assolvere gli imputati nei vari processi pendenti, ma anche a non azionarne più altri di nuovi. In altri termini, il settore dei giochi perderebbe completamente un’importantissima norma di tutela che ha impedito, nel corso degli anni, l’estendersi del fenomeno della raccolta clandestina per operatori esteri non autorizzati.

Lo scenario ipotizzabile in questo malaugurato caso sarebbe fortemente preoccupante, e ci limitiamo a dire questo. Senza la tutela della norma in questione, infatti:

1. potranno essere aperti tutti i punti di raccolta voluti da ogni bookmaker;

2. la licenza di operatore di gioco, in alcuni Paesi, potrebbe essere assunta tramite fiduciarî, anche da organizzazioni criminali, considerata la facilità con cui si ottiene detta licenza. Infatti, come è noto, in parecchi Paesi è sufficiente una semplice, semplissima domanda. Non sussisterebbe, quindi, miglior sistema per riciclo denaro sporco, visto che i punti di raccolta, come detto, non sono soggetti ad alcun controllo;

3. la licenza potrà essere anche ottenuta da truffatori, per le medesime ragioni sopra indicate. Inoltre, i punti di raccolta sarebbero individuati in maniera autonoma e priva di controlli da un bookmaker, che contrattualmente non risponde della loro attività;
4. non sarebbe svolta alcuna istruttoria amministrativa in merito al possesso, da parte dei punti di raccolta, di requisiti quali non aver riportato condanne penali, non essere stati sottoposti a procedure fallimentari, avere un’adeguata capacità patrimoniale. E potrei continuare...

5. l’attività dei punti di raccolta non sarebbe controllata da alcuna autorità statale, con enorme pericolo di frode a carico del consumatore.

I punti di raccolta, infine, maneggerebbero, attraverso le scommesse, un’enorme quantità di denaro altrui e sarebbero quindi un perfetto strumento per il riciclaggio e per l’usura.

Un’ultima considerazione sul punto. Alla Corte di giustizia della Comunità, come è noto, è del tutto indifferente la tutela delle entrate erariali, e questo potrebbe essere anche legittimo, anche se non ne sono personalmente per niente convinto.

Signori, tale problema però esiste, e potrebbe assurgere a livello esponenziale. Infatti se presso i punti di raccolta si possono giocare le scommesse – tutte le scommesse, comprese il lotto e il superenalotto – e se i bookmakers, in ragione di una maggiore elasticità e di una minore tassazione, possono corrispondere ai giocatori in caso di vincita somme più alte di quelle pagate nel sistema italiano, è evidente che lo scommettitore trasferirà le sue puntate, tutte le sue puntate (per esempio dal ricevitore del lotto ai punti di raccolta), avendone una maggiore convenienza. Gli effetti sulle entrate dello Stato sarebbero evidentemente catastrofici e non aggiungo altro.


Per quanto riguarda i concorsi pronostici, abbiamo ereditato un prodotto, per essere eufemistici, in fortissimo declino. Siamo riusciti ad arrestare il declino e ad ottenere persino un incremento di vendita rispetto all’esercizio precedente. Ciò evidentemente significa maggiori entrate per lo sport ma anche maggior reddito per tutta la filiera produttiva, e quindi comunque sviluppo.
Anche qui, però, sono presenti problematiche che condizionano negativamente i nostri pur positivi risultati. La verità è che il pubblico si sta disaffezionando all’immagine del calcio. Vicende gravissime come quelle di agosto, con la serrata proclamata dai club professionali (avevo scritto inizialmente: «da presidenti di club professionali», poi l’ho cancellato, ma adesso lo dico di nuovo!) situazioni finanziarie ambigue e deboli, e conseguenti richieste di aiuti, certamente non sempre comprese da chi gioca la schedina. Da un’indagine di mercato recentemente conclusa, è risultato che lo zoccolo duro dei giocatori del totocalcio, e dei concorsi-pronostici su base sportiva in genere, è di reddito medio-basso. Quindi, dicevo, conseguenti richieste di aiuto, problematiche continue di ordine pubblico, fino a episodi quantomeno sconcertanti come quelli di domenica scorsa a Roma, stanno allontanando il popolo dei giocatori dal totocalcio a favore di altri giochi non sportivi. Non dimentichiamo che il totocalcio è un gioco di rito, di passione, manifestazione di amore per il campionato e per la propria squadra.

Non possiamo che assistere preoccupati a questa che può sembrare una cupio dissolvi del mondo calcistico. Senza un’urgente inversione di tendenza ritengo che difficilmente il finanziamento dello sport, attraverso il gioco, potrà giungere ai livelli necessari per il suo adeguato sviluppo.

Passiamo ora al comparto degli apparecchi da intrattenimento. In meno di 15 mesi, il Parlamento, il Governo e l’Amministrazione pubblica hanno realizzato uno sforzo inimmaginabile per lo start up di tale delicato settore.

Indico solo le principali realizzazioni. Sono state definite le norme generali di liceità e di fiscalità; sono state emesse tutte le regole relative al comparto degli apparecchi con vincita in moneta, ossia regole sull’installazione, sulla produzione, sul collegamento in rete; sono stati regolarizzati quasi 400.000 apparecchi; sono stati consegnati all’Organo politico, per inoltrò al Consiglio di Stato, i documenti per la selezione dei concessionari della rete telematica per la gestione degli apparecchi da intrattenimento ex comma 6 dell’articolo 110 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Ed ho tralasciato l’80 per cento delle cose fatte!

Senza dubbio questa enorme opera di regolazione cambia alcuni, diciamo così, equilibri del mercato storico degli apparecchi da intrattenimento. Ad esempio, viene ridotta significativamente
l’evasione fiscale e pertanto non sarà più possibile la concorrenza illecita tra operatori. Inoltre, il prelievo fiscale sarà più equo in quanto comunque legato al volume di gioco e non più connesso al mero possesso della cosiddetta «macchinetta». Sarà minimizzato il rischio di frodi per il giocatore, saranno maggiormente tutelati gli esercenti da forme di pressione per così dire indebita circa l’installazione degli apparecchi nei propri esercizi. Sarà contenuto il rischio di uso eccessivo degli apparecchi da parte dei giocatori. Alcuni considerano questi cambiamenti una minaccia alla libera imprenditorialità, mentre per la maggioranza degli operatori è una storica opportunità per sviluppare imprese sane e competitive. Gradualmente, ma sane e competitive, capaci cioè di crescere all’interno del mercato dei giochi.

La procedura di selezione per divenire concessionari della rete prevede la massima apertura possibile, ovviamente. Tutti coloro che possiedono i requisiti potranno diventare concessionari, senza iniche barriere. I requisiti richiesti sono alla portata degli imprenditori sani che operano nel settore. Probabilmente alcuni dovranno consorziarsi tra loro, ma ciò, consentiteci, è solo occasione di sviluppo. Stiamo in un mondo globale, perbacco!

Coloro che tra gli attuali operatori non intendono divenire concessionari, avranno ampi spazi per assumere un ruolo di partner fornitori dei concessionari stessi. I gestori che hanno richiesto per i loro apparecchi il nullaosta per la messa in esercizio e non intenderanno divenire concessionari, vedranno comunque tutelati i loro investimenti per tutta la durata della concessione. Lo prevede espressamente il regolamento della rete, in corso di pubblicazione in queste ore sulla Gazzetta Ufficiale. Evidentemente, per rafforzare tale opportunità di sviluppo offerta all’imprenditoria del settore, AAMS si attende una significativa attività sul territorio da parte delle Forze dell’ordine, finalizzata alla tutela del giocolecito ed alla repressione di quello illecito.

Non riteniamo che il settore possa sopportare forme di concorrenza sleale da parte di apparecchi che, a partire dal 1° maggio, non devono più essere presenti nei pubblici esercizi. Proprio perché riento, e concluso, che nell’interesse preciupuo nel settore, da un lato, e nel più alto interesse pubblico e sociale, dall’altro, non debba lesinarsi ogni sforzo per rendere certo il processo di cambiamento in questo settore, nella sicurezza e nella trasparenza che il
legislatore ha opportunamente voluto, mi permetto di invitare tutte le associazioni interessate a voler sensibilizzare adeguatamente gli operatori perché si facciano parte attiva nello sviluppo di apparecchi più evoluti e più sicuri. L’introduzione di tali apparecchi sarà – lo assicuro formalmente sin d’ora – accompagnata da un’attenta analisi di AAMS al fine di intercettare ogni eventuale criticità di qualsiasi tipo dovesse emergere, con l’obiettivo di risolverla con spirito propositivo e collaborativo. Almeno per quel che riguarda le competenze di AAMS, tenuto conto che AAMS stessa, è e sarà sempre un pronto esecutore delle decisioni delle istituzioni sovrordinate. Grazie.


Senatore GIOVANNI BRUNALE

Il settore degli apparecchi da intrattenimento tra controllo e sviluppo industriale

Grazie Presidente. Autorità presenti, cari colleghi, signore e signori, il comparto dei giochi da intrattenimento, ed in questo la parte prevalente è rappresentata dal settore dei videogiochi, concerne un settore produttivo e commerciale, completamente diverso dall’insieme dei giochi a premio e delle scommesse oggetto dell’indagine. Almeno, questa era la sua caratterizzazione prevalente nel momento in cui la Commissione Finanze e tesoro del Senato ha svolto la propria attività di indagine, perché il settore era caratterizzato dall’assenza di riserva pubblica di gestione e dal regime giuridico di tipo autorizzatorio. Così parla il documento finale a pagina 41 che qui presentiamo.

Dico «era», consapevole della forzatura di ciò che sto per dire e di cui spero il dottor Tino mi perderà. Infatti, dal recente parere emesso dal Consiglio di Stato nell’ordinanza del 23 febbraio 2004,
sullo schema del decreto ministeriale concernente appunto la gestione telematica degli apparecchi di cui all’articolo 39 della legge n. 269, anzi, del decreto-legge n. 269 del 2003, a me è parso di capire due cose, di cui del resto qui ho trovato la conferma. La prima cosa che ho capito, peraltro chiaramente espressa nella relazione del Ministero e non prevista, io credo, dalla normativa vigente, è di consentire dopo il 30 giugno 2004 – che è il termine ultimo per l’individuazione di uno o più concessionari delle reti (quindi anche ampiamente antecedente rispetto al collegamento in rete previsto soltanto al 31 ottobre 2004) – la esclusività ai concessionari delle reti stesse del rilascio dei relativi nullaosta per la gestione degli apparecchi, appellandosi a non meglio specificate ragioni di sicurezza. La seconda cosa che io ho capito, è di perseguire così, attraverso questo meccanismo, questo tipo di organizzazione, l’obiettivo non solo di esercitare un controllo effettivo di tali apparecchi (cosa a cui credo di dover aderire anche perché ho già aderito in sede di dibattito in Commissione), ma pure in futuro di poter esercitare direttamente la gestione telematica del gioco lecito a mezzo di detti apparecchi. Tipo le video-lotterie, ad esempio.

Dunque, se così fosse, noi ci troveremmo a breve di fronte ad un altro scenario in cui ci saranno dei contraccolpi, comunque prevedibili, all’interno della filiera. Potranno essere giusti, non giusti, ma contraccolpi ci saranno. Ad esempio per i noleggiatori, o comunque per le centinaia di micro-imprese, perché questo è il settore che gestisce oggi le macchine a premio. Si modificherebbe la caratterizzazione principale del settore, che si fonda oggi sull’iniziativa privata diffusa e sulle sue capacità innovative e che invece potrebbe progressivamente assumere notorietà di gestione centralizzata del gioco lecito, ovvero di riserva pubblica di gestione a mezzo di soggetti – sicuramente forti dal punto di vista imprenditoriale – quali sono i concessionari, ma costretti, in qualche misura, ad operare in una situazione di sostanziale monopolio anche in questo campo.

Io credo che questo dovrebbe essere la prima cosa da evitare. Uno Stato, cioè, non regolatore ma attore di questo particolare comparto (mi rifaccio alle parole del Presidente) accentuerrebbe il suo peso specifico di gestione del più generale comparto dei giochi. In tale maniera entrerebbe in conflitto, a mio parere, con quelle implicazioni di ordine etico-morale a cui la Commissione di indagine,
per iniziativa soprattutto del suo Presidente, ha assegnato un preciso rilievo a partire dalle prime righe della sua relazione finale.

Ecco, io parto da qui, sollevando da subito una questione che è assai delicata, per provocare, in modo molto pacato, una riflessione che in questo ultimo periodo ho cercato di introdurre nella dialettica parlamentare, a fronte delle continue modifiche legislative introdotte per iniziativa del Governo con la legge finanziaria n. 289 del 2002 alla disciplina degli apparecchi, ex articolo 110 di cui ai commi 6 e 7 del Testo Unico di legge di pubblica sicurezza.

D’altra parte, l’argomento cui devo attenermi in questo intervento mi induce ad evidenziare ciò che sta accadendo sul campo, direttamente, e non solo a riferire ciò che avevamo presente allora in sede di indagine e che comunque, a mio avviso, con riferimento a questo comparto ha progressivamente subito modifiche significative ai propri lineamenti.

Io pertanto cercherò di trattare l’argomento attraverso il percorso fatto a partire dal lavoro della Commissione, dalla sua prima traduzione legislativa alle successive modifiche, al fine di inquadrare gli aspetti che qui interessano, e cioè quelli di un settore tra controllo e sviluppo industriale.

Bene, al momento dell’indagine, il lavoro si è concentrato sulla verifica della validità delle norme, sia sotto il profilo di tutela dell’ordine pubblico, sia sotto il profilo tributario.

Peraltrò il legislatore, nel tempo aveva assoggettato il comparto a norme che oltre a definirne il profilo fiscale, individuavano le caratteristiche degli apparecchi. Tali norme venivano frequentemente rimodulate, per individuare e prevenire irregolarità ed anche in funzione delle rapide evoluzioni tecnologiche.

La Commissione in particolare si trovò ad operare in un contesto che era molto difficile e molto complesso, a fronte di un comparto che appariva prostrato e stretto tra la stagnazione economica e le frequenti iniziative della magistratura contro le attività illecite introdotte nel sistema anche dalla criminalità organizzata, e che si configuravano come gioco d’azzardo.

In quel momento, il quadro legislativo di riferimento era costituito dalla legge n. 388 del 2000, che aveva portato tre grandi profili di novità. Tuttavia, il nuovo sistema non solo non era mai decollato per la mancata emanazione dei decreti attuativi, ma appariva anche, almeno a mio giudizio, come il frutto approssimativo di una
moderna analisi del settore; e per giunta era censurabile, sempre a mio modesto avviso, sotto il profilo penalistico, a causa dell’abbandono del concetto di lucro nell’ambito dell’articolo 110 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonostante la giurisprudenza di legittimità avesse già individuato nella coscienza civile e nella evoluzione dei costumi, l’innocuità della posta di modesto valore economico. In questo contesto, aggravato dal fatto che i costruttori di apparecchi erano di fatto esenti da ogni controllo in ordine alle caratteristiche tecniche del gioco – in quanto potevano immettere sul mercato macchine con una semplice autocertificazione attestante la non abilitazione delle stesse al gioco d’azzardo – appariva necessario ed urgente fornire – come ricordato dal Presidente al Parlamento e al Governo – precisi criteri per operare una svolta. Possibilmente non cadendo nella tentazione – qui io sono molto d’accordo – di adottare soluzioni drastiche di pura e semplice interdizione. È ben noto – ed è anche vero – che vietare è assai più facile che regolamentare: peccato però che con il proibizionismo spesso si finisca per alimentare il male, e non per debellarlo. D’altra parte, indipendentemente dall’efficacia del quadro legislativo di riferimento, noi sapevamo e sappiamo tutt’oggi che, in generale, nel settore del gioco il mercato illegale nasce per due principali ragioni: la mancanza di offerte legali sul mercato diffuso nel territorio, ed un prelievo fiscale troppo elevato. Fu così che la Commissione, con una significativa unità di intenti, si orientò in direzione di alcuni fondamentali criteri e ipotesi di controllo e regolamentazione del settore, che potessero portare all’emanazione immediata di nuove norme che finalmente ottennero il necessario sostegno nell’ambito appunto dell’approvazione della legge finanziaria per il 2003.

La nuova disciplina introdusse significative novità sotto diversi profili. Le ricordo brevemente: fu introdotta una nuova definizione e classificazione degli apparecchi e congegni idonei per il gioco lecito; fu modificato il regime autorizzatorio; furono modificate le sanzioni penali per l’installazione e l’uso di apparecchi per il gioco d’azzardo; fu prevista una nuova disciplina fiscale stabilendone la determinazione sulla base di un imponibile medio-forfetario; fu stabilita l’istituzione di una o più reti per la gestione telematica degli apparecchi. Ma, a mio avviso, la vera svolta in questa nuova normativa utile ad introdurre una base credibile di contrasto alle dif-
fuse illegalità e una base anche utile al rilancio economico della filiera, per consolidarne le più sane motivazioni imprenditoriali, riguardò la particolare tipologia di macchine *ex* articolo 110, comma 6, del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza. Essa può essere ricondotta, se vogliamo, a due innovazioni in modo particolare. La prima consiste nell’obbligo di immettere sul mercato macchine il cui sistema di funzionamento dovesse essere omologato, non manomissibile e tale da non rientrare nella categoria del gioco d’azzardo, vietando comunque giochi che riproducessero quelli in uso con le carte francesi. La seconda, risiede nell’obbligo di funzionamento di tali macchine solo introducendo moneta, in modo da consentire al giocatore l’appagamento del tempo di intrattenimento scelto, sostenendo un costo equo e acquisendo premi in moneta di modesta entità e comunque tali da non generare alcuna illusione di arricchimento con vincite importanti, quali quelle che sono possibili, sebbene molto improbabili, presso i casinò con le slot machine. Con ciò, eliminando i lettori di banconote da un lato e il funzionamento delle macchine a mezzo di gettoni, di ticket o di altri marchingegni. Sistemi del genere erano all’origine di molte gestioni truffaldine, per le possibili triangolazioni che avvenivano tra gli installatori, i gestori e i clienti giocatori, attribuendo – come sappiamo – un valore convenzionale al gettone e al risultato della singola partita, appunto per giocare d’azzardo.

Dopo anni di difficoltà e di polemiche peraltro, avevamo dunque una normativa a mio modo sufficientemente chiara e in equilibrio tra le esigenze pressanti di esercitare il controllo, la tutela degli interessi dell’erario e dei cittadini più deboli, e quelle non meno importanti di evitare distorsioni concorrenziali a discapito delle imprese italiane.

Sul mercato, infatti, sarebbero dovute andare in tempi ragionevolmente brevi nuove macchine in sostituzione di quelle che avevano inquinato il settore, le cui caratteristiche avrebbero dovuto essere le seguenti: attivazione solo a mezzo di moneta con divieto per i minori; costo di una partita non superiore a 50 centesimi di euro e durata non inferiore ai 10 secondi; distribuzione immediata e diretta della vincita in denaro non superiore a 20 volte la singola giocata (10 euro, dunque); vincite non inferiori al 90 per cento delle somme giocate su un ciclo chiuso di 7.000 partite; non riproduzione del gioco del poker o delle sue fondamentali regole; eliminazione del
2004 di tutti gli apparecchi che consentivano il prolungamento o la ripetizione della partita come premio.

Tale disciplina, tuttavia, accompagnata come detto da nuove disposizioni in materia fiscale e penale, non ha mai dispiegato i propri generali effetti, neppure al fine di verificare la congruità. Nel corso del 2003 – con la conversione in legge del decreto-legge n. 269 del 2003, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici – si è profondamente modificato l’impianto normativo approvato in precedenza con la legge finanziaria, giudicandolo non adeguatamente funzionale al contrasto del gioco illecito e non in grado di assicurare allo Stato entrate erariali coerenti con le potenzialità del comparto. Così, le nuove ed ultime disposizioni di legge stabiliscono che le nuove macchine dovranno avere le seguenti caratteristiche: attivazione solo a mezzo di moneta con divieto per i minori; costo di una partita non superiore a 50 centesimi, ma di durata compresa tra i 7 e i 13 secondi; distribuzione immediata e diretta della vincita in denaro non superiore però a 50 euro; vincite non inferiori al 75 per cento delle somme giocate su un ciclo chiuso di 14.000 partite; non riproduzione del gioco del poker e delle sue regole fondamentali; eliminazione dal 1° maggio (c’è stata qui una proroga) di tutti gli altri apparecchi che consentono il prolungamento e la ripetizione di una partita come premio.

Queste nuove disposizioni, relative alle caratteristiche tecniche delle macchine, sono state accompagnate anche da modifiche al sistema di esazione fiscale, passando – con riguardo agli apparecchi di cui al comma 6 – da un sistema di determinazione forfetaria dell'imponibile ad un nuovo tipo di tributo, costituito da un prelievo erariale unico in misura fissa del 13,5 per cento delle somme giocate, non correlato alla redditività della macchina. La suddetta impostazione sarà applicata a partire dal momento in cui gli apparecchi saranno collegati alla rete.

Nel complesso, tuttavia, le disposizioni tributarie incrementano notevolmente la pressione sul comparto. Ad esempio, si è passati per i normali apparecchi di cui al comma 7, lettera c), che non distribuiscono premi, ad un imponibile medio forfetario annuo nella misura di 1.800 euro. Per gli apparecchi elettromeccanici in cui si esprime solo l’abilità del giocatore, (come le gru-redemption per chi conosce queste macchine), si è calcolato un imponibile me-
dio di 2.500 euro l’anno. Addirittura, la relazione tecnica che ha accompagnato il provvedimento di legge con cui si è inteso apportare queste modifiche quantifica una previsione di gettito per l’anno 2004 con riferimento alla stima di immissione sul mercato di nuovi 160.000 apparecchi, nell’ordine di 645 milioni di euro.

Io spero davvero – lo dico con sincerità – che le potenzialità del comparto, a fronte delle modifiche tecniche introdotte, e soprattutto a fronte delle prospettive più generali che si intendono offrire all’insieme della filiera produttiva e commerciale italiana del settore, siano tali da consentire una crescita così significativa anche per l’erario. Tuttavia, ciò che oggi posso qui riferire – dovete credermi – per verifiche fatte sul campo, è che le valutazioni e le risposte che il mercato produttivo e commerciale sta dando non sembrano allinearvisi alle stime del legislatore, e segnatamente a quelle del Governo, indipendentemente, peraltro, dai ritardi che si sono prodotti oggettivamente per giungere alla omologazione e al rilascio dei relativi nullaosta sulle nuove macchine. Solo nel settore di chi produce gli apparecchi ho percepito qualche timido ottimismo, ma per il resto posso dire che le imprese sono ferme, non guadagnano, anzi, in alcuni casi c’è aria di recessione.

Qui viene da chiedersi allora, – a partire dal sottoscritto che insieme ad altri colleghi di maggioranza e di opposizione ha inteso lavorare su questa materia con spirito libero e nell’intento di servire gli interessi dello Stato innanzitutto, oltre a quelli costituzionalmente garantiti ai cittadini e alle imprese –, se sia davvero giusto il disegno riformatore intrapreso dal Parlamento, e tuttavia profondamente modificato per iniziativa del Governo e che sembrerebbe aprire, come ho detto, con la rete nuovi inediti scenari intorno al tema dei videogiochi. Se abbia cioè caratteristiche simili al resto dei Paesi europei, e in grado di tutelare i cittadini giocatori e lo sviluppo dell’iniziativa privata; oppure, se il comparto di riferimento, cioè le migliaia di piccole e medie imprese del settore produttivo e commerciale che costituiscono l’ossatura sana della filiera, siano invece impossibilitate a compiere un salto organizzativo e dimensionale tale da entrare in sintonia con i necessari cambiamenti. Questo è l’interrogativo, al quale rispondere insieme dopo aver compiuto le necessarie verifiche e dopo aver discusso. Com’è probabile, a mio modesto avviso, la verità sta a metà. Io non ho certo la sensazione (lo dico con estrema francozzea) che ci troviamo di fronte un com-
parto produttivo e commerciale di prim’ordine. D’altra parte, questo comparto, le cui origini affondano nella seconda metà del secolo scorso, con la diffusione dei primi giochi e macchine da intrattenimento, i biliardini, le gru, le macchine elettromeccaniche, in sostanza, gli stessi *juke box*, ha conosciuto uno sviluppo impetuoso solo più recentemente, negli anni Ottanta, tra il 1980 e il 1990, con la nascita e la diffusione dei videogiochi. Allora si è consolidata una valida industria, specie nell’assemblaggio di mobili di ottimo stile e di qualità, e di *kit* elettronici con i *software* importati dal Giappone o dagli Stati Uniti. Ma già negli anni Novanta, per varie ragioni tra cui la saturazione del mercato, la difficoltà di reperimento dei soli *kit* elettronici e la diffusione dei *computer*, delle *consolle* da tavolo, che portavano direttamente nelle nostre case i giochi da intrattenimento, si verificò un primo, significativo, declino. In sostanza, si innescò una spirale perversa nel rapporto tra offerta, costi di produzione e rapida caduta della domanda, a cui parte del settore rispose – ahimè in modo sciaguarat – convertendo il parco macchine in *videopoker*. Chi invece difese strenuamente la propria attività imprenditoriale con macchine da puro intrattenimento, cercò, certo, di occupare tutti gli spazi possibili del mercato, ma con un prodotto tecnologicamente in via di obsolescenza. Se guardiamo le nostre città, infatti, possiamo dire che più della metà delle sale da gioco nate negli anni Ottanta-Novanta sono state chiuse. Nei locali pubblici, il numero e la differente qualità degli apparecchi è senz’altro diminuita.

Si tratta di un comparto, dunque, vissuto sostanzialmente (mi permetto di dire) in una condizione di dipendenza, a traino della globalizzazione dei mercati, difficilmente in grado di guidare strategie innovative, anche per via della polverizzazione del suo sistema produttivo e commerciale e dei diversi interessi che al proprio interno si manifestano tra costruttori da un lato, e importatori noleggiatori e gestori.

A ciò si aggiunga il fatto che l’inquinamento provocato da una penetrazione del comparto di attività illecite ha ulteriormente indebolito le capacità propositive e contrattuali del comparto stesso, con i vari livelli istituzionali posti a presidio della crescita economica, della giurisdizione ed anche del controllo.

Ma, detto questo, c’è da chiedersi se il punto cui è giunto l’intervento legislativo riformatore, quello cioè di cui noi siamo in
qualche modo responsabili, sia in grado di sostenere davvero il cambiamento e di offrire le basi di un consolidamento economico della filiera. Intanto non ho dubbi su un fatto, e cioè che il legislatore anche nel recente passato ha compiuto a partire dal 1995 scelte importanti. Prima la legge n. 425 del 1995, appunto, poi la legge n. 388 del 2000. In ambedue i casi, però, al di là del giudizio di merito su quelle leggi, i vari governi e le relative strutture ministeriali non emanando la normativa secondaria a mezzo di regolamenti o decreti attuativi si sono in qualche modo resi responsabili per aver lasciato sprofondare il settore nel caos lungo l’arco di sette anni, appunto fino al 2002, e di avere reso inefficace il compito di controllo della Polizia, della Guardia di finanza, dello stesso esercizio della giustizia. Non ho altresì dubbi alcuno sul lavoro che qui presentiamo, che il Presidente della nostra Commissione ha qui presentato nel suo insieme, e cioè sul fatto che l’indagine conoscitiva abbia contribuito, dopo un serio approfondimento misurato anche sul terreno europeo, a generare una svolta, anche culturale se volete. L’aver orientato il legislatore e anche il Governo ad assumere la decisione del meccanismo di funzionamento delle macchine con la sola moneta metallica – moneta in e moneta out – con un funzionamento a ciclo chiuso di partite, che restituisse a mezzo di piccole vincite in denaro un’alta percentuale delle somme giocate, è di fatto una svolta decisiva per rendere equo e trasparente il gioco da intrattenimento, e per operare una cesura con l’illegalità e un più adeguato contrasto al fenomeno delle ludopatie.

Un sistema fiscale equo ed in linea con gli altri Paesi europei, poi, ci dava la convinzione se non la certezza che tutti gli attori avrebbero trovato un beneficio da tale impianto. Tuttavia questo modello è rimasto in vita solo per sei mesi e poi è saltato, come abbiamo detto. Si è operato un cambiamento che da un lato, apparentemente sembrerebbe dare più appeal alle nuove macchine per l’entità massima del premio erogabile portato fino a 100 volte il costo della partita ovvero ai 50 euro che ho riferito, ma al tempo stesso si è ridotta la percentuale di restituzione. Si è scesi dal 90 al 75 per cento, raddoppiando il numero delle partite a ciclo chiuso da 7.000 a 14.000. Ovvero, ai giocatori che prima avevano restituiti come piccoli premi 90 euro ogni 100 giocati, ora si restituiscono 75 euro ogni 200 giocati, perché il ciclo chiuso di partite è stato raddoppiato. In Europa la percentuale media di restituzione è dell’80-
85 per cento della somma giocata. Ci stiamo allontanando dunque da questo tipo di mercato. Di fatto, tale tipo di macchina ha caratteristiche che la collocano, mi permetto di dirlo, fuori dal mercato: è una macchina morta.

Inoltre, si è inasprita la pressione fiscale che oltretutto verrà esercitata, cosa unica nel panorama europeo, con un prelievo unico sulla somma giocata e non sulla redditività della macchina. Ciò può essere anche discutibile sotto il profilo costituzionale, e anche sotto le lenti dei diritti fondamentali della Carta dell’Unione Europea. Ma anche se così non fosse la misura in questione, il 13,5 per cento della somma giocata, di quello che entra nella macchina, costituisce un cuneo negativo per lo sviluppo della attività e un freno alla libera concorrenza. Infatti impedisce assurdamente, ad esempio, ad un qualsiasi imprenditore di immettere sul mercato macchine in grado di restituire alla fine del ciclo di partite una percentuale della somma giocata superiore a quel 75 per cento che la legge indica come limite minimo e non certo come cifra fissa.

Va da sé, comunque, che una delle ragioni della diffusione illegale del gioco è legata all’elevata pressione fiscale. Quindi a me pare doveroso sollecitare, a partire da me stesso, una verifica in tal senso che muova non tanto da necessità astratte, ma dalla concreta analisi del settore, se vogliamo allo stesso tempo garantire sviluppo al comparto e redditività per l’erario.

C’è poi, e conclude, la vicenda relativa alla messa in funzione della rete telematica. È questo un punto, a dire il vero, su cui l’indagine conoscitiva non ha compiuto particolari valutazioni né ha formulato rilievi, perché è stata assunta con un orientamento, una decisione comune, pur avendo peraltro verificato che in Europa solo la Danimarca, se io ho dati certi, ha adottato tale sistema per queste stesse macchine, collegandone in tre anni circa 17.000, ma provocando una crisi nel comparto. Oltretutto questo comparto aveva anche la necessità di prevedere protocolli di comunicazione e riservatezza dei dati attraverso la criptazione dei medesimi. Ora la lettura del parere del Consiglio di Stato mi ha stimolato ad un approfondimento, e quindi mi permetto, in chiusura di questo intervento, di avanzare più puntuali osservazioni di quelle fatte in apertura.
Il concetto di collegamento in rete richiama, lo si voglia o no alla memoria, una serie di esempi che noi abbiamo e che riconduccono tutti ad un mercato monopolistico o tutt’al più oligopolistico.

La rete dovrebbe esplicare, sappiamo, oltre alle funzioni di controllo anche quelle di natura fiscale; in particolare, la legge prevede come ho detto, una percentuale di imposizione fiscale che poi, tolti il compenso che va all’amministrazione e quello del gestore di rete, mette in una posizione sicuramente debole il gestore dell’apparecchio. Considerato poi che sembra prevedersi, come si prevede, la possibilità al gestore di rete di essere anche il gestore diretto dell’apparecchio, lo svantaggio del cosiddetto noleggiatore diventa totale, immenso. Di qui il manifestarsi, a mio modo di vedere, di possibili posizioni dominanti. Ora, l’obiettivo che tutti dovremmo perseguire evidentemente non è quello di ridurre l’offerta di gioco o di creare ulteriori monopoli, quanto piuttosto quello di rendere il gioco trasparente, sicuro, diffuso sul territorio e controllabile. Affinché lo sia veramente occorre però compiere scelte eque su tutte le operazioni di controllo, compreso quello che vede l’operatore di rete e il provider nella veste di controllore che comunica appunto all’amministrazione ogni anomalia, che comunica all’amministrazione i dati di funzionamento delle macchine, e proprio per questo non può essere allo stesso tempo gestore dell’apparecchio, a meno che non lo si trasformi appunto controllore di se stesso.

In sostanza, io temo che ancora una volta si stiano assumendo delle decisioni forzando i principi che, in qualche modo, hanno dato senso e una filosofia all’indagine conoscitiva. Trovo disarmante l’apparente semplicità che io ho letto tra le righe del parere del Consiglio di Stato, con cui l’amministrazione, il Governo in definitiva, si apprestano a permettere al concessionario di rete di essere al tempo stesso un controllore, anche altamente retribuito, e al contempo un possibile fornitore di apparecchi. Evidentemente, ciò significherebbe un capovolgimento di una parte significativa del lavoro dell’indagine.

A ciò aggiungo che se questa fosse davvero la strategia a cui si vuol mirare, allora tanto varrebbe trovare la condizione per discutere di questo punto, di affrontare una volta per tutte questo punto nelle sedi proprie all’interno del Parlamento. Ciò almeno consentirebbe nella chiarezza un effettivo confronto, un approfondimento adeguato sui confini di gestione dei giochi di Stato. Se allar-
gare questi confini comporta di per sé alcuni vantaggi, dobbiamo anche esser consapevoli degli svantaggi che allargare ulteriormente questi confini può comportare.

Le eventuali motivazioni legate alla sicurezza, al controllo delle macchine anche a fini fiscali, non portano esclusivamente nella direzione verso la quale siamo avviati noi. A me risulta che in Germania è possibile esercitare il controllo applicando dispositivi alle macchine a premio, in grado di registrare fedelmente le transazioni di ingresso e di uscita del denaro. Occorre ragionare meglio sulle altre più importanti ragioni che sottendono questo tipo di strategia.

Vedete, io ritengo che siamo tutti, dico tutti, da tempo teneamente impegnati per cercare di dare una risposta adeguata ai problemi di una delle componenti più difficili e complesse del gioco che si esercita nel nostro Paese.

Le vicende che ho qui cercato di illustrare e commentare, per come si sono prodotte, non depongono a favore di una lettura chiara, univoca di dove vorremmo far approdare il settore, pur avendo sicuramente a cuore, ovviamente, gli interessi generali dello Stato. Avverto perciò l’utilità di una verifica a partire dagli esiti dell’indagine conoscitiva. Il presidente Pedrizzi ha, peraltro, lanciato anche un’idea in proposito che trovo interessante. Confido, ovviamente, nella disponibilità e nell’aiuto di tutti. Grazie.

PEDRIZZI. Grazie al senatore Brunale. Adesso diamo la parola al senatore Maurizio Eufemi, che parlerà di finanziamento dello sport e giochi pubblici.

Senatore MAURIZIO EUFEMI

Il finanziamento dello sport e i giochi pubblici

Grazie Presidente.

Onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, signore e signori, il presidente Pedrizzi ha opportunamente ricordato la centralità del Parlamento, tipica proprio delle Commissioni di in-

36
dagine, e questo documento che oggi viene presentato insieme all’indagine conoscitiva né è un pieno esempio.

Io credo che non si possa parlare di finanziamento dello sport e dei giochi pubblici senza far cenno alle due organizzazioni, CONI e UNIRE, che pur nate per finalità del tutto diverse hanno poi avuto dalle scommesse e dai pronostici sportivi la gran parte del loro finanziamento, il che ha consentito a tali enti di sostenere gli sport di cui erano coordinatori. Infatti sia il CONI che l’UNIRE – il cui ordinamento risale al 1942, in pieno periodo bellico – hanno poi avuto il loro migliore sviluppo nei periodi successivi, in concomitanza con il diffondersi delle scommesse sportive. Mi riferisco al totocalcio, le cui entrate erano in parte devolute al CONI, ed ai concorsi ippici, intorno ai quali si scommetteva sia presso gli ippodromi, sia con il sistema della schedina gestita dal TOTIP di appannaggio dell’UNIRE.

I finanziamenti derivanti alle due organizzazioni hanno avuto come beneficio e positivo effetto quello di sostenere tutti gli sport, soprattutto quelli minori, che diversamente non avrebbero avuto alcuna possibilità di sviluppo. Per quanto riguarda l’UNIRE, va ricordato che esso nacque per sostenere il cavallo ai tempi in cui era considerato un supporto all’esercito, e che successivamente ha avuto come scopo meritorio quello di sostenere gli allevatori che si dedicavano all’allevamento di cavalli da corsa.

Nell’ambito di questi brevi cenni storici sul CONI e sull’UNIRE occorre osservare che nel tempo, soprattutto in quest’ultimo decennio, sono venute meno al CONI le risorse derivanti dai concorsi pronostici. La diminuzione è avvenuta per effetto proprio del diffondersi di altre attività di gioco come il Superenalotto, che hanno attirato masse di scommettitori grazie alla prospettiva di vincite strabilianti. A ciò va aggiunto che il Lotto, che per molto tempo sembrava in una fase di declino, è stato rivitalizzato in maniera considerevole con l’affidamento della gestione dell’antico gioco alla Lottomatica, consentendo pagamenti immediati delle vincite ed annullando di fatto tutto il mondo vicino a quello malavitoso del gioco nero. Va sottolineato che meritoria, a tali fini, è stata anche l’incisiva azione di contrasto della Guardia di finanza.

Oltre a questi fattori va ricordato altresì che i concorsi pronostici del Totocalcio sono diventati sempre più prevedibili, in quanto lo smisurato potenziamento di alcune grandi squadre ha di fatto ri-
dotto ogni sorpresa, perché il pronostico è ormai pressoché coincidente con il risultato del campo.


Di fronte a tali evidenti difficoltà, che già da tempo si manifestavano, occorreva immediatamente provvedere per potenziare il CONI e le attività sportive da esso sostenute. Invece dobbiamo registrare che con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, ossia la cosiddetta legge Melandri, si è ulteriormente demotivato il CONI che invece bisognava sostenere. Come è stato opportunamente osservato, è stata «imposta» al CONI una riforma lesiva dell’autonomia e della libertà dell’ordinamento sportivo. Infatti, nella precedente legislazione lo Stato aveva avocato a sé l’organizzazione dei concorsi pronostici, riservando tuttavia al CONI l’esercizio di quelle scommesse connesse con le manifestazioni sportive organizzate sotto il suo controllo, proprio al fine di assicurarli i mezzi finanziari. Tale riserva a favore del CONI trovava la sua giustificazione proprio in quelle caratteristiche peculiari dell’ordinamento sportivo per le quali l’attività sportiva viene svolta in forma non occasionale ma programmatica. Il tutto, al fine di consentire l’aggiornamento dei valori sportivi e il continuo miglioramento dei risultati, soprattutto in vista delle competizioni sportive in campo internazionale.

Peraltrò, il regime di monopolio del CONI, in materia di concorsi pronostici connessi con le manifestazioni sportive, non è in contrasto con il diritto comunitario, in quanto non vi è alcuna discriminazione contraria al Trattato della CEE nel riservarsi in via esclusiva la gestione di tali concorsi. Lo Stato si presenta nel pieno
del rispetto del diritto comunitario anche per motivi che attengono alla gestione di giochi di sorte e di azzardo per motivi di ordine pubblico.

La rilevata criticità della situazione finanziaria ha portato a ripetuti interventi a sostegno delle attività sportive gestite dal CONI. L’andamento negativo delle risorse finanziarie di cui il CONI poteva disporre ha comportato un drastico ridimensionamento delle aree di intervento. Si è quindi reso necessario un intervento dello Stato con contribuzioni straordinarie, necessarie per poter provvedere al finanziamento erariale delle attività sportive; un intervento straordinario che è stato di 195 miliardi nel 2001 ed è stato di 103 milioni di euro nel 2002. Il Governo si è ulteriormente fatto carico della situazione di una vera e propria crisi attraverso l’ultima manovra di bilancio, e in particolare con l’articolo 4, commi 191 e 205, della legge n. 350 del 2003. Con l’articolo 39 del cosiddetto decreto n. 269, collegato alla finanziaria, si è pertanto evitato il collasso finanziario in attesa di una più organica sistemazione del CONI, scindendo totalmente le attività proprie da quelle di gestione dei concorsi pronostici. Come è noto, tutte le attività riguardanti i concorsi pronostici su base sportiva sono state accostate, come tutte le altre attività di gioco, in un’unica sede istituzionale dell’amministrazione diretta dallo Stato, quale appunto sono i monopoli dello Stato. Si è ritenuto in quella sede che non si potessero mantenere diversi centri operativi sui giochi e sulle scommesse, per evitare forme notevoli di cannibalismo come abbiamo purtroppo registrato in passato.

Si tratta ora di assicurare al CONI i necessari mezzi finanziari derivanti non soltanto dai concorsi pronostici delle attività sportive, ma anche da regolari e più adeguati flussi di finanziamento a sostegno di tutte le attività sportive professionali e dilettantistiche, soprattutto per i cosiddetti sport minori.

L’immagine di un Paese per quanto riguarda gli sport in campo internazionale non deriva esclusivamente da quello che è considerato il più popolare degli sport, il calcio, ma si misura dal complesso delle attività sportive che non hanno masse di affezionati e di tifosi ma che hanno notevoli praticanti, come per esempio l’atletica leggera nelle diverse specialità.

L’attualità ci impone di riflettere su quanto è accaduto in questi giorni. Il dottore Tino poco fa vi ha fatto cenno. Io vorrei sof-
fermarmici, non a lungo ma con la dovuta attenzione. C’è necessità di restituire una forte credibilità al calcio, per gli indubbi riflessi sui concorsi pronostici. Tale credibilità è stata seriamente compromessa dai fatti di domenica scorsa. Il dottor Tino ha parlato di una crisi d’immagine, mentre io parlo proprio di crisi di credibilità, compromessa dai gravi incidenti di domenica scorsa, che sono l’ultimo incredibile episodio di una serie di altri meno eclatanti fatti accaduti in tutti i campi di calcio, sia della massima divisione che di quelle inferiori.

I problemi finanziari del calcio professionistico devono essere affrontati riducendo significativamente i costi, e non inaggiungendo i ricavi. Si deve voltare pagina, scrivendo regole societarie che devono essere diverse dalle regole generali dettate dal codice civile per tutti i soggetti societari, accompagnate da regole sportive nuove che privilegino l’addestramento e la maturazione dei giovani. Ci vuole un limite al numero dei tesserati, a seconda della diversità delle competizioni nazionali e internazionali, con una riserva di giovani nella rosa annuale dei tesserati. Ci vuole una diversa distribuzione dei diritti televisivi, che non privilegino eccessivamente i soliti noti e quindi un indispensabile riequilibrio che favorisca la crescita e lo sviluppo delle società minori.

Questi brevi richiami, che sembrano esulare dal tema del Convegno, mirano a restituire credibilità ai concorsi pronostici del Totocalcio che, come è noto, finanziano il CONI e quindi l’intero sport italiano.

L’indagine conoscitiva ha sufficientemente illuminato il mercato dei giochi, il suo volume, le sue prospettive di crescita, la distribuzione della raccolta tra i diversi giochi, ma ha anche rilevato la necessità di determinare più forte credibilità e trasparenza nonché la necessità di ripristinare un diretto collegamento tra la vendita dei biglietti dei concorsi pronostici e la destinazione dei proventi erariali. Non appare quindi adeguato il contributo al CONI nella misura del 18,77 per cento della raccolta dei giochi, previsto dal regolamento, 179 del 19 giugno 2003. Si tratta di valutare ora una riconsiderazione dell’intervento dello Stato a favore delle attività sportive e della crescita dei movimenti sportivi. Una soluzione possibile appare quella di elevare l’aliquota di trasferimento a favore del CONI; oppure si potrebbe prevedere una diversa ripartizione delle entrate complessive dei giochi di ogni tipo, in modo da garantire


Generale di Brigata PASQUALE DEBIDDA

Capo del III reparto del comando generale della Guardia di Finanza

L’azione della Guardia di Finanza nel contrasto del gioco irregolare e clandestino

Grazie, signor Presidente, dell’invito. Un saluto a tutti gli onorati presenti, a tutte le autorità e alle persone intervenute.

L’intervento affidato alla Guardia di Finanza concerne l’azione di contrasto verso il gioco irregolare clandestino, della quale già il Presidente ha spiegato l’importanza, tenuto conto della possibile infiltraisione malavitoso nel particolare comparto.

Il Corpo della Guardia di Finanza, nell’esercizio dei compiti di polizia economica e finanziaria a competenza generale – riconosciuti dall’ordinamento interno –, ricopre un importante ruolo di presidio dell’intero comparto dei giochi e delle scommesse, assicurando la necessaria azione di prevenzione e di contrasto delle illegalità, attraverso una capillare presenza sul territorio delle proprie articolazioni operative.
L’impegno è coerente con le primarie missioni istituzionali, ove si consideri che l’esercizio abusivo delle attività ludiche, in violazione del monopolio statale, oltre ai negativi risvolti per l’ordine e la sicurezza pubblica, importa altresì ingenti danni alle casse dell’Erario.

D’altronde, proprio le rilevanti implicazioni sul bilancio statale spiegano le ragioni di fondo del processo di riordino del settore, avviato a partire dal 1998, per effetto del quale fanno ora capo al Ministero dell’Economia e delle Finanze (attualmente attraverso l’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato) tutte le funzioni pubbliche connesse all’esercizio dei giochi.

Così pure, si spiega la previsione della legge 388 del 2000, secondo la quale la Guardia di Finanza – in coordinamento con gli Uffici finanziari competenti per l’attività finalizzata all’applicazione delle imposte dovute sui giochi – si avvale delle penetranti potestà amministrative di indagine tributaria, ai fini del reperimento e dell’acquisizione degli elementi utili per la repressione delle violazioni alle leggi in materia di lotto, lotterie, concorsi pronostici, scommesse e degli altri giochi amministrati dallo Stato.

Con l’ultima Direttiva generale per l’azione amministrativa, pertanto, l’Autorità politica ha confermato il vincolo dell’Istituzione all’impiego di un ammontare minimo di risorse umane, da dedicare al contrasto delle diverse forme di gioco clandestino. Rispetto al 2003, la misura dell’obiettivo assegnato è ancora cresciuta, passando da 500.000 a 550.000 ore/persona.


Innanzitutto, sono stati eseguiti controlli di natura amministrativa, con l’intendimento di verificare, in presenza di macchine
nuove – vale a dire prodotte o importate dopo il 1° gennaio 2003 –, l’avvenuto adempimento degli obblighi tributari ed autorizzatori, per ciò che concerne, in particolare, le prescrizioni a carico di produttori, importatori e gestori. Nel caso, invece, dei videogiochi già in uso, l’attenzione dei militari è stata rivolta al riscontro dell’applicazione del regime fiscale di determinazione dell’imposta sugli intrattenimenti e dell’I.V.A. cui pure era subordinata la loro regolherizzazione.

Nello stesso tempo, sono stati operati interventi di polizia giudiziaria, rivolti a contrastare l’impiego di apparecchi per il gioco d’azzardo o comunque non idonei al gioco lecito.

In prospettiva, il 2004 segnerà, già a partire dal prossimo 1° maggio, innanzitutto la definitiva uscita dal mercato dei congegni del riformulato articolo 110, comma 7, lett. b), del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che consentono al giocatore la ripetizione della partita, fino ad un massimo di dieci volte, e l’arrivo di quelli del comma sei, cosiddetti «moneta moneta», che – novità assoluta – consentiranno la corresponsione di vincite in denaro.

In questo modo, la diffusa e preoccupante propensione all’«azzardo automatico» dovrebbe – come pure prefigurato dalle conclusioni dell’Indagine – risultare quanto meno incanalata verso apparecchi controllati, con prevedibili effetti positivi nella prevenzione delle patologie del comparto e la conseguente semplificazione dei compiti degli organi di controllo, anche grazie alla generalizzata estensione, a tutti i congegni idonei al gioco lecito, del divieto di riproduzione del poker e delle sue regole fondamentali, originariamente circoscritto alle sole macchine del sesto comma.

L’esperienza operativa più recente maturata dai Reparti del Corpo ha infatti evidenziato come il gioco d’azzardo – caratterizzato dalla possibilità di conseguire premi in denaro, anche di rilevante entità – oltre ad essere ancora perpetrato, in non rari casi, con apparecchi «clandestini» e/o non conformi ai requisiti richiesti, il più delle volte viene posto in essere proprio impiegando «video-poker» che rispondono alle caratteristiche del ripetuto articolo 110, comma 7, lett. b), macchinette regolarmente denunciate all’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e per le quali sono stati pure adempiuti tutti gli obblighi tributari.

Nella pratica, in effetti, interviene un accordo tra esercente e giocatore, in base al quale si riconosce un controvalore in denaro
ai crediti accumulati durante le partite. L’azione di contrasto di questa diffusa ed insidiosa fenomenologia fraudolenta, che desta notevole allarme sociale – come a suo tempo evidenziato, in sede di audizione, dal rappresentante del Corpo – si dimostra in special modo problematica, in quanto presuppone l’esecuzione di interventi tempestivi, proprio all’atto del ritiro della vincita da parte dell’avventore.

Nonostante l’esistenza di obiettive difficoltà, la presenza ispettiva della Guardia di Finanza ha comunque consentito di registrare, nel 2003, risultati di assoluto rilievo. I Reparti del Corpo hanno di fatti sottoposto a sequestro più di 7.000 apparecchi per il gioco d’azzardo o comunque inidonei al gioco lecito e denunciato all’Autorità Giudiziaria oltre 2.200 persone.

Sempre nel 2003, sono state accertate violazioni delle leggi di pubblica sicurezza in capo a poco meno di 700 soggetti e sottoposti, per questo, a vincolo cautelare altri 2.300 apparecchi circa.

Nell’immediato futuro, l’attività del Corpo sarà orientata, attraverso l’elaborazione e l’aggiornamento, d’intesa con i Monopoli di Stato, di appositi «proili di pericolosità», che consentano la selezione mirata degli operatori del settore da sottoporre a controllo. Già adesso, ad esempio, sono state individuate alcune situazioni anomale, di apparecchi che, pur provvisti del relativo nulla osta, risultano formalmente disinstallati, facendo così venir meno il presupposto dell’obbligazione tributaria.

Di estrema utilità, pure l’accesso all’archivio informatizzato dei dati relativi ai videogiochi ed agli operatori titolari dei nullaosta alla distribuzione ed la messa in esercizio (produttori, importatori, gestori), a breve reso disponibile al Corpo, secondo modalità concordate sempre con l’Amministrazione dei Monopoli.

In prospettiva, restano da definire le procedure di controllo degli apparecchi della nuova generazione, quelli del comma 6, dei quali è in effetti previsto l’allacciamento diretto ad una rete di gestione telematica.

Altra questione d’interesse, su cui pure si è incentrata l’analisi della Commissione, attiene ai profili di illiceità della raccolta delle scommesse operata in Italia nell’interesse di allibratori esteri.

Non starò qui a ripercorrere le problematiche già esaurientemente esposte dal dottor Tino.
Per quanto di mia competenza, tuttavia, tengo a sottolineare che il Comando Generale del Corpo – proprio per dare impulso ad una più efficace azione di contrasto a questa forma abusiva di accettazione delle giocate – ha provveduto ad una approfondita ricostruzione della normativa di riferimento, in particolare di quella sanzionatoria recata dall’articolo 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, dotando in questo modo le proprie articolazioni operative di un utile strumento di indirizzo dell’attività ispettiva.

Nell’indicato contesto operativo, infatti, a fronte di un’univoca interpretazione della giurisprudenza di legittimità, codificata dal Legislatore con la Finanziaria del 2001, non sono mancati pronunciamenti contrastanti di Tribunali del riesame, i quali avevano invece ritenuto legittimo l’operato degli agenti italiani incaricati dai bookmaker stranieri, escludendone la punibilità in ragione del fatto che essi svolgerebbero soltanto un’attività di «mera intermediazione».

La Guardia di Finanza, per contro, nella pianificazione della propria azione di controllo ha inteso porre in risalto la circostanza che la prestazione, in Italia, di servizi comunque connessi all’accettazione od alla raccolta delle giocate non autorizzate, è condizione sufficiente ad integrare la fattispecie di «esercizio abusivo dell’organizzazione di scommesse», mirando di conseguenza ad individuare gli elementi oggettivi significativi che, in sede d’intervento ispettivo, devono essere acquisiti dai militari operanti, per prefigurare compiutamente l’ipotesi delittuosa e supportare il successivo, conseguente esercizio dell’azione penale.

È fondamentale infatti, in questo senso, dare alle unità operative tutte quelle indicazioni che consentono di acquisire comunque oggettivamente la dimensione del fatto riscontrato.

Nell’anno appena trascorso, pertanto, i Reparti del Corpo hanno individuato e segnalato all’Autorità Giudiziaria 159 centri di raccolta abusivi, denunciando 376 persone, tra responsabili dell’attività illegale e semplici avventori degli esercizi.

Sul tema, per concludere, non resta che attendere gli importanti chiarimenti che – in merito all’importante questione della legittimità, sotto il profilo della normativa comunitaria, delle limitazioni imposte dall’Italia alla raccolta di scommesse sportive – verranno a breve forniti dalla Corte di Cassazione.

Quanto alle manifestazioni a premio, è stata rilevata la diffusione, sul territorio, di iniziative che soltanto formalmente mirano
ad incentivare la vendita dei prodotti in apparenza commercializzati, mentre, nei fatti, si svolgono con modalità proprie delle lotterie istantanee e sono, pertanto, senza dubbio vietate.

Sulla materia, come si sa, il ripetuto decreto n. 269 del 2003 – ferme restando le competenze del Ministero delle Attività Produttive individuate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 430 del 2001 – riconosce espressamente all’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato funzioni di controllo di ogni forma di attività che aggrira, appunto per la mancanza di reali scopi promozionali, il monopolio statale dei giochi, attribuendole di conseguenza la potestà di inibire, se del caso, lo svolgimento dell’iniziativa.

Per quanto d’interesse del Corpo, a seguito di precise richieste di collaborazione formalizzate dai vertici del Ministero delle Attività Produttive e previo assenso del Dicastero dell’Economia e delle Finanze, sono stati assunti preliminari contatti, volti a ricostruire la cornice normativa e procedurale entro la quale dovranno svilupparsi gli interventi ispettivi dei Reparti. In proposito, resta fermo l’avviso che il Legislatore abbia inteso, da un lato, assegnare all’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato la competenza a conoscere dei profili connessi al presidio della privativa pubblica, dall’altro, lasciare alle valutazioni del Ministero delle Attività Produttive lo sviluppo delle tematiche relative alla tutela dell’affidamento del consumatore, così delineando chiaramente due distinte sfere di attribuzioni. Ringrazio per l’attenzione.

PEDRIZZI. La ringrazio Generale, cedo adesso la parola per le conclusioni, all’onorevole Manlio Contento, mio amico non solamente di partito ma anche personale.

**Onorevole Manlio Contento**

*Sottosegretario di Stato per l’economia e le finanze*

**I giochi pubblici: prospettive e strategie**

Permettetemi un ringraziamento a Riccardo Pedrizzi non soltanto per l’amicizia che ci lega ormai da anni, ma perché quando
ebbi la delega e quindi la responsabilità di questo settore con Riccardo Pedrizzi iniziò subito un dialogo, anche non facile. Entrambi venivamo da esperienze completamente diverse rispetto al settore del quale ci saremmo occupati, per cui anche per noi, nonostante nella vita avessimo delle esperienze professionali ben determinate, è stato un po’ come tornare all’università, poiché dovevamo approfondire un settore che era stato un pochino trascurato (credo di poter qui riprendere le parole del Senatore Brunale, dalle quali traspare l’usuale onestà intellettuale che gli riconosco).

Il settore era stato trascurato perché forse non se ne erano compresi gli effetti all’interno del mondo produttivo e del mondo industriale. Soprattutto, a mio giudizio, non si era compresa un’altra questione estremamente importante, la quale viene evidenziata anche dalle parole del Generale Debidda della Guardia di Finanza, il quale ci dice che gli accertamenti fatti in via ispettiva dalla Guardia di Finanza hanno permesso, nel solo 2003, di registrare un fenomeno che desta preoccupazione, anche se non è in crescita grazie a quell’attività. Questo ci impone di aprire queste considerazioni con un elemento fondamentale, che poi è quello riconosciuto dal l’importante lavoro fatto dalla Commissione del Senato.

Avete qui avuto tra l’altro due rappresentanti di questa Commissione che credo si siano distinti particolarmente per l’impegno, per la capacità di approfondimento e perché no, anche per la critica in prospettiva nei confronti di alcuni aspetti sui quali la discussione è ancora aperta. Questi hanno un minimo comune denominatore che è fondamentale ed importantissimo: la lotta al gioco d’azzardo e la lotta al gioco clandestino.

Io sono convinto che gli scenari che abbiamo di fronte abbiano mutato anche le caratteristiche della criminalità organizzata. È evidente che ci sono oggi fenomeni criminosi che si affidano alle scommesse clandestine, al gioco clandestino (un tempo in questo Paese un fenomeno assai importante era sicuramente quello del contrabbando, solo per citarne uno). Ecco allora un’altra questione di fondo: se alcune attività venissero sostanzialmente liberalizzate tout court, magari con un intervento da parte della Corte di Cassazione (pertroppo devo dirlo apertamente perché le responsabilità che assumo mi impongono di farlo) si metterebbero in difficoltà non tanto e non solo i vari concessionari che sono stati qui evocati, e quindi anche gli imprenditori, ma anche tutti coloro che nella fi-
liera sono coinvolti, danneggiando prima di tutto la lotta al gioco clandestino.

Quindi vorrei partire da questi argomenti anche per tentare di rispondere all’intervento che a mio giudizio merita una sottolineatura ulteriore, che è quello del senatore Brunale. Il senatore Brunale non si è limitato a ricordare – ripeto, con onestà intellettuale – il percorso che il Governo ed il Parlamento hanno fatto. Credo di non aver mai sudato tanto in un’attività alla quale mi sono dedicato quanto nei relativi passaggi parlamentari, per cercare di spiegare (anche all’interno del Gruppo al quale appartengo, lo dico con franchezza), le esigenze, le necessità e l’importanza di interventi che mettessero un tantino di ordine in un settore così delicato.

Quindi, chi si è occupato di queste vicende si è confrontato innanzitutto proprio con i colleghi del Parlamento, Senato e Camera, i quali non erano per nulla convinti che fosse necessario intervenire in questo settore. Non è stato facile riuscire a convincere dell’esigenza di questi interventi normativi che così bene sono stati ricordati.

Quali sono le caratteristiche delle quali questo disegno ha preso le iniziative e le mosse? Beh, sostanzialmente il principio è quello della lotta alla clandestinità. La seconda questione è quella dei controlli. Non possiamo fare in modo di chiedere alla Guardia di Finanza di controllare tutti gli esercizi pubblici all’interno dei quali sono ubicati questi apparecchi da intrattenimento: sarebbe un lavoro immancante. Noi avevamo la necessità di togliere di mezzo un’abitudine della quale pochi sanno, ma che io continuo a ribadire: intervenendo sulle modalità di accertamento che oggi vengono effettuate si opera la lotta agli apparecchi cosiddetti irregolari.

Bene, queste modalità prevedono sostanzialmente l’accertamento fatto quasi sempre dalla Guardia di Finanza, dopodiché l’intervento da parte del magistrato con l’aiuto di un consulente tecnico al quale è rimessa la valutazione dei programmi che sono inseriti all’interno di queste apparecchiature da intrattenimento. Il consulente è incaricato di comprendere quali sono gli elementi di abilità ai quali il giocatore deve far riferimento, rispetto a quegli elementi, diciamo così, di alea o di rischiosità che erano connessi all’apparecchiatura.

Bene, da un esame fatto anche direttamente sul campo professionale, noi vedevamo che questi procedimenti impiegavano in al-
cune parti del territorio nazionale mediamente dai tre ai quattro anni per essere alla fine portati a conclusione. Nel frattempo l’imprenditore che aveva realizzato l’apparecchio, che lo aveva collocato sul mercato, non aveva più la certezza se quel tipo di apparecchio fosse regolare o irregolare.

La seconda questione: l’accertamento volto a verificare se le eventuali manomissioni fossero riconducibili all’apparecchio nella sua origine, o fossero intervenute successivamente.

La terza questione: la valutazione se quell’apparecchio, quindi, in origine fosse un apparecchio illecito oppure un apparecchioLECITO.

Io mi sono posto il problema se negli anni duemila noi potevamo sconfiggere il gioco clandestino – mi riferisco sempre agli apparecchi da intrattenimento – in questo modo. Allora, se si parte da questo aspetto di fondo, forse si cominciano a intravedere anche le risposte che hanno disegnato l’architettura della questione, senza qui cogliere un’altra questione che è stata sollevata dal Presidente Pedrizzi. Quando il Presidente Pedrizzi espone il lavoro fatto dalla Commissione, e conclude con l’interrogativo relativo a che cosa adesso dovremmo guardare per fare in modo che anche il rapporto nei confronti di questo segmento non solo commerciale ma di ordine pubblico sia più diretto rispetto alle esigenze, beh, io credo che la risposta importante sia quella che forse è arrivato il momento di comprendere, mi permetto di dire, che lo strumento legislativo con i passaggi parlamentari, si rivela in questo settore estremamente inadeguato.

Lo dico con tutto il rispetto, avendo collaborato a queste discussioni. Tuttavia, quando io costringo l’amico Brunale a trasformarsi da legislatore in tecnico, per affrontare la questione del numero di partite giocate e delle percentuali, io rilevo un’esigenza indispensabile: di queste cose non si deve più occupare il Parlamento, se non nei principi e criteri direttivi, ma se ne deve occupare il Dottor Tino, al quale il Parlamento deve chiedere di esercitare la sua attività in maniera coerente con i principi che fanno parte di questo segmento, assicurando quei motivi di interesse e di ordine pubblico che sono alla base di questi interventi.

In altre parole, voglio dire che noi non possiamo continuare ad adeguare una realtà così complessa – pensate soltanto alle innovazioni tecnologiche, sulle quali vi intratterrò di qui a breve – con
continui passaggi parlamentari, mentre fuori dal Parlamento e
quindi dalla legalità, gli strumenti sono obbligati e i tempi di risposta
sono purtroppo tempi che abbiamo sotto gli occhi. Al di fuori di questa realtà, penso ad esempio agli interventi che vengono ugualmente fatti sulla rete delle reti, quindi su internet, sono interventi di fronte ai quali siamo impotenti anche con passaggi parlamentari.

Quindi c’è la necessità di una delega, e io l’avverto, sperando che su questo ci sarà un confronto costruttivo non solo all’interno della maggioranza, ma anche dell’opposizione, così come è sempre stato in questo settore. Occorre una delega che dia dei principi e dei criteri direttivi, che riorganizzi il settore, che attribuisca determinate responsabilità di interesse pubblico al Ministro, laddove vi siano decisioni rilevanti che non possono essere lasciate a livello tecnico, ma che per il resto consenta per l’aspetto tecnico di poter adeguare nel corso del tempo, anche le questioni che sono alla base della nostra discussione.


Rispondo ora ad alcune domande. La prima: perché un oligopolio? qui abbiamo anche qualche rappresentante di questi oligopolisti, che accompagnano e hanno accompagnato anche la discussione parlamentare con attività sostanzialmente di lobbying, che figuriamoci se non veniva fatta in un settore che ha alla base anche degli interessi, come del resto tutti i settori economici e importanti. Bene, immaginiamoci che cosa sarebbe accaduto sotto il profilo del controllo se noi avessimo disegnato alla rovescia questa architettura, pensando a tutte le parti d’Italia, quindi anche ad alcune zone territoriali dove noi abbiamo dovuto registrare delle situazioni, caro Direttore, un tantino anomale. I numeri parlano. Senza scen-
dere nei particolari, quando effettuiamo una regolarizzazione scopriamo che ci sono alcune parti del territorio dove i dati del gioco lecito ci dicono che c’è una propensione a giocare molto elevata e la regolarizzazione è sostanzialmente vicina allo zero. Ciò implica che sicuramente le nostre preoccupazioni aumentano per quanto riguarda la lotta al gioco clandestino. Quindi, prima di tutto il controllo deve essere effettuato non soltanto direttamente dalle forze dell’ordine che hanno obiettivamente – penso alla Guardia di Finanza – mille doveri e non possono pertanto far fronte a tutti in maniera compiuta (diversamente dovremmo assumerne chissà quanti). Pensate soltanto ad alcuni dei segmenti che sono stati evocati: i bilanci delle società di calcio, ad esempio. O vogliamo forse parlare di altre questioni come la lotta al commercio clandestino, all’importazione di beni contraffatti, che vedono sempre la Guardia di Finanza in prima linea? Cosa dovremmo fare, mettere un finanziere per ogni esercizio pubblico? Non è ovviamente possibile. Allora, nell’affrontare questa situazione abbiamo mutuato alcune risposte dall’esperienza che avevamo all’interno del segmento dei concessionari. Quella di attribuire – attenzione – non soltanto responsabilità di carattere industriale e commerciale ai nostri dirimettali, che sono i concessionari, ma anche responsabilità che rilevano sotto il profilo degli interessi pubblici coinvolti. Possiamo farlo, perché d’altro canto noi siamo in grado di richiedere a questi soggetti degli investimenti. In proposito, permettetemi di dire che forse in un segmento come questo, che è oggetto di una forte spinta innovativa, non tutti sono all’altezza. Apro una parentesi: non abbiamo dimenticato gli operatori. Lo dico al senatore Brunale e comunque ai presenti in platea che già operavano in questo segmento. Da un lato, lo abbiamo fatto riconoscendo che per chi già esercitava questa attività si doveva avere un occhio di riguardo, per evitare che ci fossero delle conseguenze negative e ciò è stato sottolineato anche dal Consiglio di Stato. Dall’altro, non dimentichiamo anche un aspetto ulteriore: che indubbiamente in sede di gara dovessimo dare la possibilità a queste piccole imprese di partecipare in qualche modo alla gara che veniva istituendosi. Ritengo di poter tranquillamente affermare che abbiamo provveduto in tal senso, perché ci hanno lavorato l’Amministrazione dei Monopoli e il Direttore Generale. Prossimamente vedrete che lo abbiamo fatto consentendo anche le ag-
gregazioni consortili: qui non possiamo sottrarci ad una responsabilità sul piano economico, industriale, commerciale.

Noi non possiamo affrontare temi così delicati sotto il profilo dell’innovazione tecnologica pensando di lasciare tutto in mano a 5.000, 10.000 o 15.000 soggetti che non hanno nemmeno la forza imprenditoriale di reggere questa sfida, sotto il profilo dell’innovazione, quindi della concorrenza. Dovevamo per forza di cose lanciare questo messaggio, e lo abbiamo fatto all’inizio di questo corso quando abbiamo detto: fate attenzione che questo settore è in evoluzione, che quindi il Parlamento interverrà e che l’ottica di questo segmento di mercato si sposterà ampliando i margini dell’innovazione e degli investimenti ad opera di molte aziende. Si affaccia un’altra caratteristica purtroppo debole del sistema Italia; questi imprenditori devono comprendere che l’unione fa la forza, perché in campo di ricerche, di investimenti, di interessi pubblici, è evidente che dovremmo inserire dei requisiti.

Pensate soltanto al controllo sotto il profilo telematico, questione della quale l’Amministrazione dei Monopoli si deve occupare. Il compito sarebbe molto più difficile se immaginassimo di avere una platea di concessionari, magari centinaia, che hanno questi nodi telematici che possono essere non dico sottratti completamente al controllo, ma di difficile verifica. Ecco perché quindi la prima risposta è un oligopolio. Non perché volevamo favorire qualcuno, ma perché i requisiti necessari per vedersi trasferite queste funzioni pubbliche di controllo, di investimento e di attenzione per questo segmento che dovrà essere accompagnato passo passo, quasi preso per mano nelle sue trasformazioni, richiedono purtroppo delle condizioni che non sono obiettivamente alla portata di tutti. Pertanto, offriamo garanzie per i piccoli imprenditori nei termini che vi ho anticipato, ma miriamo ad uno sviluppo del settore che prevede di affidare a spalle più larghe le responsabilità di quelle esigenze di controllo che sono alla base del nostro intervento.

Io credo che già da qui si comprenda quale è stata la linea direttrice di questo lavoro che con molta probabilità – torno su questo argomento – dovrà affrontare ulteriori tarature e ulteriori correzioni. Io non escludo che, fatto il punto della situazione insieme al Direttore Generale, su queste vicende si debba tornare. Del resto, purtroppo, proprio perché questo è un Paese che ha affidato ai passaggi
parlamentari anche la gestione di attività come queste, forse il Parlamento dovrà essere scomodato di nuovo in attesa di una delega che renda più semplici questi passaggi. Non più, spero, per discutere dei secondi della durata della partita, del numero delle partite o delle percentuali di restituzione che, anche qui in risposta all’amico Brunale, io ho controllato personalmente quando mi venne prospettata quella situazione da parte degli uffici e quindi dei tecnici, per le modifiche da sottoporre in esito al dibattito che ci fu al Senato. Al Senato furono poste, da senatori che avevano fatto tra l’altro anche di questa importante Commissione, questioni relative al fatto che le prime disposizioni normative, rispetto alla media europea, erano, diciamo così, dannose per chi avrebbe dovuto investire e quindi avventurarsi in questa mondo. Di fronte a tali elementi, che erano di segno opposto e che quindi rendevano addirittura improbabile un successo dell’operazione, abbiamo creduto di dover tornare sui nostri passi, dimostrando, penso di poter dire, anche un’apertura mentale di riguardo. Abbiamo obiettivamente adottato una soluzione di compromesso, che partiva però dalle medie che erano state registrate dallo studio dell’Amministrazione dei Monopoli, che riguardavano il mercato europeo e non solo quello.

Perché? E qui arrivo, e poi mi avvio alla conclusione, all’altro argomento importante. Noi dobbiamo considerare che se il gioco è illecito allora, come per tutte le cose che fanno male, non si può pretendere che la tassazione sia a livello zero. Questo lo possono fare quei Paesi – lo dico con affetto ma con fermezza – che oggi tramite società stanno insidiando la nostra struttura ordinamentale in questa materia. È evidente che se dalla Corte di Cassazione dovesse venire il pronunciamento di una mancanza di adeguatezza o di proporzionalità del nostro sistema ordinamentale in questo segmento, molto probabilmente la concorrenza arriverebbe dai bookmakers inglesi. Costoro, come sappiamo, hanno un sistema di tassazione che è, credo di poter dire, dieci volte inferiore al nostro.

Allora, come ricordava molto bene il Direttore Tino, anche sotto questo profilo, credo che la concorrenza non sarebbe molto leale. Infatti, è evidente che se dovessimo far fronte a questa circostanza, diminuendo la nostra imposizione fiscale, verremmo meno a quel principio per il quale il gioco, tutto sommato, viene visto con quel minimo di sospetto. Io credo che non si debba invogliare il giocatore, il consumatore a rivolgersi al gioco sperando di risolvere
i problemi della vita. Quella è cosa che, lo ripeto, possono fare alcuni Paesi che hanno tradizioni diverse dalle nostre.

Il secondo aspetto è quello relativo alle modalità con le quali si deve affrontare questa nuova ondata di centri telematici. Badate bene, essi purtroppo sotto il profilo industriale non aprono un contributo determinante, perché chi ne ha visto qualcuno (e qui ci sono gli amici della Guardia di Finanza) sa che essi sono dotati soltanto di sistemi di collegamento telematici informatici, e niente di più. Pertanto, io credo di dover tutelare non soltanto il sistema ordinamentale, per gli interessi pubblici che ho messo in primo piano, ma anche tutti quei concessionari che in forza di una legislazione, dell’ordinamento di questo Stato hanno partecipato a gare pubbliche aggiudicandosi delle concessioni e vedendo loro riconosciuto un rapporto «privilegiato» tra Stato ed operatore industriale o commerciale. Pensate, suggerisce il Dottor Tino, ad esempio, al fattore investimenti. Alcuni dei suddetti operatori sicuramente hanno investito di più di chi deve soltanto fare qualche allacciamento telematico. Qui c’è l’essenza di questo aspetto in relazione proprio alla difesa del nostro sistema ordinamentale. Io credo che, nelle responsabilità che ho, devo assumermi anche questa difesa, cosa che abbiamo fatto con il Direttore Tino e che abbiamo fatto coinvolgendo anche i concessionari. Si tratta di segnalare alla Corte di Cassazione, nei mezzi che sono leciti, che qui in discussione non c’è soltanto il sequestro di alcune apparecchiature o di qualche sala nella quale si raccolgono le scommesse tramite i bookmakers inglesi: in fondo, è in ballo tutto il nostro impianto, che è distinto rispetto a quello di quei Paesi anglosassoni dove ci sono sensibilità completamente diverse (lo dico con estremo rispetto). Quindi, la difesa del nostro sistema non sta nel confronto e nel contrasto con i principi comunitari, i quali ci lasciano, a mio giudizio, la prerogativa di disciplinare il nostro sistema interno, secondo quello che vogliamo. Peraltrio anche qui voglio sottolineare un paradosso: ma vi sembra possibile che sulla scorta di una sentenza della Corte di Giustizia Europea che dice «Valuti il giudice nazionale se i principi di adeguatezza sono sostanzialmente rispettati a quelli di proporzionalità», ci si dimentichi in questa Unione Europea del valore e dell’importanza che i Parlamenti hanno? Perbacco, se quel tipo di settori sono sottratti alle direttive relative ai servizi che, invece, prevedono che ci sia la libertà di stabilimento,
la libertà di circolazione e quindi quella concorrenza che si esplica, io credo che la parola definitiva dovrebbe spettare in verità al legislatore nazionale. Così, saremmo in grado di valutare quali sono gli aspetti di interesse pubblico che devono essere tutelati all’interno della nostra legislazione, senza ovviamente esagerare, ma almeno avendo dei presidi che permettano in questo Paese di mantenere nella magistratura e nelle forze di polizia un riferimento che sia almeno credibile. Io credo che sia sotto gli occhi di tutti come questo sistema sarebbe completamente stravolto e svilito, invece, se dovessimo affidarci esclusivamente, per esempio alle cause civili, per verificare l’esistenza o meno di un’autorizzazione o per verificare l’osservanza di alcune prescrizioni che erano state in qualche modo assegnate.

Quindi, anche in questo segmento io ritengo che questi aspetti siano fondamentali e non vi nascondo che guardiamo con un certo interesse alle decisioni che in questo campo la Corte di Cassazione vorrà adottare e vorrà sostanzialmente assumere.

Ci sono poi una serie di situazioni sulle quali chi mi ha precedentemente intervenuto, e con sottolineature importanti.

Io penso di poter dire che il segmento del mercato del gioco, con riferimento alle caratteristiche di interesse pubblico cui ho fatto cenno, è oggi oggetto di un’evoluzione molto importante. Noi siamo usciti da situazioni ereditate, – non mi interessano le responsabilità, lo dico soltanto per una questione di realismo –, che hanno affidato a noi la responsabilità di risolvere dei problemi. Penso a quanto tempo abbiamo perso nei confronti dei concessionari delle scommesse, altro segmento importante. Vedete, oggi i concorsi pronostici, purtroppo, stanno facendo il loro tempo. Devo ammetterlo, nonostante abbia un Direttore Generale che sulla base di quello che ci eravamo detti, per quanto riguarda il totocalcio, ha lavorato bene e nonostante la giusta intuizione di fare un centro unico di riferimento che il Governo ha avuto, perché ci eravamo resi conto di quello che stava accadendo. Potevamo accettare che ci fosse uno scontro all’interno di questo mercato tra i concessionari sportivi e quindi il mondo del CONI, quello dell’UNIRE e gli altri concessionari dei giochi, senza che una regia cercasse di evitare che questo scontro si rivolgesse poi ai danni di tutti, piuttosto che far crescere un mercato che non è poi così elastico, se non recuperando quei segmenti del gioco clandestino e illecito? Ecco che allora anche
lì, il tempo che abbiamo dovuto dedicare a tentare di correggere quelle storture lo abbiamo, io spero, utilizzato ai fini di una decisione valida una volta per tutte. Mi auguro perciò che questo ci possa permettere di guardare allo sviluppo del settore. I concorsi pronostici hanno registrato una fase positiva grazie al nostro intervento: penso al totocalcio. Tuttavia, ritengo di poter dire che non siamo del tutto soddisfatti dei risultati ottenuti. Questo vi dimostra anche la responsabilità con la quale ci assumiamo questi compiti di centro, che consistono nel controllo mese per mese dei risultati dei giochi, cosa che in passato, purtroppo, non era un’abitudine della Pubblica Amministrazione in questo segmento. Tale monitoraggio serve proprio per vedere quali sono gli aspetti che cambiano nel pubblico, e che quindi debbano essere in qualche modo corretti con interventi che, data la complessità, non possono essere affidati ogni volta, lo ripeto, a passaggi parlamentari.

Allora anche qui la «rivoluzione» è in marcia. Noi dobbiamo portare le scommesse, perché era un impegno che avevamo preso, al di fuori della rete dei concessionari. Preciso che sto parlando delle scommesse del totalizzatore, perché vedo anche qui dei rappresentanti dei concessionari, sempre pronti a cogliere ogni parola con attenzione e pronti eventualmente a passare al contrattacco. Oggi si rileva ancora di più l’importanza di modificare questo regime di fondo che c’è nei giochi per rafforzare il segmento sportivo e quello culturale, che sono stati evocati in questa situazione.

Lo stesso anche in relazione ad altri giochi che sono un po’ obsoleti. Mi riferisco alle lotterie, che stiamo cercando di innovare, anche in quel caso dopo aver ereditato un contenzioso che durava da anni. Perdonatemi la franchise, ma il guaio è che in questo Paese, quando non si sa che cosa fare, si manda tutto al magistrato, che tra primo grado e secondo grado dovrà decidere degli assetti di questione importanti come queste. Siamo riusciti con un’opera di moral suasion a veder concluso anche quel tipo di contrasto, sperando di innovare anche in questi campi, perché le tecnologie stanno cambiando questo mondo.

Io non escludo che in futuro ci possano essere concorsi pronostici non soltanto sulla rete. Rendiamoci conto di quello che sta succedendo con i telefonini, dei concorsi che si fanno direttamente sul video dei telefonini. Allora che ne sarà di questo mondo complesso dei concessionari? Come potremmo noi sposare questi ele-
menti di innovazione, che sono indispensabili perché un Paese cresce se sta al passo con la ricerca e l’innovazione – ce lo sentiamo dire ogni giorno – con questa situazione che invece configge un pochino?

Beh, noi dobbiamo trovare, in realtà, un equilibrio che non danneggi i concessionari ma che non impedisca a questi segmenti quello sviluppo che è indispensabile per un settore importante. Quindi, anche qui, il percorso è tracciato e noi stiamo cercando di coinvolgere anche i mezzi di comunicazione in tal senso. Ne abbiamo parlato e l’impegno in quella direzione fu oggetto di un parere della Commissione della Camera in materia di lotterie. Ma non è facile. Non lo è, perché purtroppo ci sono anche delle resistenze all’interno di questi mondi a sospire il concorso pronostico, magari la lotteria, con qualche trasmissione televisiva. Perché? Perché è indispensabile, per quanto riguarda questo tipo di imprese commerciali, non diminuire l’interesse del pubblico che vede la televisione, magari con dei giochi o con delle iniziative che non sono soddisfacenti per quanto riguarda gli aspetti commerciali di queste reti.

Vedete, la complessità dei problemi, che ho potuto soltanto riassumervi, anche perché credo che abbiamo già sforato abbondantemente il tempo a nostra disposizione. Comunque, ribadisco le esigenze di fondo, che sono: primo, restituire a questo settore un agile sistema legislativo presidiato da sanzioni, perché parliamo di gioco e non dobbiamo incrementarlo ma dobbiamo sostanzialmente renderlo quello che è: un momento di divertimento che non deve svilupparsi nella gente un’abitudine pericolosa che faccia illudere di risolvere i problemi della vita; secondo, un contrasto senza quartiere, al gioco clandestino, cosa che può avvenire soltanto – a mio giudizio – con presidi che sono anche di carattere penale, quindi mantenendo il nostro ordinamento e con la presenza di concessionari o operatori che abbiano un minimo di requisiti per assicurare la trasparenza e la serietà del gioco.

Se io potessi, oggi, fare una lotta al gioco clandestino lo farei, quasi sicuramente, con un sistema di pubblicità che distingua la sicurezza del giocatore che si affida ai giochi dei nostri concessionari rispetto alla condizione di chi va in cerca di avventure, magari anche sulla rete. È evidente poi un terzo aspetto: l’innovazione è fondamentale. Io non posso competere senza innovazioni. Spero che nessuno veda l’innovazione come il desiderio dello Stato di aumen-
tare i giochi per fini tributari, anche se qualcuno sta cercando di confondere questi due aspetti e temo che gli effetti di questo tentativo possano fare capolino anche in Corte di Cassazione.

Il lavoro che la Commissione ha fatto, su questo tema, è un lavoro fondamentale. Leggendo all’interno di quel documento, si vede che ciò che viene evidenziato è proprio l’esigenza di aumentare la professionalità e la capacità dello Stato in questa materia per sconfiggere il gioco irregolare. Di conseguenza, posto che questo Stato, questo Governo, questa Amministrazione, questo Parlamento, hanno affrontato il problema di avere reti efficienti, punti vendita che fanno il loro dovere, concessionari che sono all’altezza del compito e reti tecnologiche avanzate, non si può dire, di fronte magari alla Corte di Giustizia, che questo significa che il legislatore italiano, il Governo italiano vuole incrementare il gioco. Piuttosto, il vero significato è che la guerra al gioco clandestino non si fa soltanto con le sanzioni penali, perché l’avremmo persa in partenza, ma si fa consentendo al consumatore di potersi orientare sul mercato di fronte a un’offerta di gioco che è qualitativamente corrispondente a quella che si trova, purtroppo, nel mercato irregolare e clandestino.

Questi sono gli aspetti che muovono la politica del Governo, questi sono gli aspetti che hanno ispirato chi, con lealtà e serenità, ha collaborato in sede parlamentare, a cominciare dalla Commissione d’indagine sul gioco in Italia, per fare in modo che questo Stato possa affermare il dovere di rispetto della nostra legge e del nostro ordinamento anche in questo segmento di mercato così importante, conciliando la sicurezza dei giocatori con la trasparenza e con la professionalità. Vi ringrazio.

PEDRIZZI. Solamente due parole di saluto. Quando pensiamo di organizzare questo convegno non avevamo affatto la presunzione di dire una parola definitiva sul settore dei giochi.

Come avrete constatato dagli interventi di tutti coloro che hanno partecipato a questo convegno, noi abbiamo invece aperto un’altra fase. L’indagine conoscitiva e gli atti che abbiamo pubblicato rappresentano solamente una tappa, conoscitiva appunto, sul settore dei giochi. Da questo momento deve iniziare la fase del monitoraggio, perché siamo in piena transizione tecnologica e legislativa, anche in relazione agli sviluppi della competizione internazio-
nale e della legislazione comunitaria. Pertanto noi ci impegniamo come Commissione, ovviamente d’intesa con il Governo e con l’Amministrazione Autonoma dei Monopoli, ad iniziare questa nuova fase partendo, appunto, dall’idea che mi veniva all’inizio dell’introduzione: un grande convegno, i cui protagonisti siano gli operatori dei singoli comparti e dei singoli settori.

Grazie per l’attenzione e per la partecipazione.
Convegni e Seminari

Già pubblicati:

