

(Elementi ed iniziative, anche normative, in materia di controlli sull'attività delle società concessionarie del gioco d'azzardo - n. [2-01767](#))

Interpellanza 2-01767
presentata da
LUIGI BOBBA
lunedì 3 dicembre 2012, seduta n.727

I sottoscritti chiedono di interpellare il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della salute, per sapere - premesso che:

in data 22 novembre 2012, il quotidiano Avvenire, in un articolo a firma di Nello Scavo, segnalava l'inchiesta che ha portato alla contestazione di penali, da parte della Corte dei conti, sentenza del 17 febbraio 2012, per quasi 100 miliardi ai gestori dei giochi Atlantis World, Giocolegale limited, Snai spa, Sisal spa, Gmatica srl, Cogetech spa, Gamenet spa, Lottomatica Videolot Rete spa, Cirsa Italia srl, H.b.G. Srl e Codere spa;

da quanto si apprende dalla citata fonte di stampa, gli stessi concessionari delle slot machine ne verseranno circa 2,7, miliardi di euro, salvo ulteriori riduzioni risultanti dai ricorsi ancora in corso;

le contestazioni riportate dalla Corte dei conti riguardavano il mancato collegamento degli apparecchi alla rete telematica dello Stato, gestita da Sogei;

sempre lo stesso quotidiano, in un'intervista al generale Umberto Rapetto, che per due anni ha lavorato all'inchiesta sulla evasione fiscale dei concessionari del gioco d'azzardo, riportava le affermazioni dello stesso generale: «A fronte degli addebiti della Procura della Corte dei Conti si è innescata una corsa per scongiurare il pagamento delle somme computate. Si è parlato di cifre "irragionevoli" e si è fatto riferimento a "multe". Niente affatto. Erano "penali" concordate dai contraenti, su entrambi i fronti rappresentati da persone responsabili e in piena capacità di intendere e di volere. Nella primavera scorsa le società concessionarie e alcuni dirigenti dei Monopoli sono stati condannati al pagamento di complessivi 2 miliardi e 700 milioni di euro, poca cosa rispetto a quel che si era quantificato: tutte le interpretazioni contrattuali e tecniche erano andate a favore di chi non aveva rispettato o non aveva fatto rispettare il fin troppo chiaro contratto di concessione»;

lo stesso giornalista nel ricostruire la vicenda spiegava: «La connessione telematica ha il compito di rilevare il reale giro d'affari di ogni singola slot-machine in modo da determinare la correttezza del montepremi e il gettito erariale. L'esorbitante ammontare delle penali viene ricavato dalla convenzione di concessione stipulata nel 2004, che prevedeva (prima di una modifica nel 2008) una penale di 50 euro per ogni ora di mancato collegamento alla rete. Il numero degli apparecchi muniti di autorizzazione entro settembre del 2006 era raddoppiato e già a gennaio 2007 le macchinette da interrogare erano quasi 270mila»;

la riduzione dell'ammontare della penale sarebbe da ricondurre «ad una diversa quantificazione del danno e dei singoli addebiti, anche a causa delle omissioni nelle attività di controllo contestate a due dirigenti dei Monopoli di Stato»;

la Corte dei conti, nella citata sentenza del 17 febbraio 2012, ribadiva che l'indagine della Guardia di finanza «non ha evidenziato soltanto uno sperpero di risorse pubbliche a causa del pagamento per un servizio pubblico non reso, ovvero reso solo in parte, ma ha messo in luce gravissime illegalità che hanno escluso quasi del tutto l'esercizio del controllo pubblico sul gioco»;

negli ultimi anni, fino a recenti provvedimenti approvati dal Parlamento, la sensibilità verso la trasparenza dei giochi d'azzardo e quindi la definizione più capillare della gestione degli stessi, nonché il riconoscimento delle ludopatie come malattie che interessano anche i giovani, elevate a priorità da prevenire, è ampiamente cresciuta, cercando di contemperare l'esercizio del gioco

responsabile agli introiti che ne derivano per lo Stato -:

se non si ritenga urgente e doveroso verificare, per quanto di competenza, eventuali responsabilità sul piano amministrativo e disciplinare in relazione a quanto emerso in premessa e assumere iniziative normative per definire meglio l'esercizio del controllo pubblico e la certezza della pena, al fine di evitare che venga vanificato l'operato delle forze dell'ordine e si dia la distorta percezione di favorire il mancato rispetto delle regole, in un settore che è peraltro soggetto ad infiltrazioni della criminalità organizzata.

(2-01767)

«Bobba, Bachelet, Baretta, Bellanova, Boccuzzi, Bossa, Capodicasa, Carella, Marco Carra, Dal Moro, De Pasquale, Fabbri, Farinone, Fiano, Fogliardi, Gneccchi, Grassi, Iannuzzi, Lenzi, Lucà, Lulli, Marchi, Marchioni, Mattesini, Mosella, Narducci, Peluffo, Pezzotta, Piccolo, Poli, Rampi, Realacci, Rubinato, Sarubbi, Schirru, Servodio, Tullo, Livia Turco, Verducci, Villecco Calipari, Binetti, Capitano Santolini».

VIERI CERIANI, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Signor Presidente, in primo luogo sembra opportuno precisare che la problematica a cui si riferiscono gli onorevoli interpellanti è tuttora *sub iudice* in quanto sono ancora pendenti, dinanzi al giudice amministrativo, i giudizi promossi dai concessionari contro taluni dei provvedimenti di irrogazione delle penali adottati dall'ex Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, dinanzi al giudice contabile, i giudizi d'appello instaurati avverso la sentenza n. 2152 del 2010 di primo grado della sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti, che condanna i concessionari alla corresponsione dei danni che sarebbero stati arrecati all'erario. Ciò premesso, è opportuno proporre una ricostruzione circostanziata delle vicende di fatto e di diritto.

Il giudizio di responsabilità promosso dalla magistratura contabile e conclusosi in primo grado con la citata sentenza n. 2152 del 2010, scaturisce dalla contestazione di specifiche penali contrattuali conseguenti ad inadempimenti, o meglio ritardati adempimenti, riscontrati a carico di tutti i concessionari in fase di avvio del comparto. In effetti, gli inadempimenti in parola, si sono concretizzati in ritardi nel completamento, entro i termini indicati dalla convenzione in concessione, di alcune attività che comunque sono state poi messe in essere, nonché nel mancato rispetto di taluni livelli di servizio relativi a strumentazioni che comunque erano funzionanti. Non si sono, pertanto, realizzati inadempimenti di natura fiscale, né violazioni idonee a produrre effetti negativi sull'entità del prelievo erariale dovuto dai concessionari per gli apparecchi con vincite in denaro, muniti di nulla osta a loro intestato, o sulla regolarità e liceità del gioco, considerando che non è venuto meno il costante monitoraggio dei flussi di denaro derivanti dalla raccolta di gioco. Il monitoraggio è stato comunque assicurato attraverso le letture dei dati contabili e di gioco registrati dai contatori degli apparecchi. In ogni caso, nei confronti delle medesime inadempienze effettivamente appurate a carico dei concessionari, l'ex Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ha assunto tutte le iniziative contemplate dalla convenzione di concessione giungendo all'erogazione di ben quattro tipologie di penali, secondo le modalità e i termini previsti dalla medesima convenzione, anche a seguito dei due interventi di revisione del testo convenzionale succedutisi nel 2008 e nel 2010, assentiti dalla Sezione III del Consiglio di Stato dapprima con il parere n. 3926 del 2007 e successivamente con il parere n. 4408 del 2010.

A questo proposito l'Agenzia delle dogane e dei monopoli sottolinea che i due interventi di revisione in questione hanno modificato l'impianto originario convenzionale delle penali irrogabili ai concessionari, improntato sulla quantificazione delle penali in misura fissa, attraverso la previsione di soglie massime, la parametrizzazione delle sanzioni alla effettiva gravità delle inadempienze e all'introduzione di un «tetto» volto a contenere, entro i confini del sinallagma convenzionale, le somme richiedibili a titolo di penale per gli inadempimenti riscontrati in ciascun anno.

Sostanzialmente, si tratta di interventi finalizzati a realizzare un riequilibrio dell'intero sistema sanzionatorio alla luce dei generali principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché di quello di effettività delle sanzioni, in ottemperanza della risoluzione n. [7-00254](#), cosiddetta risoluzione Nannicini, approvata dalla VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati il 26 luglio 2007 e alla conseguente direttiva del Viceministro dell'economia e delle finanze del 1° agosto 2007, nonché al dettato normativo contenuto nell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 40 del 25 marzo 2010.

Si rammenta, infatti, che nel 2007 la cosiddetta risoluzione Nannicini ha impegnato il Governo, attraverso l'ex Amministrazione autonoma, a procedere immediatamente alla revisione delle convenzioni di concessione, d'intesa con i

soggetti interessati, al fine di assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico all'espletamento del servizio con la salvaguardia delle conseguenti entrate erariali, prevedendo, in particolare, che l'eventuale applicazione di penali sia disposta comunque nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Successivamente, la disposizione citata, contenuta nel ricordato decreto-legge n. 40 del 2010, ha imposto alle amministrazioni statali che rilasciano concessioni in materia di giochi pubblici di procedere ad adeguamenti convenzionali in modo da assicurare «l'effettività di clausole idonee a garantire l'introduzione di sanzioni patrimoniali, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non automaticità, a fronte di casi di inadempimento delle clausole della convenzione imputabile al concessionario, anche a titolo di colpa, la graduazione di tali sanzioni in funzione della gravità dell'inadempimento».

Peraltro, già prima di tali interventi, nel giugno 2007 l'ex amministrazione autonoma in via cautelare - a seguito dell'avvio del procedimento da parte della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti - aveva contestato ai dieci concessionari gli inadempimenti convenzionali nella somma rilevata dalla magistratura contabile ed aveva richiesto il pagamento, a titolo di penali, delle medesime somme da quest'ultima quantificate.

Tuttavia, gli atti di irrogazione delle penali contrattuali sono stati annullati dal TAR del Lazio, con sentenze pronunciate nel novembre 2007, per censure non riferite all'*an*, bensì al *quantum*, avendo il giudice amministrativo ritenuto l'importo richiesto ai concessionari lesivo dei principi generali di ragionevolezza e proporzionalità.

Nel maggio 2008, dopo l'annullamento giurisdizionale dei provvedimenti di contestazione e di costituzione in mora adottati nei confronti dei concessionari, l'ex Amministrazione autonoma, al fine di tutelare i superiori interessi erariali, ha riattivato in ottemperanza alle pronunce del TAR Lazio, il procedimento finalizzato all'irrogazione delle penali previste dalla Convenzione, così come nel frattempo modificata dall'atto aggiuntivo ed integrativo, sottoscritto in ossequio alle citate determinazioni di Parlamento e Governo del 2007.

Con specifico riferimento alle prime tre inadempienze contestate, i provvedimenti irrogativi sono stati adottati nei mesi di settembre ed ottobre 2008, quantificando le penali nella misura derivante dall'applicazione dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità, in relazione all'inadempimento accertato ed al danno effettivamente arrecato. Anche avverso questi atti i concessionari hanno proposto ricorso al giudice amministrativo, che in primo grado ha riconosciuto la legittimità degli stessi, dando atto all'amministrazione di aver rispettato sia le regole del giusto procedimento che i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, ma in sede di appello li ha annullati, rilevando l'assenza, nel caso di specie, della prova di un danno patrimoniale arrecato all'amministrazione.

Per quanto attiene alle violazioni dei livelli di servizio, anch'esse oggetto di contestazione da parte della Corte dei conti, il procedimento sanzionatorio si è rilevato maggiormente laborioso, atteso tra l'altro il doveroso intervento di un'apposita commissione tecnica con il compito di definire sia le procedure e i criteri per la rilevazione, sia le modalità di calcolo ed arrotondamento delle relative penali, e considerato il successivo ricorso, suggerito dal medesimo collegio di esperti, a misure correttive volte ad assicurare il rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità che sono sfociate nell'intervento di revisione del 2010, cui si è fatto cenno.

Nei primi mesi del 2012 anche le penali in questione sono state irrogate con provvedimenti che sono stati impugnati dinnanzi al TAR Lazio, presso cui tuttora pende il relativo procedimento. A seguito della sospensione di efficacia di tali provvedimenti concessa in via cautelare, il giudice ha fissato l'udienza per la trattazione del merito delle impugnazioni, che si terrà il 20 febbraio 2013.

Dall'illustrazione che precede emerge, pertanto, che l'ex Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ha operato con il dovuto rigore nei confronti delle inadempienze realizzate dai concessionari, dando applicazione alle disposizioni regolanti il rapporto concessorio nel rispetto dei principi posti come ineludibili sia dalla giurisprudenza in senso generale, che negli atti di giurisdizione adottati nella materia in questione, tenuto conto doverosamente delle direttive impartite in merito dal Parlamento e dal Governo e dello stesso legislatore, nonché delle indicazioni fornite dagli organi consultivi che sono stati coinvolti.

Infine, le responsabilità di carattere amministrativo connesse alla vicenda in argomento sono state vagliate, come riconoscono gli stessi interpellanti, dalla Corte dei conti - con la citata sentenza - verso la quale, come detto, è stato interposto appello.

La determinazione delle somme dovute dai concessionari per il danno arrecato, in misura notevolmente inferiore rispetto alle richieste della Procura regionale del Lazio, è stata il frutto della valutazione del collegio giudicante, che, peraltro, ha affermato che il danno non deriva dalla mancata applicazione delle penali convenzionali.

GIOVANNI BATTISTA BACHELET. Signor Presidente, ringrazio anche il rappresentante del Governo, ma mi pare che non possiamo dichiararci soddisfatti perché mi sembra che la domanda fosse semplice e secca, e cioè se non si ritenesse urgente e doveroso verificare, per quanto di competenza, eventuali responsabilità sul piano amministrativo e disciplinare in relazione a quanto emerso in premessa e assumere iniziative normative per definire meglio l'esercizio del controllo pubblico e la certezza della pena. Non avendo avuto risposta a questa domanda, dobbiamo immaginare che essa sia negativa e che quindi si è ritenuto che questa sequenza di errori - perché anche eventualmente convenzioni irragionevoli stipulate non è che poi non possano essere esigite, se questo è il participio passato che si usa per il verbo esigere - non è che sia una operazione molto favorevole, se non altro per la serie di contenziosi che ne derivano.

Vorrei ricordare che le convenzioni sono, come anche in premessa abbiamo detto, stipulate tra due soggetti che lo fanno in piena libertà ed in piena capacità di intendere e di volere, e quindi l'irragionevolezza stabilita a posteriori è comunque un fatto che può riguardare le linee guida per il futuro, ma la retroattività anche della risoluzione Nannicini n. [7-00254](#) del 2007 è opinabile. La condanna infatti del febbraio 2012, di cui si parlava in premessa, era di 100 miliardi; il risultato finale è di 2,5 miliardi di euro. Lo ricordo, per chi non ha presente gli ordini di grandezza, che 100 miliardi di euro vuol dire più di millecinquecento euro rubati a ciascuno dei cittadini italiani, inclusi neonati e centenari, e che 2 miliardi e 700 mila euro sono comunque 50 euro rubati a ciascuno di questi cittadini. Quindi abbiamo capito, dalla lunga risposta, che ci sono molti provvedimenti giudiziari in corso, ma non sembra che il Governo si sia assunto la responsabilità di impegnarsi maggiormente per il controllo sul terreno non giudiziario ma delle responsabilità politiche e amministrative che gli sono proprie.

Se aggiungiamo che, a maggio, il generale di cui parla l'interpellanza urgente, e che è stato intervistato da *Avvenire*, è stato rimosso dal suo incarico, pur essendo stato il fondatore del gruppo per le indagini telematiche che ha scoperto gli *hacker* della NASA e altri fenomeni all'inizio degli anni 2000, e che è lo stesso che ha condotto per due anni le indagini sul video poker, verrebbe da temere, come altri atti di sindacato ispettivo l'estate scorsa hanno chiesto, che non solo non vi siano azioni positive, ma che chi eventualmente cercasse di far valere i diritti dell'Erario venga addirittura considerato non da promuovere ma magari da rimuovere. Quindi direi che alla nostra domanda purtroppo non c'è stata alcuna risposta soddisfacente.