

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

3^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 2002

Presidenza del presidente PEDRIZZI

INDICE**Audizione della Guardia di finanza**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 14, 15	* SUPPA	Pag. 4, 12, 13 e <i>passim</i>
PEDRINI (<i>Mar-DL-U</i>)	13, 14		
TURCI (<i>DS-U</i>)	12		

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

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

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

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Guardia di finanza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,20.

