

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 2002

Presidenza del presidente PEDRIZZI

I N D I C E

Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate

* PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 8 e <i>passim</i>	<i>FERRARA</i>	Pag. 4, 5, 8 e <i>passim</i>
PEDRINI (<i>Mar-DL-U</i>)	9	* <i>BEFERA</i>	11, 12, 13 e <i>passim</i>
* EUFEMI (<i>UDC:CCD-CDU-DE</i>)	10		
LABELLARTE (<i>Misto-SDI</i>)	14		
BONAVITA (<i>DS-U</i>)	16		
CASTELLANI (<i>Mar-DL-U</i>)	16, 17		
TURCI (<i>DS-U</i>)	11, 16, 17		

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

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

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

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRESIDENTE. Non si pagano imposte su questi apparecchi?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In secondo luogo, vi è certamente un problema di *governance*, com'è stato indicato nel documento trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze nelle sue linee di politica tributaria. Desidererei conoscere una sua valutazione sulle ipotesi di costituzione dell'Agenzia dei giochi e sull'eventuale confluenza in essa di enti come il CONI.

Vorrei affrontare un'altra questione rispetto a quanto ci è stato riferito dalla Guardia di finanza sulle scommesse effettuate *on line* che sfuggirebbero ai controlli. Vorrei cioè sapere come si intende eventualmente agire sul piano legislativo e se voi intendete attivarvi in questo senso, in quanto si potrebbe determinare ancora maggiore gettito per l'erario. Soprattutto ritengo che un coinvolgimento diretto del sistema bancario consentirebbe un controllo dei mezzi di pagamento utilizzati per effettuare le scommesse. Il sistema bancario forse è in grado di agire e di dare le coordinate giuste.

Le chiedo anche una valutazione delle problematiche concernenti le risorse attribuite al CONI.

Infine, vorrei fare un'ultima considerazione sulle concessioni. Ci sono concessioni diversificate, quindi con limiti temporali non simultanei. Questa asimmetria determina quello che si è verificato con la Lottomatica, ossia la possibilità di un'OPA. Naturalmente, rispetto a quell'OPA, ci possono essere atteggiamenti diversi da parte delle istituzioni o degli investitori internazionali, in quanto soprattutto dall'estero si guarda ad una scadenza della concessione non troppo a breve termine (gli investitori sono interessati più al lungo periodo). Le chiedo allora se non sia opportuno agire sul sistema dei limiti temporali delle concessioni.

PRESIDENTE. Le domande sono molto articolate e presentano aspetti politici e tecnici. Presumo, per quanto riguarda l'aspetto politico, che i nostri ospiti debbano esimersi dall'entrare nel merito delle questioni.

FERRARA. Senatore Pedrini, non è di mia competenza trattare un aspetto tecnico come quello che concerne l'impatto sulle previsioni di bilancio. Personalmente posso soltanto ricordare che esistono organi tecnici

che fanno previsioni di bilancio e poi rendono conto dei consuntivi. L'Agenzia delle entrate ha una funzione, in questo caso, di gestione tecnica delle entrate, che va intesa nel senso di gestione del sistema e di riscossione delle imposte. Quindi, qualsiasi risposta io dovessi dare andrebbe oltre la mia competenza istituzionale.

TURCI (*DS-U*). Qual è lo scarto fra quanto era stato preventivato di entrata sui giochi e l'ultimo consuntivo complessivo?

BEFERA. Non ne siamo a conoscenza, non abbiamo i dati.

FERRARA. Lo scenario di contrasto non può che essere di contrasto operativo, di polizia giudiziaria, perché siamo comunque quasi sempre nell'ambito di violazioni penali.

Sul piano normativo, con la legge n. 388 del 2000 è stata prevista, in particolare, l'applicazione delle sanzioni, di cui alla legge n. 401 del 1989, nei confronti di chi svolge attività illegale di accettazione e di raccolta di scommesse in Italia; è stato previsto altresì un sistema di qualificazione soggettiva – dei concessionari: oggi il rilascio di licenze di pubblica sicurezza per tale gestione concessoria può essere riservato solo a chi dispone già di concessioni o autorizzazioni rilasciate da Ministeri, enti pubblici, soggetti già concessionari e quant'altro. Sulla possibilità di ricorrere agli accertamenti bancari, è già difficile intervenire in ambito nazionale, per cui si può immaginare la problematicità di un utilizzo sui circuiti internazionali: in questo caso, soprattutto per la parte che riguarda gli allibratori esteri, dovremmo seguire i flussi finanziari in uscita verso l'estero. Quindi, si tratta sicuramente di un strumento utile, ma che incontra serie difficoltà perché legato a vincoli di natura oggettiva e normativa. Da questo punto di vista ritengo probabilmente più efficace l'intervento degli organi tecnico-informatici della Guardia di finanza o dei Carabinieri, che peraltro sono già intervenuti oscurando centri di trasmissione dati e siti Internet illegali. Un tempo l'intervento sul territorio si faceva presso le adiacenze dei luoghi di scommessa e sicuramente questo rimane un deterrente significativo; è chiaro però che quando il fenomeno si sposta sui siti informatici è la tecnologia a dover intervenire e occorre che le forze di polizia siano attrezzate anche per questo tipo di violazioni informatiche che si servono dello strumento tecnologico.

PRESIDENTE. Ha ragione il senatore Pedrini quando afferma che nel corso dell'indagine ci stiamo imbattendo in implicazioni e connessioni di cui non sospettavamo l'esistenza.

Voglio tranquillizzare il senatore Eufemi sul fatto che stiamo esaminando con l'Ufficio studi il problema del coinvolgimento del sistema bancario, anche alla luce di possibili interventi che qualche Paese della Comunità sta attuando d'intesa con le rappresentanze di categoria del sistema bancario; inoltre, stiamo valutando la possibilità di una collaborazione dell'ABI. In pratica, per essere chiari ed espliciti anche nei confronti dei col-

leggi, la provvista per effettuare questi giochi *on-line* avviene con carte di credito evidentemente emesse nell'ambito del sistema bancario. Alcuni Paesi, come la Danimarca, stanno studiando la possibilità di intervenire proprio sul circuito delle carte di credito, ma anche presso di loro la questione è *de iure condendo*.

FERRARA. I gestori di carte di credito, soprattutto quelli internazionali, non appartengono necessariamente al mondo bancario, ma anche a quello finanziario.

PRESIDENTE. Va bene, ma quello bancario rappresenta comunque il 95 per cento del movimento.

Per quanto riguarda gli apparecchi per l'intrattenimento, affermate che le disposizioni della nuova normativa non hanno ancora trovato piena attuazione. Vorrei conoscere il vostro pensiero sulle motivazioni di tale *vacatio*, in un settore che – a quanto ci viene riferito – conta circa 800.000 macchinette, per cui basterebbe far pagare un milione d'imposta fissa su ogni apparecchio per avere un gettito di considerevole entità.

BEFERA. Il problema riguarda i commi 4, 5 e 6 dell'articolo – 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Il comma 5 dell'articolo 110 considera apparecchi non d'azzardo quelli in cui l'abilità e l'intrattenimento sono preponderanti rispetto all'elemento aleatorio, mentre il comma 4 considera giochi d'azzardo quelli in cui è prevalente o esclusiva l'aleatorietà e impone una durata della partita di 12 secondi; il comma 6, infine, individua i giochi di abilità o di simulazione, che vengono pressoché equiparati ai giochi di «semiazzardo», – se mi si passa l'espressione. Allora, finché non viene esattamente individuato come si inquadra il *videopoker*, gioco che ha sicuramente una durata inferiore ai 12 secondi – non è possibile dare attuazione alla parte fiscale delle norme previste dagli articoli 37 e 38 della legge n. 388 del 2000, che prevedono per la tassazione di questo tipo di giochi l'applicazione di una scheda a deconto, cioè una scheda automatica acquistata dal gestore che dà la possibilità di far giocare un certo numero di partite all'apparecchio e nella quale è insito il pagamento di un'imposta.

È inoltre impossibile applicare l'altro speciale dispositivo che consentiva l'immodificabilità delle caratteristiche degli apparecchi. In merito, qualche organo esterno al Ministero dell'economia e delle finanze dovrebbe specificare quel che si intende per immodificabilità delle caratteristiche, se cioè la ripetizione dello stesso gioco – che sarebbe controproducente perché questi giochi funzionano con una scheda *software* incisa che viene sostituita per cambiare il tipo di partita – o altro. Finché non vengono chiariti questi aspetti (quali sono le macchine che rientrano nel comma 5, come si distinguono da quelle che rientrano nei commi 4 e 6), non è possibile stabilire su quali macchine va applicata la scheda a deconto. Questo ha pressoché bloccato tutto, con l'aggravante – di cui parlava l'avvocato Ferrara – che la normativa del 2000 prevedeva a decorrere

dal 1° giugno 2001 un'imposizione forfetaria fino al maggio 2001, quindi per cinque mesi, che è rimasta lettera morta.

Le proposte fatte a suo tempo dal dipartimento e dall'Agenzia non hanno trovato pratica applicazione, per cui credo che l'intervento vada valutato o da un punto di vista interpretativo da parte del Ministero dell'interno, per specificare come deve essere inteso l'articolo 110 del testo unico, o normativo, per ridisegnare questo meccanismo.

PRESIDENTE. In altri ambiti, di solito, il Ministero delle finanze – oggi il Ministero dell'economia e delle finanze – non operava *in dubio pro reo* e faceva pagare le imposte su tutti gli oneri più o meno deducibili. Perché in questo ambito, nel dubbio, si lascia una *vacatio* così grave, in pratica sottraendo tutto il settore al pagamento delle imposte? Per un dubbio interpretativo non si fanno pagare le imposte a nessuno! Allora, a questo punto, le si facciano pagare a tutti, poi si vedrà di chi sarà la competenza o chi potrà chiedere la restituzione delle imposte. In questo caso, secondo me, nell'interesse dell'erario e della collettività nazionale, dovremmo bypassare il principio *in dubio pro reo* e far pagare le tasse a tutti.

BEFERA. Stiamo parlando soltanto dell'imposta sull'intrattenimento. Le imposte dirette sono ovviamente assolute. D'altra parte un'imposta sull'intrattenimento, che per legge scade il 31 maggio, non può essere prorogata dall'Agenzia delle entrate con circolare propria.

FERRARA. Signor Presidente, il suo ragionamento è obiettivamente corretto, ma bisogna dire che la difficoltà che si rileva dallo stesso testo normativo, laddove si parla di imponibili medi forfetari, individua il problema, cioè quale sia la base imponibile applicabile. Per il *videopoker* il dato è certo, si conosce l'imposta di intrattenimento (è una percentuale, un 8 per cento), ma su cosa la applichiamo? Se il legislatore ha ritenuto opportuno individuare nell'articolo 38, comma 2, della legge n. 388 del 2000 un imponibile forfetario medio dell'imposta sugli intrattenimenti nella misura di lire 1.400.000 per i primi cinque mesi dell'anno 2001 (a mio avviso è assolutamente bassa), evidentemente lo stesso è consapevole del fatto che in quella materia è difficile trovare un'area imponibile delimitata o delimitabile, quindi concretamente accertata o accertabile. In realtà, probabilmente, quanto da lei sostenuto, che mi trova d'accordo, cioè di determinare in modo forfetario non la base imponibile, ma proprio l'imposta, è forse la soluzione più rapida, più semplice, che dà maggiori certezze. Considerando le 800.000 macchinette, esiste un problema, anche da quello che si legge sui giornali, di persone che hanno usato e forse abusato dei *videopoker*.

Obiettivamente bisogna tener conto dell'impatto di una tassazione di questo tipo nel contesto generale di giochi e scommesse. Vorrei che quest'area fosse considerata alla luce di un sistema più ampio, che ci fosse una giusta competizione. Non vorrei che una tassazione bassa sotto questo

aspetto spostasse risorse sulle scommesse e lasciasse scoperta quell'area che fino a ieri è stata la più remunerativa, cioè quella delle scommesse nel mondo ippico e sportivo.

LABELLARTE (Misto-SDI). Ho la sensazione che l'Agenzia delle entrate sia molto soddisfatta di cedere ai Monopoli di Stato i problemi, diventati sempre più scottanti, riguardanti il settore dei giochi. Il quadro che ci viene presentato è estremamente negativo, non certo per responsabilità dell'Agenzia delle entrate (voglio dirlo con molta chiarezza); le responsabilità vanno divise tra altri enti, per esempio il CONI per quanto riguarda i risultati dei concorsi pronostici legati al calcio o le errate formulazioni dei bandi di gara. La situazione generale è comunque molto difficile e presenta dati estremamente negativi.

Desidererei ora porre qualche domanda, iniziando ad esempio dalla scommessa Tris. Dai numeri qui esposti risulta che questa, negli anni scorsi, aveva una certa rilevanza; poi ci sono state difficoltà nella definizione del bando di gara, contestazioni e così via. Adesso mi sembra insufficiente l'affermazione dei rappresentanti dell'Agenzia delle entrate quando sottolineano che è in via di definizione una puntuale attività di controllo, svolta con il determinante contributo delle direzioni regionali dell'Agenzia, circa il preciso numero dei punti vendita operanti in Italia. Se non ricordo male, questa puntuale verifica era già stata avviata un anno e mezzo fa e ancora non è giunta a conclusione, quindi non mi pare tanto puntuale. Questa verifica è stata terminata, oppure verrà lasciata alla futura Agenzia dei giochi? A mio avviso, nello specifico settore della scommessa Tris, l'Agenzia delle entrate avrebbe potuto fare qualcosa in più.

Per quanto riguarda la questione dei minimi garantiti, avendo ascoltato vari interlocutori, in diverse audizioni, il quadro della situazione ormai ci è chiarissimo poiché viene ribadito sempre negli stessi termini. Forse l'Agenzia delle entrate potrebbe avanzare qualche proposta di soluzione, dal momento che anche questo è un problema che purtroppo si trascina da diversi anni e si incontrano difficoltà a risolverlo.

Vorrei ricevere qualche informazione anche in merito all'utilizzazione futura del personale dell'Agenzia impiegato attualmente nel settore dei giochi e delle scommesse.

L'ultima questione attiene all'attività di vigilanza e di controllo, essendo stata prospettata, ma per la verità quasi sempre respinta, nel corso delle audizioni, l'ipotesi di creare un'apposita polizia dei giochi. Volevo chiedere ai rappresentanti dell'Agenzia delle entrate se l'attuale organizzazione della Guardia di finanza, a loro parere, ha effettuato un'adeguata attività di contrasto sul campo, oppure se vogliono avanzare suggerimenti rispetto a forme organizzative diverse.

BEFERA. Per quanto riguarda la scommessa Tris, confermo, anche a nome del dottor Ferrara, che non abbiamo grandi difficoltà nel trasferimento delle funzioni ai Monopoli ed anche che la puntuale verifica di

cui si è parlato è giunta alla conclusione. I ricevitori concessionari della raccolta sono quasi 18.000, quindi sono nei limiti previsti dalla concessione, e devo rilevare che forse – ma questa è una mia ipotesi – solo una diversa distribuzione dei punti di raccolta potrebbe consentire di superare le difficoltà di tale gioco.

PRESIDENTE. Anche la rete informatica; sono costretti a bypassare...

BEFERA. Quello è un problema più generale di unificazione delle reti; è il problema dei ricevitori che hanno tante macchinette sul tavolo quanti sono i concessionari. Questo è un discorso più ampio, che va comunque affrontato anche in termini di economia del sistema.

Per quanto concerne i minimi garantiti, l'Agenzia delle entrate ha seguito questa vicenda dal momento in cui si è verificato l'evento, quindi dall'inizio del 2001. La proposta contenuta nel decreto-legge n. 452, così come modificato in sede di conversione, sembra raggiungere l'obiettivo di trovare un punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, da un lato quelle di UNIRE e CONI, che hanno già iscritto in bilancio delle partite, dall'altro quelle dei concessionari, che hanno la necessità a loro volta di iscriverne questo debito.

Forse andrebbe puntualizzato che l'eventuale rateizzazione del debito passato dovrebbe trovare luogo anche nel campo del bilancio civilistico nell'attribuzione del costo non alla competenza dell'esercizio in cui si è verificato il debito (perché un debito rateizzato trova luogo nel conto economico dell'esercizio in cui il debito si verifica, mentre poi il pagamento – il flusso finanziario – può avvenire nel corso del periodo della concessione). Il problema è che, se facciamo registrare nel conto economico delle società per azioni concessionarie tutto il debito nell'esercizio 2000-2001, rischiamo di far finire i libri contabili in tribunale, perché si avrebbe una perdita superiore al terzo del capitale.

Invece, si potrebbe rateizzare il debito, definendolo una specie di avviamento; se non è ammortizzabile, il suddetto problema potrebbe sussistere. L'indirizzo dato dal decreto-legge n. 452 sembra però quello esatto.

Il personale che attualmente segue a livello centrale l'attività dei giochi è di circa 20 persone – i giochi sono tutti in concessione, quindi è necessario esperire solo un'attività di vigilanza e controllo sulla concessione e un po' di contenzioso – e verrà passato, salvo diversi accordi, alla direzione dei Monopoli; si sta anche lavorando per trasferire alcuni soggetti dalla periferia ai Monopoli, quindi non ci dovrebbero essere particolari problemi.

FERRARA. È la normativa a prevedere che si debbano trasmettere competenze e risorse e noi non possiamo né vogliamo sottrarci a tale compito. Quanto alle legittime aspettative di definizione della questione, la stessa norma di legge prevede l'emanazione di un decreto interdirigenziale in questa materia. Sicuramente non sarà un atto che piove dall'alto, ci sa-

ranno degli accordi, sono già in piedi tavoli ai quali si sta discutendo per tentare di comporre le diverse posizioni e quindi venire incontro alle esigenze dei soggetti interessati, dei soggetti concessionari. In attesa della pubblicazione del regolamento che trasferisca da subito le competenze ai Monopoli, a quei tavoli in questo momento siedono appunto i rappresentanti dei Monopoli. Laddove però fosse ravvisata l'esigenza di un intervento di esperti dell'Agenzia delle entrate, siamo pronti ad affrontare questo tema e a collaborare con i colleghi dei Monopoli.

BONAVITA (*DS-U*). Vorrei chiedere all'Agenzia delle entrate una valutazione, non ovviamente di natura politica, ma basata su presupposti tecnici, sull'andamento delle entrate dei giochi, perché le grandi aspettative sulle entrate del settore e sugli aumenti del volume dei giochi contenute nella legge finanziaria in realtà non hanno avuto riscontro. I risultati avuti erano, a mio parere, facilmente prevedibili perché poggiavano sul presupposto sbagliato che l'aumento dell'offerta dei giochi e dei punti di scommessa avrebbe determinato un incremento delle entrate.

Con riguardo alle scommesse ippiche, effettivamente vi sono aspetti che dipendono dal tipo di gioco, che presuppone un'attività che si basa anche sull'attività degli ippodromi. In tal senso, l'aver fatto gare senza creare l'agenzia del campo o nuovi sistemi attrattivi per gli ippodromi, accanto anche all'incapacità imprenditoriale di molti gestori, ha determinato un decremento dell'interesse verso l'ippica e le scommesse ippiche. Anche su questo vorrei un vostro parere.

Infine, vorrei sapere dal vostro punto di vista come potrebbe essere risolta la vicenda dei minimi garantiti, che sta creando o può creare notevoli problemi sia in vista del personale occupato, sia in vista di attività imprenditoriali che sono state avviate e che oggi si trovano a fare i conti con previsioni di incremento che nella realtà non si sono verificate.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Riguardo alle scommesse ippiche mi pare sia una comune constatazione che all'incremento dei punti di raccolta non abbia corrisposto un incremento delle entrate. Nelle audizioni che abbiamo tenuto con i rappresentanti dei concessionari c'è stato chi ha detto – mi pare il presidente della SNAI – che loro erano d'accordo inizialmente per l'aumento dei punti di raccolta, ma a condizioni che poi l'Agenzia delle entrate non avrebbe rispettato. È possibile chiarire questa fase così contraddittoria che ci sarebbe stata?

TURCI (*DS-U*). Signor Presidente, credo dovremmo sollecitare politicamente il Governo a qualche misura straordinaria sulla questione «macchinette». Il paradosso è che non stiamo neanche riscuotendo quel poco che riscuotevamo prima, mentre questa ci viene indicata come la fonte di emorragia principale del gioco legale, al di là delle interpretazioni sull'articolo 110 del testo unico di pubblica sicurezza. Non aggiungo altro perché il tema è stato ampiamente trattato.

Quanto alle scommesse ippiche, ricordo che nel periodo in cui si preparava il passaggio di competenze ci fu una grossa polemica sui rapporti fra UNIRE, Ministero delle finanze e Ministero dell'agricoltura (fece notizia una manifestazione di allevatori di cavalli davanti al Ministero delle finanze). Vorrei sapere se esiste ancora un contenzioso fra UNIRE e mondo degli allevatori e la vostra gestione di questi giochi.

BEFERA. Sul problema dei minimi garantiti non posso che ribadire che l'Agenzia si è sempre fatta promotrice di incontri con le associazioni, con l'UNIRE e con il CONI per trovare una soluzione; la strada indicata nel decreto-legge n. 452 è in linea con tutto il lavoro preparatorio posto in essere, salvo gli accordi tecnici che adesso i Monopoli stanno prendendo con le agenzie. Tra l'altro il comma 3-*bis* dell'articolo 8 del decreto dispone chiaramente che non possono crearsi maggiori oneri per lo Stato dall'accordo fra concessionari, UNIRE e CONI; ciò significa che si va verso una rateazione, ma non può esserci una riduzione.

D'altra parte, i concessionari hanno partecipato ad una gara, hanno fatto dei rialzi e a questo punto mi sembra giusto che paghino. Se la valutazione di 9.000 miliardi, su cui hanno basato le loro offerte, si è rivelata sbagliata, questo è appunto un classico rischio d'impresa.

Per quanto riguarda le questioni insorte tra l'UNIRE ed il Ministero delle finanze, il problema fondamentale rimasto credo sia quello di garantire le sufficienti entrate all'UNIRE per la gestione delle corse, da un lato, e degli allevamenti, dall'altro. Attraverso la formula del minimo garantito di fatto l'UNIRE aveva tali risorse, per cui i problemi iniziali, che forse erano anche di natura politica, possono considerarsi superati, sempre che si trovi la soluzione per la sopravvivenza.

CASTELLANI (Mar-DL-U). Cosa ci può dire circa il contenzioso tra lo SNAI e voi dell'Agenzia delle entrate?

FERRARA. Senatore Castellani, è stato citato un contenzioso con l'Agenzia delle entrate? Per carità, ne prendiamo atto, ma lo verificheremo.

CASTELLANI (Mar-DL-U). Hanno detto che sarebbe stata disattesa la loro richiesta. In pratica, sull'incremento dei punti di raccolta, che in effetti poi si è dimostrato un fatto che addirittura ha peggiorato la situazione anziché migliorarla, hanno affermato che erano inizialmente d'accordo, ma che non è avvenuto secondo le loro indicazioni e le loro richieste e che avevano avanzato proposte – mi pare di ricordare – all'Agenzia delle entrate. Comunque potremo leggere i verbali.

BEFERA. L'Agenzia delle entrate non esisteva proprio quando è stata fatta la gara.

PRESIDENTE. A me pare che le contestazioni siano state fatte rispetto al Governo precedente.

TURCI (*DS-U*). Si è parlato proprio della struttura.

PRESIDENTE. Invito a rileggere il resoconto stenografico. Penso proprio che abbiano parlato del Governo e abbiano nominato il Ministro.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). A me sembra che avevano avanzato la proposta all'Agenzia delle entrate.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per aver partecipato a questa audizione, rimandando tra l'altro un incontro con il Ministro. Colgo l'occasione per fare gli auguri di buon lavoro all'avvocato Ferrara, avendo assunto questo ruolo solo da pochi giorni. Auspichiamo una collaborazione molto stretta con la nostra Commissione.

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

I lavori terminano alle ore 16,30.

