

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XVII

n. 10

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

nella seduta del 26 marzo 2003

Relatore PEDRIZZI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

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

SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

—————
Comunicato alla Presidenza il 31 marzo 2003
—————

INDICE

1. Introduzione	<i>Pag.</i>	3
2. Il mercato del gioco	»	10
3. Concorsi pronostici	»	11
4. Rete unica e rete commerciale	»	13
5. Scommesse sportive e ippiche	»	19
6. Prelievo, aggio e minimi garantiti	»	20
7. Scommesse <i>on line</i>	»	25
8. Macchine da intrattenimento	»	29
9. Bingo	»	37
10. Lotterie nazionali e istantanee	»	40
11. Gioco clandestino	»	40
Conclusioni	»	41

1. Introduzione

Lo Stato regolatore

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- vigilare sul regolare svolgimento dei giochi tutelando i giocatori;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Il mercato del gioco

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Concorsi pronostici

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Rete unica e rete commerciale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18.000 punti vendita per Superenalotto, Totip+, Formula 101, il cui gestore è Sisal¹;

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

31.000 punti vendita del Lotto e Formula 101, il cui gestore è Lottomatica²;

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

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

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

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

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

¹ La Formula 101 è gestita insieme a Lottomatica.

² La Formula 101 è gestita insieme a Sisal.

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

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

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

5. *Scommesse sportive e ippiche*

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Prelievo, aggio e minimi garantiti

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

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

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

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

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

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

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

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

GIOCHI	ALIQUTA FISCALE
Concorsi pronostici	29%
Scommesse	20,20%
Scommessa Tris e assimilabili	25% ³
Bingo	20%

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

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

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

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

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

Fonte: *Sisal S.p.a.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Scommesse on line

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. *Macchine da intrattenimento*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

definizione di certificazione tecnica di costruzione e immodificabilità degli apparecchi;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

il costo della partita non supera cinquanta centesimi di euro,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Bingo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Lotterie nazionali e istantanee

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

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

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

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

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

11. Gioco clandestino

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

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

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

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

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

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

Conclusioni

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

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

In sintesi, la Commissione formula le seguenti osservazioni:

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

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

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

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

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

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

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

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

