

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA,
SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 FEBBRAIO 2002

Presidenza del presidente PEDRIZZI

INDICE**Audizione del Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>	* PASSAMONTI	Pag. 3, 7, 9 e <i>passim</i>
BONAVITA (DS-U)	11, 12, 13		
CASTELLANI (Mar-DL-U)	12, 13		
LABELLARTE (Misto-SDI)	10		
TURCI (DS-U)	7, 12, 13		

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

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

Interviene il signor Massimo Passamonti, presidente della SAGI-Sport.

I lavori hanno inizio alle ore 15,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport

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

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

Poiché il signor Passamonti sta seguendo attentamente l'*iter* dei nostri lavori, non mi dilungherò sui temi dell'indagine, tra i quali ricordo in particolare le cause della flessione del gettito erariale del complessivo settore dei giochi e delle scommesse e il diffondersi di giochi e scommesse non autorizzati, né riassumerò il contenuto delle audizioni che sono state svolte nei giorni scorsi dagli altri soggetti interessati al settore.

Do quindi la parola al signor Massimo Passamonti, presidente della SAGI sport.

PASSAMONTI. Ringrazio tutti gli autorevoli membri della Commissione per l'occasione che mi è data e, in particolare, il presidente Pedrizzi per aver citato il mio interessamento ai lavori della Commissione.

Nel documento che ho predisposto, e depositato agli atti della Commissione, ho citato alcuni interventi di soggetti già auditi nel corso dell'indagine conoscitiva, che hanno avuto risalto sulla stampa.

Nell'anno trascorso i tre sindacati che raccolgono la totalità dei concessionari delle scommesse ippiche e sportive hanno dato vita alla Confederazione dei concessionari delle scommesse ippiche e sportive che ha seguito da vicino il problema impropriamente riferito ai minimi garantiti, ma che più in particolare e in modo più veritiero si riferisce alle condizioni economiche del mercato di tali scommesse in Italia. Attraverso quest'azione unitaria abbiamo avuto, soprattutto nell'ultimo anno, un confronto serrato con l'amministrazione e con il Governo, ottenendo risultati che hanno determinato la messa a punto di alcune situazioni che in quei particolari momenti rischiavano di esplodere.

I primi atti che il Governo ha realizzato per fare fronte al nostro problema risalgono al maggio dello scorso anno. Non ho citato nella relazione alcun dato perché ho avuto modo di constatare che la Commissione è stata «inondata» di cifre e dati relativi alle raccolte sul mercato dei giochi in generale, e in particolare delle scommesse ippiche, e sportive.

Le scommesse ippiche rappresentano un mercato che in Italia ha realizzato nel 2001 circa 4.000 miliardi di lire di raccolta; il CONI ha realizzato per le scommesse sportive circa 1.900 miliardi di lire. Le scommesse ippiche – come sapete – sono relative solo al gioco sui cavalli, mentre quelle sportive si riferiscono a tutti gli eventi che rientrano nel cosiddetto palinsesto CONI, ossia quelli che quest'ultimo decide di offrire attraverso la propria rete costruita con i bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni delle scommesse sportive nei vari punti. In Italia le scommesse ippiche sono raccolte da circa 900 agenzie e quelle sportive da circa 900 agenzie CONI. Sul territorio però non sono presenti 1.800 agenzie, in quanto diverse di esse, avendo vinto la stessa concessione, svolgono nella medesima attività entrambe le concessioni. In modo molto approssimativo, tra sport e ippica ci sono circa 1.400 negozi di scommesse.

Dopo l'emanazione dei bandi di gara ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 e del decreto ministeriale n. 174 del 2 giugno 1998, le concessioni sono state assegnate sostanzialmente sulla base dell'offerta economica (il 75 per cento del punteggio è stato attribuito rispetto all'offerta avanzata e il restante 25 per cento sulla base della qualità tecnologica e della superficie dei locali). Il Governo aveva prefigurato una raccolta complessiva di scommesse per l'ippica e per lo sport di circa 10.000 miliardi di lire, ma dopo due anni nel mercato il regime complessivo delle scommesse non raggiunge – come ho prima rilevato e come avete avuto modo di constatare nelle precedenti audizioni – i 6.000 miliardi di lire. Quindi, l'effettiva consistenza del mercato è inferiore di circa il 30-35 per cento rispetto alle stime formulate dal Governo in sede di aggiudicazione delle gare.

Questi dati necessitano di una valutazione più articolata perché in Italia per le scommesse sportive non esisteva la tipologia di mercato caratteristica invece delle scommesse ippiche, che costituiscono l'unico precedente verificabile. Il mercato delle scommesse ippiche nel 1999, prima dell'emanazione dei bandi di gara, ha raccolto 3.700 miliardi di lire attraverso circa 300 agenzie, con una media di raccolta per agenzia di circa 10 miliardi di lire. Con l'aggiudicazione delle nuove concessioni la rete si è triplicata, ma all'accresciuto numero di agenzie non è corrisposto un pari incremento del fatturato: a fronte dei 3.700 miliardi di lire raccolti dalle 300 agenzie aperte prima del 1999, le 900 agenzie aperte nel 2001 hanno raccolto circa 4.000 miliardi di lire; conseguentemente si è abbassata la media della raccolta per agenzia che dai 10 miliardi di lire del 1999 è passata ai circa 4 miliardi di lire del 2001.

Un analogo discorso vale per le scommesse sportive, sia pure in assenza di un paragone storico così diretto. Nel 1998-1999 il Governo ha autorizzato le 300 agenzie ippiche aperte ad effettuare una gestione prov-

visoria delle scommesse sportive: le 200 agenzie che hanno accolto tale gestione hanno realizzato circa 800 miliardi di lire di introiti. Nel 2000, dopo l'emanazione dei bandi, il numero delle agenzie concessionarie è passato da 200 a 900 ma la raccolta, circa 1.900 miliardi di lire, non è risultata cinque volte superiore agli introiti originari. La situazione che ho testé illustrato evidenzia bene come si sia in presenza di un mercato assolutamente immaginato e non realizzato.

Come ho sempre fatto presente al Governo, a fronte di tale situazione noi concessionari non abbiamo ricevuto particolare ascolto. È pur vero che siamo partecipi e protagonisti di un errore colossale, visto che anche noi abbiamo commesso un errore di valutazione nella stima del rischio di impresa partecipando al bando. Infatti, dalla lettura attenta delle condizioni previste nel bando era del tutto evidente che quel tipo di scommessa, intesa come prodotto economico, non aveva fondamento, tenuto soprattutto conto che la tassazione cui è sottoposto il fatturato del singolo concessionario in Italia è di circa il 16 per cento (ogni agenzia versa il 6 per cento di imposta unica sull'unità scommessa e circa il 10 per cento all'ente concedente). Un siffatto prelievo tributario e paratributario pone assolutamente fuori mercato le scommesse ippiche e sportive. Per esempio, in Inghilterra, dove è molto radicata la tradizione della scommessa sportiva, l'aliquota di imposta è stata portata recentemente, a gennaio 2001, al 2,5 per cento. Abbiamo un differenziale di 15 punti che ci pone assolutamente fuori dal mercato.

Questo aspetto è importante anche perché, pur essendo stati partecipi di una colossale illusione qual è stata quella determinata dai bandi, comunque abbiamo dimostrato di avere la capacità di creare un mercato delle scommesse sportive. Vi ricordo soltanto che noi italiani, dal punto di vista proprio del *bookmaking*, dell'attività di raccolta delle scommesse sportive a quota fissa, un'attività che non esisteva fino al 1999, possiamo tranquillamente dichiararci più bravi degli inglesi, anche perché il rapporto tra i tipi di scommessa in Italia è esattamente il contrario: in Inghilterra il 70 per cento delle scommesse è determinato da quelle ippiche, il 30 per cento sono *other* (in cui vi è anche il calcio); in Italia il 70 per cento del mercato è determinato dalle scommesse sportive (il calcio nelle sue diverse articolazioni) e magari il 30 per cento dalla raccolta ippica. Siamo riusciti a determinare comunque questo risultato che ha fatto in modo si affermasse un mercato, ma paradossalmente è come se vivessimo in una camera a gas: fra poco qualcuno sarà costretto ad accendere la luce ed esploderà tutto.

Infatti, la vicenda dei minimi garantiti, che si è aggiunta alle condizioni economiche largamente insufficienti a determinare un regime imprenditoriale sano, fa sì che oggi, pur in presenza di dati positivi in relazione alle condizioni di gestione e di raccolta delle scommesse, vi sia in qualche modo la condizione fondamentale per un'esplosione del mercato in termini assolutamente negativi. Noi purtroppo siamo arrivati a questa contraddizione dopo solo due anni.

Il Governo ha dimostrato di percepire questo problema e nel maggio 2001, con la direttiva firmata dall'allora ministro Del Turco, ha disposto la sospensione per sei mesi dei termini di versamento dell'imposta unica. In tale direttiva venivano indicate chiaramente le ragioni delle difficoltà in cui versava il mercato, in qualche modo dichiarando lo stato di crisi, che appunto presupponeva la sospensione dell'imposta unica. Il 28 dicembre 2001 l'attuale Governo è intervenuto con il decreto-legge n. 452, che consideriamo fondamentale per rilanciare il mercato. Si tratta di due atti di straordinaria importanza.

La situazione deve essere affrontata in questi giorni (perché chiaramente il CONI e l'UNIRE, per loro esigenze di bilancio, dovranno risolvere il problema di come formalizzare queste partite, cosa che avverrà credo nel prossimo mese di marzo) e si deve intervenire con atti concreti e anche con soluzioni che non esito a definire estreme. Nei giorni scorsi ho seguito questa vicenda a livello di confronto con gli enti concedenti, soprattutto il CONI (vorrei ricordare alla Commissione che l'UNIRE non è un ente concedente; il nostro ente di riferimento per le scommesse ippiche è il Ministero delle finanze) e credo che rischiamo di fermarci ad un punto morto. Ripeto, tutto ciò in presenza di una situazione del tutto paradossale, cioè un mercato che ha dimostrato di esistere e che però deve essere in qualche modo regolamentato tramite decisioni radicali.

Sono dell'avviso – lo dico senza alcun problema – che l'unico modo per risolvere la situazione delle scommesse ippiche e sportive sia «cancellare» il decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 ed il decreto ministeriale n. 174 del 1998; stabilire un regime transitorio e soprattutto – a mio parere conclusione ineludibile – superare il principio della concessione dei giochi in Italia, introducendo un meccanismo autorizzatorio.

Tutte le previsioni per il mercato dei giochi in Italia sono state elaborate su relazioni presentate, anche qui in Senato, dal 1997 al 1999; sulla base dei dati del 1998, anno di massima raccolta dei giochi con circa 31.000 miliardi, si fondavano previsioni che superavano i 40.000 miliardi. Parlo – ripeto – di atti ufficiali. È vero che anche noi abbiamo sbagliato – non sollevo da responsabilità i concessionari che rappresento – a partecipare al bando, ma il nostro interlocutore non era un soggetto qualsiasi, era lo Stato, il quale in sedi istituzionali dichiarava che il mercato dei giochi avrebbe superato, nei due anni a seguire, i 40.000 miliardi. Il mercato dei giochi, dopo il picco del 1998 con 31.000 miliardi, come voi sapete è sceso a 23.000-24.000 miliardi (dati del 2001).

In questa crisi del sistema dei giochi, le uniche scommesse che hanno segnato un minimo punto positivo sono quelle ippiche e sportive; punto positivo che però rischia di essere vanificato da condizioni di mercato assolutamente inaccettabili e dal sistema dei minimi garantiti che si è rivelato un *handicap* assolutamente gravoso, sia per quanto riguarda i concessionari, sia per l'affermazione di un mercato «realistico». Per questo motivo ritengo che la situazione si possa risolvere soltanto con soluzioni radicali.

Mi trova d'accordo l'idea di istituire un'Agenzia dei giochi che coordini un settore in cui più di 38 leggi regolano le diverse concessioni in Italia. Ma è proprio il principio della concessione che rischia ormai di essere assolutamente anacronistico. Nei Paesi che hanno elevato a dignità imprenditoriale il settore, anche con università dedicate al mondo dei giochi, tale mercato è riconosciuto come «sistema cannibale» rispetto agli altri: l'introduzione di nuove forme di giochi o scommesse non amplia il volume di affari ma sottrae quote di mercato ai giochi e alle scommesse esistenti.

Se il sistema viene regolato da una mano unica, che è quella dello Stato, quest'ultimo si rende in qualche modo protagonista, in senso negativo, dell'introduzione di giochi. Abbiamo visto cosa è accaduto con i concorsi pronostici del CONI o con altri tipi di concorso che in Italia si sono rivelati dei *flop* clamorosi. Vorrei ricordare previsioni fatte ufficialmente, anche in diverse audizioni nel corso di anni precedenti, secondo cui i concorsi pronostici del CONI (basti citare Totobingol e Totosei) potevano raccogliere circa 2.000 miliardi. Come sapete, è stato festeggiato l'ottantesimo miliardo di raccolta per i giochi Totobingol e Totosei: 80 miliardi a fronte dei 1.000 previsti e dichiarati ufficialmente! Insomma, stiamo parlando di queste cifre.

Credo che sia assolutamente necessario rimettere il regime autorizzativo sotto il controllo dello Stato, ma in termini diversi, senza privarlo della facoltà di regolamentare, anche in maniera rigida, l'accesso al mercato ed i requisiti per partecipare allo stesso.

TURCI (*DS-U*). Desidero porre una domanda, che probabilmente evidenzia anche la mia relativa ignoranza in questo campo: vorrei capire meglio quale sarebbe il vantaggio o come potrebbe migliorare il sistema passando dal regime della concessione a quello dell'autorizzazione. Mi piacerebbe comprendere meglio la filosofia della sua impostazione.

PASSAMONTI. La concessione si fonda sulla riserva stabilita allo Stato per quanto riguarda i giochi. Anche in sede comunitaria la riserva di legge per lo Stato sui giochi viene ufficialmente riconosciuta – esistono delle sentenze della Corte di giustizia europea in questo senso – nella sola ipotesi che lo Stato riservatario limiti l'espansione del gioco, perché giustamente la riserva di legge viene esercitata a tutela dal punto di vista etico del possibile cliente e quindi della possibilità di non espandere in modo anarchico, indiscriminato la raccolta del gioco. In Italia si è fatto esattamente il contrario, utilizzando la riserva di legge per espandere il gioco. È lo stesso Stato che ha espanso il gioco (l'ultima vicenda è stata quella del Bingo, le concessioni sono statali), contravvenendo allo spirito della direttiva comunitaria, cui saremo chiamati tra breve a rispondere in modo coerente con quella impostazione. Se invece lo Stato – così come avviene in tutti gli altri Paesi – ritiene che il gioco sia un'attività, economica, come qualsiasi altra deve regolamentarla, anche con criteri rigidissimi sulle caratteristiche di chi voglia esercitare quel tipo di attività. A

quel punto l'imprenditore non è più vincolato ai dettami di una concessione stabilita a monte con una riserva da parte dello Stato, in un campo dove dopo sei mesi queste condizioni rischiano di essere assolutamente anacronistiche. Prendiamo come esempio la concessione delle scommesse sportive: la riserva che discende per l'uso della concessione fa sì che il CONI decida il palinsesto, cioè il calendario degli eventi sui quali si possono accettare scommesse; ma se faccio l'imprenditore non posso essere vincolato a quel calendario che può essere limitativo; o al contrario, se faccio l'imprenditore ma le condizioni del mio rischio d'impresa vengono decise da altri, la situazione non è compatibile con un regime economico. Questa sera si giocherà l'incontro di calcio Roma-Barcellona: in virtù del regime concessorio, noi agiamo non solo sulla base del palinsesto stabilito dal CONI, ma anche di una regola che si chiama percentuale di allibramento, cioè siamo obbligati per legge – altro anacronismo – a determinare il rapporto delle quote dei singoli eventi – 1-X-2 – che stanno all'interno della partita. La quota fissa è da considerarsi come un qualsiasi altro prodotto, in sostanza il prezzo al quale vendo la possibilità di un evento. Allora – ancora questa conseguenza nefasta della concessione – se vendo l'evento 1 a 1,30, sono obbligato da un calcolo matematico a vendere gli eventi X e 2 in un certo modo; e se volessi cambiare quella percentuale – perché la quota fissa, essendo un prezzo, varia a seconda del rapporto domanda-offerta – cioè ricevo molto gioco sull'1 della Roma, quindi sono costretto a abbassare la quota, abbassando la quota cerco di rinunciare al gioco sull'1 della Roma – e modificando una quota per legge devo modificare, basandomi su regole matematiche e non solo sul mio istinto di imprenditore, anche la percentuale sugli altri due eventi. Questa cosa è assolutamente inconcepibile all'estero, ce l'abbiamo soltanto noi. Il palinsesto rappresenta, invece, tutte le possibilità che posso determinare all'interno di un singolo evento: per problemi del CONI, di SOGEI (che per le scommesse è il collettore di qualsiasi forma di trasmissione dati che c'è in Italia) noi non siamo in grado di fornire un prodotto allettante dal punto di vista economico. Poi non dobbiamo meravigliarci che, nonostante i bandi, le agenzie, in Italia continuano a operare i CTD, che la Guardia di finanza non riesce a chiudere per l'indeterminazione delle leggi al riguardo, e che la gente continui a giocare al Toto clandestino, perché le percentuali sono talmente diverse e allettanti: se oltre a queste condizioni pago anche un 16 per cento stabilito nella concessione, vendo un prodotto assolutamente fuori mercato, che riesce a vendere soltanto perché c'è il negozio aperto, ma per nessuna altra ragione.

Ho sentito anche qui pericolose illusioni su *internet*: parlare di questo oggi per le scommesse sportive e ippiche è l'anticamera del suicidio, perché se lo Stato domani regolasse un sistema di raccolta per via telematica, alle attuali condizioni di tasse che ho come concessionario e rispetto alle quali dovrei agire, cioè il 16 per cento, non faccio altro che presentare al possibile cliente la mappa per andare a giocare da un'altra parte, perché nel momento in cui uno sta davanti ad una tastiera, ad un video, con i *link* davanti sono io che gli dico di andare a giocare per via telematica

da un'altra parte, perché da me mille lire giocate, tolto il 16 per cento, diventano 840 mentre su un *link* inglese diventano 998. Queste sono solo alcune delle conseguenze del regime concessorio.

Sento dire che l'obiezione al regime autorizzatorio sarebbe che in qualche modo si possa arrivare ad una liberalizzazione del mercato. Non è assolutamente vero, perché stabiliti alcuni criteri, all'interno del regime autorizzatorio è possibile tranquillamente determinare condizioni di controllo da parte dello Stato. A Londra i *bet shop* aperti sono 2.000 e non uno di più, in tutta l'Inghilterra sono 24.000 e non uno di più, possono essere 23.800 o 22.100 perché ho stabilito quella soglia critica, all'interno della quale ognuno però è libero di agire.

PRESIDENTE. Mi pare anche di capire da una sua affermazione precedente, allorquando ha detto che l'ultimo gioco scaccia il precedente, che solo lo Stato, essendo l'unico soggetto a poter affidare le concessioni per altri giochi, oltre ad individuare ed imporre le modalità di gioco, eliminando, anche la possibilità di fantasia dell'imprenditore, può decidere la novità o meno, annullando casomai le possibilità di incremento di giochi precedenti, perché se ne autorizza, ad esempio, altri 24, automaticamente altera il mercato.

PASSAMONTI. Le do un altro esempio, frutto anche questo purtroppo delle conseguenze nefaste e contraddittorie dell'istituto della concessione. Noi siamo concessionari CONI per una parte della nostra rete; il CONI ha indetto una gara pubblica per l'assegnazione delle quote del 49 per cento di una società da costituire per la gestione dei giochi e concorsi pronostici del CONI, in cui ad un certo punto del bando si fa espresso riferimento alle scommesse sportive. Noi siamo già concessionari del CONI, in quella gara - credo si stiano accumulando richieste di pareri consistenti da questo punto di vista - pare siano previste anche le nostre scommesse già oggetto di concessione. Ma anche se fosse chiarito che le nostre scommesse non sono oggetto di concessione, c'è da prendersi in giro certe volte. A conferma di quanto diceva lei, signor Presidente, anche se le scommesse sportive propriamente dette, cioè quelle a quota fissa, fossero escluse dalla gara CONI e si parlasse soltanto di scommesse, per esempio, al totalizzatore, ma comunque sempre sportive perché sono gli eventi sportivi del CONI, se cioè il CONI si inventasse domani mattina un gioco che funziona benissimo relativo allo sci e lo mettesse come il ciclismo al totalizzatore - perché essendo una competizione tra più soggetti è ipotizzabile la definizione di un montepremi e quindi metterlo al totalizzatore - ebbene, il ciclismo è tipicamente una scommessa sportiva quindi oggetto già di una concessione data ai concessionari della quota di scommesse sportive. Nel momento in cui si inserisce il ciclismo in un tipo di gioco diverso ma figlio sempre dello stesso concessionario è evidente la contraddizione clamorosa data dal fatto che lo stesso soggetto fa oggi una cosa e domani un'altra, sottraendo risorse a una concessione per la quale chiede oneri.

Siamo non al paradosso, ma alla paranoia e la situazione è veramente esplosiva.

LABELLARTE (Misto-SDI). Formulerò alcune domande per avere qualche chiarimento. Le 300 agenzie preesistenti il bando di gara per l'ampliamento della rete erano vincolate al versamento del minimo garantito? Con riferimento all'ampliamento della rete, quante delle circa 1.100 agenzie sono riuscite a mettersi in regola e quante invece sono nell'impossibilità di pagare il minimo garantito?

La differenza tra la stima di circa 10.000 miliardi di lire derivanti dalla raccolta complessiva di scommesse e i 6.000 miliardi di lire effettivamente raccolti in che misura è legata alla concorrenza sleale esercitata dai giochi diffusi attraverso *internet*? Se si riuscisse a regolarizzare il fenomeno del gioco riportandolo nell'ambito della rete legale, il *gap* tra le previsioni fatte e l'attuale dimensione del mercato potrebbe essere recuperato *in toto*, in parte, per nulla o addirittura il mercato potrebbe essere più ampio di quello attuale?

PASSAMONTI. Il meccanismo del minimo garantito non opera per le 300 agenzie (sottoposte per decenni ad una gestione transitoria) per le quali è stato disposto il rinnovo delle concessioni per la raccolta delle scommesse ippiche. Le vecchie agenzie non hanno offerto un minimo, ma gli è stato imposto sulla base dei dati storici di raccolta. La legge n. 16 del 2002 di conversione del decreto-legge n.452 del 2001, al comma 3 dell'articolo 8 individua le concessioni da rinnovare.

Effettivamente vi è una differenza di circa il 33 per cento tra i 6.000 miliardi di lire raccolti e i 9.300 miliardi ipotizzati in sede di gara. Ciò nonostante, dalla lettura attenta dei dati si evince una situazione ancor più drammatica, giacché il minimo garantito (pur essendo stato prefigurato un mercato largamente superiore a quello che si è poi rivelato) determina una situazione non risolvibile attraverso lo scorrimento delle graduatorie di gara. Vorrei che questo concetto fosse chiaro, essendo fondamentale in relazione alle vicende verificatesi durante le trattative sul minimo garantito. Escluso una decina di casi, il concessionario che ha riportato un minimo garantito alto non è seguito da un altro concessionario che ha realizzato un minimo garantito particolarmente distante. L'offerta del secondo concessionario – ossia di quello che subentrerebbe alla revoca della concessione alla prima agenzia se non pagasse il minimo garantito – sarebbe comunque molto vicina a quella del vincitore della gara, ferma restando – ripeto – l'esclusione di una decina di casi che hanno riportato un minimo clamorosamente superiore ad altre offerte. Il problema...

PRESIDENTE. Il senatore Labellarte voleva sapere a quanto ammonta la percentuale di sofferenza.

PASSAMONTI. Ci arrivo. Premesso quanto sopra, la sofferenza relativa al versamento del minimo garantito non investe soltanto il 30 per

cento dei concessionari: dai dati riportati dall'anagrafe tributaria risulta che più del 50 per cento dei concessionari non riesce ad assicurare il versamento di quanto pattuito. Chiaramente la cifra assoluta include anche quella piccola parte di agenzie che non solo ha raggiunto ma ha addirittura superato il minimo garantito e che rappresenta circa il 10 per cento del mercato. Il restante 40 per cento dei concessionari riesce a malapena a soddisfare l'obbligo del pagamento del minimo.

A ciò va aggiunto, onorevoli senatori, che per fare partire la rete sul mercato i concessionari hanno sostenuto spese di allestimento per circa 1.100 miliardi di lire più IVA pari a 240 miliardi di lire, il tutto a costo zero per lo Stato. Se si tiene conto dei costi derivanti dagli investimenti realizzati, circa il 70 per cento delle agenzie concessionarie non ha raggiunto nei primi due anni e non raggiungerà nei prossimi anni il punto di *break even* economico, che – com'è noto – per un'azienda sana l'equilibrio di bilancio ed è fondamentale per avanzare richieste di finanziamenti alle banche.

Senatore Labellarte, non credo che un'azione di contrasto del gioco clandestino possa favorire un significativo recupero di quote di mercato oggi poco rilevanti nella rete di raccolta delle scommesse ippiche e sportive; si sta parlando, infatti, di circa il 10-15 per cento, cioè 150-200 miliardi di lire, del volume di affari complessivo realizzato dai concessionari. La raccolta complessiva ha registrato in un anno un incremento del 10 per cento, di cui il 4 per cento derivante da quella relativa alle scommesse ippiche che, a mio sommo avviso, l'anno prossimo sarà caratterizzata da un andamento decrescente. La raccolta relativa alle scommesse sportive registrerà un lieve aumento, in ogni modo inferiore al 10 per cento.

L'unico modo per recuperare quote di mercato è ridurre drasticamente il prelievo tributario sulle scommesse dal 16 per cento attuale al 6 per cento. Solo in questo modo si consentirebbe alle aziende italiane – che sono in grado di farlo perché effettivamente più capaci – di essere competitive rispetto agli operatori esteri ed europei.

BONAVITA (*DS-U*). Il signor Passamonti ha evidenziato alcuni aspetti già segnalati da altri soggetti auditi che partecipano al mondo delle scommesse sportive. Posta la sua onesta ammissione di responsabilità, che apprezzo, si possono anche imputare tutte le colpe allo Stato, ma non va sottaciuta la forte pressione esercitata dagli imprenditori del settore affinché si ampliasse la rete di raccolta.

Molti hanno erroneamente stimato i proventi derivanti dall'aumento del volume di affari complessivo sensibilmente superiori a quanto si è poi riscontrato nella realtà. Alcune stime sono state formulate nelle precedenti finanziarie, nell'ultima si è previsto un ulteriore incremento della raccolta come se vi fossero nuovi giochi in grado di incrementare le entrate. Alla luce della sua proposta di ridisegnare l'intero comparto, mi permetto di osservare che se l'errore è quello che ho testé richiamato, non credo sia il caso di soffermarsi sulla concessione dell'autorizzazione. Se poi lo Stato decide di aumentare il numero delle autorizzazioni, il feno-

meno diviene simile a quello dovuto all'aumento del numero delle concessioni: è diverso il regime giuridico, sono differenti gli obblighi, non si paga l'IVA, ma di fatto, se il numero è determinato, vi sono minori entrate per gli addetti al settore.

Inoltre, nel corso delle audizioni, sono stati evidenziati due fenomeni molto preoccupanti che hanno determinato il decremento delle entrate per gli operatori del settore: in primo luogo, i *videopoker*, che attirano una clientela che altrimenti sarebbe dirottata verso altri settori; in secondo luogo, nel nostro Paese, senza una regolamentazione precisa, ha preso piede il sistema delle scommesse via *internet*, le quali eludono il prelievo fiscale, permettono di entrare in contatto direttamente con *broker* e operatori che si trovano all'estero, soprattutto in Inghilterra, e quindi di bypassare tutto un sistema che prima era convenzionato. Ritengo che anche questi due fenomeni vadano tenuti presenti nel valutare il decremento delle entrate e chiedo la sua opinione su tale aspetto.

TURCI (*DS-U*). Vorrei commentare la risposta che mi ha dato in precedenza, in quanto non riesco a comprendere per quale motivo occorrerebbe passare dalle concessioni alle autorizzazioni per mantenere bloccato il numero degli operatori. Per principio, non capisco come potrebbe essere negata l'autorizzazione a chi risponde a determinati requisiti.

Se non sbaglio, tra le varie persone che abbiamo ascoltato, lei è stato il primo a proporre questo tipo di modifica, pertanto le chiedo di farci pervenire una nota di approfondimento sull'impatto che avrebbe sul mercato della raccolta delle scommesse il superamento del regime concessorio. Sarebbe un contributo utile per poter approfondire la nostra discussione.

PASSAMONTI. Per quanto riguarda l'autorizzazione e la concessione, è evidente che un'osservazione a prima lettura può essere la seguente (ma la risposta è insita nell'affermazione stessa): è il mercato che regola quali saranno i soggetti a stare in campo. Qui abbiamo fatto l'operazione opposta: abbiamo determinato per decreto qual era il mercato. Io sto dicendo un'altra cosa: facciamo decidere al mercato il numero delle concessioni e dei giochi.

BONAVITA (*DS-U*). Abbiamo determinato quanti sono a poter operare nel mercato, non il mercato.

PASSAMONTI. Abbiamo determinato il mercato, senatore Bonavita. Chi ha stabilito che in Italia c'è spazio per 1.000 concessioni di ippica e 1.000 di sport?

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). Però chi ha partecipato alla gara ha fatto anche le sue valutazioni.

PASSAMONTI. Esattamente. Io sto facendo adesso un passo indietro, in quanto questo sistema ha determinato una situazione esplosiva. Chi ha

deciso, per esempio, che a Roma c'è spazio per 49 sale Bingo? È stato stabilito per decreto: cosa si farà quando ci si accorgerà che c'è spazio solo per 32 sale e ne falliranno 17 sulla base della concessione?

BONAVITA (*DS-U*). Non sulla base della concessione, ma sulla base di chi partecipa alle gare.

CASTELLANI (*Mar-DL-U*). I soggetti che hanno partecipato hanno dato il loro assenso, convenivano sulla cosa.

PASSAMONTI. Ma io faccio l'imprenditore: se lo Stato mi dice che le sale sono 49, sono costretto a partecipare.

BONAVITA (*DS-U*). Nessuno è stato costretto a partecipare.

PASSAMONTI. Siamo d'accordo, sono il primo a dirlo. Il grave errore è stato quello di aver partecipato al bando.

Ma cosa dovevano fare gli operatori del settore? Stare alla finestra? Partecipare e dopo un anno chiedere di far saltare tutto? Non credo si volesse questo, anche da parte di chi in buona fede ha partecipato al bando. Non sto facendo una difesa d'ufficio, fin dall'inizio ho detto che abbiamo sbagliato anche noi a partecipare.

TURCI (*DS-U*). Però l'autorizzazione comporta ancora più concorrenza, quindi teoricamente, se fossero venuti in 100 a chiedere le sale Bingo, magari ne sarebbero falliti 80, questa è la logica dell'autorizzazione. La concessione è un mercato protetto. Cero, poi si può sbagliare la stima del mercato.

PASSAMONTI. Mi fa piacere che lei dica questo perché, soprattutto per questo tipo di attività (così come si è dimostrato, non sto inventando niente di nuovo), la libera dinamica dei fattori di mercato determina, più compiutamente rispetto a scelte esterne, le condizioni per definire l'ampiezza del mercato stesso. Purtroppo abbiamo agito in termini di concessioni con l'assegnazione predeterminata di offerte. Abbiamo determinato noi il mercato, sbagliando; abbiamo deciso che il mercato era di 9.000 miliardi e abbiamo sbagliato noi. Però, chi mi ha dato gli elementi per fare questa offerta? Non sono certo gli imprenditori ad approvare leggi finanziarie. Ciò non significa che quanto dico rappresenti la panacea di tutti i mali.

Senatore Bonavita, le racconto un aneddoto: nel 1997-1998 si parlava di introdurre in Italia le scommesse a quota fissa, per cui mi permisi di suggerire di spendere qualche soldo per fare una gita a Londra e studiarne il funzionamento in un Paese che se ne occupa da 300 anni.

Può darsi che qualche concessionario abbia ritenuto che la concessione sia migliore in quanto ha un valore in sé. Non nego che più di uno abbia fatto queste considerazioni, ma era guidato da egoismo ed avi-

dità rispetto al fatto di avere una concessione in mano. Poi abbiamo visto quali sono state le conseguenze. Le effettive dimensioni del mercato non possono essere stabilite a monte, ma lavorando.

Senatore Turci, fornirò senz'altro la notazione che mi è stata richiesta.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Passamonti per essere intervenuto. Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

