

Relazione Commissione di Indagine

Quanto ai risultati finora conseguiti dall'indagine amministrativa, questi attengono sia alla "trasparenza" che alla "regolarità" delle procedure amministrative esaminate.

Mentre il profilo della "trasparenza" ha indotto la commissione ad esaminare la struttura delle regole procedurali, pervenendo ad evidenziare le principali carenze ed incongruenze di tali procedure ed a formulare alcune indicazioni per il loro rafforzamento, il profilo della "regolarità" ha inevitabilmente comportato la presa in considerazione anche della condotta amministrativa di AAMS in applicazione e, talora, in deroga alle predette regole procedurali.

Di tali comportamenti amministrativi si darà conto in prosieguo. Sin d'ora si evidenzia tuttavia che la commissione ha ritenuto estraneo ai propri compiti, come sopra sintetizzati, l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative facenti capo alla dirigenza di AAMS, ferma restando ovviamente la totale estraneità all'indagine amministrativa dell'accertamento di eventuali responsabilità penali, civili o contabili, rimesse ai competenti organi giudiziari.

Si segnala già in premessa, comunque, proprio in riferimento ai comportamenti amministrativi di AAMS, l'irregolarità di più d'uno di tali comportamenti, soprattutto nella non breve fase di avvio del nuovo sistema telematico, che sarà meglio esposta in seguito.

Tale conclusione circa l'irregolarità delle procedure concretamente seguite (a prescindere da ogni considerazione sulle procedure in quanto tali, come astrattamente configurate dalle fonti normative) induce la commissione a prospettare sin d'ora al viceministro l'opportunità di valutare se avviare un autonomo accertamento, in sede di autotutela, di eventuali responsabilità amministrative, emergenti anche a seguito della presente indagine.

Al riguardo, è superfluo ricordare come la nozione generale di responsabilità amministrativa abbia conosciuto negli ultimi anni un sensibile ampliamento, a partire almeno dalla sentenza n. 500/1999 delle sezioni unite della Corte di Cassazione e dalla L. n. 205/2000, investendo pienamente anche la lesione di situazioni soggettive qualificabili come interessi legittimi, oltre ai diritti soggettivi già tradizionalmente tutelati. Questo sfondo evolutivo dell'ordinamento rende quindi particolarmente opportuna una iniziativa preventiva, che non si limiti ad attendere gli esiti di alcune delle indagini giudiziarie in corso, ma segnali l'attenzione con la quale un settore così delicato e critico come quello degli apparecchi da intrattenimento è vigilato anche a livello ministeriale.

In ordine agli accertamenti giudiziari in corso su vicende che sono oggetto, sia pure per ben diversi profili, anche della presente indagine amministrativa, si ricordano in particolare:

- l'indagine avviata dalla magistratura di Potenza e gli elementi di conoscenza che questa ha fornito alla commissione, non coperti dal segreto istruttorio;
- il fascicolo aperto presso la Procura di Roma, che ha ereditato, per competenza, il procedimento iniziato a Potenza;
- le altre indagini penali aperte sul territorio nazionale (Biella, Venezia ed altre);
- l'indagine contabile avviata dalla Procura Regionale del Lazio della Corte dei Conti, per gli aspetti di propria competenza;
- le indagini effettuate dalla Procura della Repubblica di Roma ed affidata alla Direzione Investigativa Antimafia, su eventuali interessi della criminalità organizzata nel settore in argomento.

Come si è accennato, l'indagine di cui è stata incaricata la commissione si è sempre svolta in modo rigorosamente separato da quelle in corso da parte della magistratura ordinaria e contabile, in costante stretto riferimento al mandato ricevuto.

Nel corso dell'indagine sono infine emersi con chiarezza lo stretto collegamento e l'interdipendenza che passano tra le problematiche inerenti le procedure amministrative e gli aspetti tecnologici, relativi ai meccanismi istituiti per il controllo telematico degli apparecchi e per l'acquisizione dei dati fiscali.

Anche sugli aspetti tecnologici sono emersi problemi e difficoltà non marginali, ai quali sono prevalentemente riconducibili gli stessi comportamenti

Relazione Commissione di Indagine
amministrativi in concreto seguiti da AAMS.

Ai fini di una precisa "leggibilità" della presente relazione, si allega alla medesima un "glossario" in grado di chiarire le definizioni, talvolta di natura tecnica, utilizzate.

Tali interventi si possono così sintetizzare:

1) In ordine al rafforzamento della sicurezza dell'infrastruttura hardware e software, dalla singola macchina da gioco alla rete telematica, che lo connette alla centralina ed all'Amministrazione;

2) Il primo obiettivo è la certezza, oggi solo autocertificata, della rispondenza tra il prototipo e ciascuno degli apparecchi da installare e installati;

3) Il secondo è la costante verifica che i dati vengono forniti dalle macchine alla rete in modo continuativo, certo e corrispondente, facendo perno sulle potenzialità del SOGEL.

4) In ordine agli aspetti procedurali di gestione e controllo dell'intero sistema, è necessario:

2. Considerazioni preliminari

La commissione, utilizzando anche le competenze interne, ha in sostanza approfondito due piani.

A) Il primo è consistito nell'analisi delle procedure e dei sistemi di autorizzazione, oltre che di specifici comportamenti amministrativi di AAMS, con la conseguente indicazione delle iniziative ritenute necessarie per la messa in sicurezza del sistema, tra le quali, preliminarmente, si segnalano le seguenti:

- 1 - rendere certa e trasparente la procedura di esame delle autorizzazioni per l'operatività delle macchine, con l'indicazione di un responsabile del procedimento e dei tempi in cui questo deve concludersi con l'autorizzazione o con un provvedimento espresso e motivato di diniego;
- 2 - mettere sotto controllo tutti gli apparecchi da installare o installati, fino a predisporre un'anagrafe certa e rispondente alla realtà e garantire la certezza dello smantellamento, ove previsto dalle norme;
- 3 - definire meglio, a livello normativo, i casi di obbligatoria inibizione al gioco di singole macchine nonché gli strumenti, anche tecnici, per garantirne l'effettività;
- 4 - assicurare la certezza del prelievo, anche attraverso controlli incrociati, e l'erogazione delle sanzioni;
- 5 - formalizzare esplicitamente la costituzione di un'AUDIT centrale, da prevedere come tale nell'ambito AAMS, e soprattutto la costituzione di una Direzione centrale preposta all'accertamento dei tributi, alla riscossione, al contenzioso ed all'erogazione delle sanzioni tributarie ed amministrative;
- 6 - rafforzare le funzioni di controllo sul territorio svolte dalle Direzioni regionali di AAMS;
- 7 - costituire nell'ambito della Guardia di Finanza un nucleo specializzato che svolga in modo indipendente da AAMS funzioni di controllo di secondo grado sulle verifiche territoriali.

Inoltre è da valutare se non sia preferibile procedere non solo ad un ridisegno interno della struttura di AAMS, ma anche ad una razionalizzazione delle competenze, riservando alla stessa essenzialmente quelle sui giochi, in modo tale da creare una vera e propria struttura specializzata ed unica nella materia.

B) Il secondo piano è consistito nel vagliare con particolare attenzione il sistema di collegamento in rete degli apparecchi "comma 6" e nell'individuare i punti di intervento necessari.

Al riguardo, la commissione ritiene vi sia una distanza rilevante tra il livello teoricamente avanzato della piattaforma tecnologica e la situazione reale che emerge dal suo funzionamento: problema che, se non risolto, può diventare preoccupante.

Relazione Commissione di Indagine

La commissione ha pertanto indicato alcuni interventi, sul piano tecnico e su quello procedurale, che possono valorizzare la struttura di rete, i dati raccolti e raccogliibili, nonché il completamento del sistema, ma avverte anche che, permanendo l'attuale differenza tra progetto e realtà, potrebbe diventare difficile realizzarne gli obiettivi.

Tali interventi si possono così sintetizzare:

- In ordine al rafforzamento della sicurezza dell'infrastruttura hardware e software, dalla singola macchina da gioco alla rete telematica che le connette ai concessionari ed all'Amministrazione:

1) il primo obiettivo è la certezza, oggi solo autocertificata, della rispondenza tra il prototipo e ciascuno degli apparecchi da installare o installati;

2) il secondo è la costante verifica che i dati vengano forniti dalle macchine alla rete in modo continuativo, certo e corrispondente, facendo perno sulle potenzialità di SOGEI.

- In ordine agli aspetti procedurali di gestione e controllo dell'intero sistema, è necessario:

1) che quando, per qualsiasi motivo, non vi sia corrispondenza tra i dati, o comunque ottemperanza agli obblighi informativi, e l'episodio si ripeta, e quindi le macchine siano fuori controllo, sia obbligatorio procedere alla loro distruzione, senza ammettere in alcun modo la loro "sopravvivenza";

2) che venga istituito un rapporto stretto, pressoché automatico, tra la constatazione informatica del disallineamento e l'immediata e tempestiva verifica da parte della competente Direzione regionale di AAMS, anche avvalendosi dell'ausilio delle forze di polizia.

3. Evoluzione normativa ed introduzione all'analisi svolta

Si premette che il nostro ordinamento giuridico contempla specifiche incriminazioni (si vedano, in particolare gli artt. 718 e ss c.p., l'art. 4 della L. 401/89 e l'art. 110 del T.U.L.P.S.), dirette a colpire l'organizzazione e la partecipazione a giochi d'azzardo o configurabili come tali.

Secondo la dottrina dominante "si è in presenza di un gioco d'azzardo ogni qualvolta il gioco dipenda in tutto o in parte dalla sorte ed il giocatore intenda perseguire un vantaggio economicamente valutabile" (cfr Cassazione pen. 20/12/2006, n. 41621).

Bisogna evidenziarne i caratteri salienti consistenti nell'"aleatorietà" e nel "fine di lucro".

La Corte di Cassazione ha già avuto modo di affermare come l'aleatorietà possa essere inquadrata in un'aleatorietà "assoluta" ed un'aleatorietà "relativa", a seconda che l'esito del gioco dipenda esclusivamente dalla fortuna o in parte anche all'abilità del giocatore.

Il requisito soggettivo dello scopo di lucro continua a permanere ogniqualvolta il giocatore si proponga di conseguire un vantaggio dal gioco, sia un accrescimento in denaro del proprio patrimonio che qualsiasi altra utilità perseguita suscettibile di valutazione economica.

Per quanto attiene l'oggetto della presente indagine, con la L. 425 del 6.10.1995, fu introdotta per la prima volta la possibilità di concedere, attraverso l'utilizzo di apparecchi da intrattenimento, vincite in buoni ("ticket" o "token") oppure in gettoni, senza però nulla specificare sulla natura del gioco proponibile.

Nel dettaglio, detta legge stabilì la possibilità di vincite di premi differenziate secondo diverse modalità:

- la ripetizione delle partite fino a un massimo di dieci volte;
- un premio in gettoni, in misura non superiore a dieci, rigiocabili con gli

Relazione Commissione di Indagine

apparecchi collocati nello stesso locale, ma non rimborsabili;
- la vincita, direttamente o mediante buoni erogati dagli apparecchi, di una consumazione o di un oggetto, non convertibile in denaro, di modesto valore economico e tale da escludere la finalità di lucro.

Tuttavia, la norma non fissava il costo massimo della partita: la conseguenza di ciò fu la disponibilità per i gestori di una molteplicità di opzioni, in particolare di quella relativa all'utilizzo di prodotti che si servivano di lettori di banconote, nei quali potevano essere introdotti anche tagli da 50.000 o 100.000 lire, giocabili anche in un'unica soluzione.

La L. 289 del 27.12.02 (Finanziaria 2003), modificata dal D.L. 269/03, ha innovato il settore degli apparecchi da intrattenimento, introducendo al contempo un nuovo profilo fiscale per gli stessi.

La riforma ha previsto una riclassificazione degli apparecchi per il gioco lecito, introducendo una nuova categoria, la cui caratteristica principale è quella di consentire, a certe condizioni, vincite limitate in moneta metallica, mentre gli apparecchi che consentono solo la vincita di un premio di piccola oggettistica, nonché gli altri che non erogano premi, vengono a loro volta distinti in tre tipologie.

Sono stati vietati tutti gli altri apparecchi per il gioco d'azzardo, nei quali è insita la scommessa o che consentono vincite basate unicamente sulla fortuna, compresi quelli che riproducono, anche in parte, il gioco del poker.

È evidente che l'introduzione di vincite in moneta ha aperto uno scenario del tutto nuovo e molto più complesso dal punto di vista dei controlli e del rispetto della legalità.

L'art. 110, c. 6, del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al R.D. 773/31, nel testo introdotto dall'art. 22, c. 3, L. 289/02, considera apparecchi e congegni per il gioco lecito quegli apparecchi, attivabili solo con l'introduzione di monete metalliche, che, nel rispetto dei limiti e delle condizioni fissati normativamente, consentono vincite in denaro erogate esclusivamente in monete metalliche.

E' stato così eliminato il lettore ottico di banconote e l'alimentazione a gettone, prevedendo che gli apparecchi in questione possono essere alimentati solo con monete metalliche per un importo non superiore a 50 centesimi di euro.

In argomento è intervenuta la L. 266/05 (Finanziaria 2006), in base al cui dettato normativo gli apparecchi in oggetto devono possedere, tra l'altro, le seguenti indefettibili caratteristiche:

"attivazione con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico in via di definizione con provvedimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato...".

Tali provvedimenti non risulterebbero, ad oggi, emanati.

Entrando nel merito della presente indagine, quindi, si deve partire dal presupposto che le apparecchiature oggetto della medesima sono distinte in base alle categorie fissate nell'art. 110 T.U.L.P.S., commi 6 e 7 (ai quali si rimanda): in breve, apparecchi da gioco "comma 6" e "comma 7".

Il sistema (che nei suoi caratteri attuali è stato varato a partire dal 1.1.03) è stato oggetto di una progressiva messa a punto, che risulta tuttora in corso.

Sul piano normativo, è stato condizionato da una stratificazione piuttosto convulsa di norme, non sempre ordinate ed esaustive (e spesso non accompagnate da strumenti attuativi efficaci), le cui lacune o la cui dubbia applicabilità sono state a volte colmate, da parte di AAMS, attraverso interpretazioni o prassi applicative discutibili.

I risultati ottenuti, consistenti per quanto riguarda il gettito fiscale, si profilano, ad un esame approfondito (e che comunque potrebbe essere reiterato con maggior dettaglio), lacunosi, sia in relazione ad un fenomeno evasivo probabilmente imponente, sia sul piano del contrasto del gioco illegale.

Relazione Commissione di Indagine

La commissione riconosce che, da un lato, la necessità di attraversare una fase di avvio e di prima applicazione era resa inevitabile dal carattere di prima esperienza del peculiare utilizzo di tecnologie informatiche, introdotto in Italia per il controllo del settore, e che tale impegno rappresentava un campo di attività del tutto inedito per l'organismo amministrativo preposto al settore stesso (AAMS). Va anche detto, per obiettività, che la rete italiana è una delle più grandi del mondo.

Tuttavia, è stata rilevata la lunghezza eccessiva della fase propedeutica, come detto, tutt'altro che conclusa: infatti sono recentissime le più significative innovazioni sia per gli apparecchi "comma 6" che per i "comma 7", ed il loro funzionamento a regime sul mercato non è prevedibile prima di altri due/tre anni, tenuto conto anche dei tempi fisiologici di turn-over degli apparecchi finora autorizzati.

4. Difetti "di sistema" riscontrati

A) In generale ed in termini molto sintetici, alcuni dei principali problemi riscontrati concernono i seguenti aspetti.

- Il gettito fiscale proveniente dagli apparecchi ex art. 110, c. 6, T.U.L.P.S., progressivamente collegati in rete a partire dalla fine del 2004, mostra un andamento crescente.

Per il 2006, secondo dati AAMS, a fronte di un volume d'affari, ovvero la "raccolta di gioco", pari a circa 15.400.000.000 euro (di cui la quasi totalità derivante da apparecchi con vincite in denaro), vi è stato un gettito fiscale pari a 2.072.331.107 euro, con circa 200.000 apparecchi risultanti attivati. Peraltro, l'effettiva "raccolta di gioco" sarebbe di molto superiore alla cifra sopra citata. Secondo stime della Guardia di Finanza, rese pubbliche sulla stampa (in sostanziale accordo con testimonianze di vari operatori del settore: produttori, concessionari e gestori), la predetta raccolta di gioco ammonterebbe a 43,5 miliardi di euro.

Tale stima deve essere inoltre correlata al fatto, anch'esso testimoniato da più parti, che, a fronte di circa 200.000 apparecchi risultanti "ufficialmente attivati", vi sarebbero almeno altrettanti apparecchi "illeghi".

- Andrebbe, altresì, considerato il quantum derivante dal mancato collegamento alla rete telematica di molte delle macchine regolarmente "dichiarate", a causa della sostanziale inerzia dell'intero sistema, nelle sue componenti sia tecniche che procedurali, di fronte alla fattispecie del mancato collegamento, pur perfettamente noto, di una macchina.

- A fronte di un'infrastruttura tecnologica (rete telematica) teoricamente avanzata, che ci porrebbe in una situazione di avanguardia, l'approfondimento di tale realtà ha evidenziato un sistema per molti versi inaffidabile e non sicuro.

- Le prassi di certificazione, controllo e gestione del sistema del gioco da parte dell'Amministrazione, spesso derogatorie rispetto alla stessa normativa dirigenziale, sono risultate del tutto inadeguate (vedasi, ad esempio, l'assoluta mancanza di una procedura "certa" nel rilascio dei nulla osta di distribuzione e di messa in esercizio).

- La situazione riscontrata denota, tra l'altro, un sistema fortemente a rischio di infiltrazioni malavitose.

B) Apparecchiature "comma 7"

Circa le apparecchiature "comma 7", il principale problema segnalato è la (testimoniata) grande quantità di apparecchi circolanti illegalmente, in quanto illegalmente adattati per riprodurre gioco d'azzardo, o tutt'al più tipologie di gioco che dovrebbero rientrare nella categoria "comma 6", e che pertanto sono anch'esse illegali.

E' quindi opportuno porre in risalto che, come peraltro risulta da procedimenti giudiziari in corso, nonché dalle informazioni fornite dagli operatori del

Relazione Commissione di Indagine

settore e da SOGEI, la facile "modificabilità" degli apparecchi avrebbe portato alla costituzione di un'ampia "zona grigia" tra legalità ed illegalità.

Si aggiunga che, a partire dal 1.5.04, gli apparecchi convertibili nella tipologia prevista dall'art. 110, comma 7 b) - c.d. videopoker - sarebbero dovuti uscire dal mercato legale.

Secondo quanto comunicato da AAMS, tali apparecchi dovevano essere demoliti o ceduti all'estero.

Alla data del 1.1.03 risultavano rilasciati 243.846 nulla osta di esercizio per apparecchi comma 7 lett. b).

Di tali apparecchi (secondo dati AAMS) risultano:

- 14.996 convertiti;
- 8.670 ceduti all'estero;
- 201.377 demoliti.

Tenuto conto delle considerazioni precedenti, necessita una verifica dell'effettività di queste demolizioni.

Da un punto di vista normativo, il Decreto Interdirettoriale 8.11.05 ha tentato di mettere ordine in una situazione largamente "fuori controllo", stabilendo requisiti obbligatori e una procedura definitiva di verifica, peraltro sempre su prototipi.

C) Apparecchiature "comma 6"- Aspetti tecnologici

In relazione alle apparecchiature "comma 6", è stato verificato un avvio del sistema estremamente rallentato e farraginoso, sia sul piano procedurale che su quello tecnico.

Si tratta di apparecchiature da gioco che avrebbero dovuto essere collegate in rete fin dal 31.10.04, attraverso concessionari scelti mediante una procedura di affidamento.

AAMS ha sostanzialmente tollerato che l'impianto hardware e software predisposto non entrasse a regime per più di un anno, rinunciando all'esercizio della propria funzione (potere/dovere) accertativo-sanzionatoria sancita in base agli stessi accordi sottoscritti tra le parti, oltre che naturalmente dalla normativa istitutiva del sistema. Questo prefigurerebbe di per sé mancati introiti su cui sembra attualmente concentrarsi l'attenzione della Procura della Corte dei Conti.

L'avvio del nuovo sistema tecnologico si è articolato in tre "fasi":

- la pura interconnessione "fisica",
- la rilevazione automatica della connessione,
- l'effettiva trasmissione dei dati in rete (solo quest'ultima produttiva di effetti riguardo al "riconoscimento" della macchina da parte del sistema).

Il collegamento obbligatorio ad una rete telematica degli apparecchi "comma 6" avrebbe dovuto costituire la principale innovazione del sistema avviato nel gennaio del 2003.

La prima fase di funzionamento delle reti ha però presentato (ed in parte ancora presenta) pesanti incongruenze tra le disposizioni normative e la realtà dei fatti.

Emergono in particolare:

- 1) l'iniziale impossibilità di collegare la quasi totalità delle macchine allora esistenti, in quanto non si era pensato a verificare preliminarmente l'esistenza di una sufficiente "capacità trasmissiva" dei provider fornitori di connettività;
- 2) l'insanabile inadeguatezza ai parametri del nuovo sistema delle porte di accesso installate sulle macchine preesistenti; anche questo aspetto non era stato previsto e risultò superabile solo con il graduale ingresso sul mercato di nuove apparecchiature;
- 3) il disallineamento tuttora frequente dei dati rilevati dai concessionari rispetto a quelli rilevati direttamente da SOGEI; tale fattispecie, che avrebbe dovuto costituire uno dei principali presupposti per l'effettuazione di controlli in loco, è semplicemente non gestita dal sistema, e rimessa a teorici controlli da parte dei concessionari, che però hanno unanimemente dichiarato di ritenersi privi dei relativi poteri, a partire dal potere di accesso autoritativo al domicilio dell'esercente.

Relazione Commissione di Indagine

Come già accennato, è risultata evidente la constatazione di:

- ritardi nell'avvio della rete, che hanno evidentemente consentito lunghi periodi in cui il gioco è avvenuto senza alcun controllo automatico ed in particolare senza una reale certificazione del PREU dovuto e versato;
- elevata frequenza di disallineamenti dei dati, che prefigurano mancate entrate di PREU, come verificato attraverso i dati inviati alla Commissione da SOGEI;
- presenza di un'alta percentuale (anche questa "testimoniata" da operatori del settore e confermata da dati SOGEI) di apparecchiature che avrebbero dovuto essere in rete ed invece non sono state (ed in parte non sono ancora) rilevate: ad esempio, alla data del 1.9.05, risultavano 68.357 apparecchi attivati, a fronte di 168.408 apparecchi con nulla osta di messa in esercizio (si tratterebbe quindi di circa 100.000 apparecchi).

Se l'avvio transitorio delle apparecchiature "comma 6" connesse in rete è stato gestito in maniera insufficiente e lacunosa, la situazione che ora dovrebbe essere a regime continua ad evidenziare problemi: ancora adesso numerose apparecchiature "comma 6" risultano depositate in magazzino e scollegate dalla rete, senza l'attuazione delle previste e dovute procedure di blocco. Queste macchine, scollegate, sono potenzialmente impiegabili nel gioco in maniera illegale.

In una prospettiva non ravvicinata, la soluzione di molti di questi problemi dovrebbe intervenire con le apparecchiature denominate "comma 6 b" (c.d. "videolottery"), con le quali il gioco potrà essere attivato soltanto quando la macchina risulti connessa in rete ("modalità remota" del gioco).

D) Apparecchiature "comma 6" e "comma 7" - Aspetti amministrativi.

Sul piano amministrativo, altre carenze "di sistema" si sono evidenziate in ordine alle procedure di autorizzazione.

Queste si articolano sostanzialmente, tanto per gli apparecchi "comma 7" che per i "comma 6", in tre fasi:

- rilascio del certificato di conformità normativa,
- rilascio del nulla osta di distribuzione,
- rilascio del nulla osta di messa in esercizio.

Il sistema, costruito per garantire la massima tracciabilità degli apparecchi, in realtà:

- ha dovuto essere messo a punto più volte per sanarne disfunzioni piuttosto palesi;
- risulta tuttora indebolito dal fatto che la distinzione degli atti non necessariamente corrisponde ad una distinzione soggettiva che valorizzi le potenzialità di controllo incrociato che gli atti presentano.

Per entrambe le tipologie di apparecchi (c. 6 e c. 7) sussiste l'obbligo di ottenere il certificato di conformità normativa da parte di ciascun importatore o produttore della medesima attrezzatura.

Al riguardo, si è avuto modo di riscontrare:

- l'assenza di tempi certi per tale omologazione, ossia per il rilascio o rifiuto del certificato;
- l'assenza di un codificato procedimento amministrativo predisposto per tale attività;
- la sistematica mancata indicazione di una figura responsabile del procedimento medesimo (ciò ha portato AAMS a non dar corso a richieste di accesso agli atti amministrativi presentate da operatori interessati).

I meccanismi di controllo sono stati sostanzialmente vanificati dai seguenti fattori:

- la prolungata accettazione, da parte dell'Amministrazione, di una "autocertificazione" della "conformità normativa" degli apparecchi "comma 7", redatta dagli stessi produttori/importatori;
- la tardiva introduzione dell'obbligatorietà della verifica tecnica di tali apparecchi, introdotta solo dal 1.1.05;
- il tardivo ritiro dal mercato degli apparecchi provvisti di conformità autocertificata.

Il rilascio del nulla osta di distribuzione costituisce probabilmente la fase

Relazione Commissione di Indagine

tuttora più debole ed incompiuta della procedura autorizzatoria.

Infatti la sua funzione:

- si limita ad autorizzare l'immissione nel mercato di un certo numero di apparecchi e
- non affronta il nodo principale, costituito dall'accertamento della corrispondenza della singola macchina al prototipo omologato, cioè della certezza della "conformità" per tutte le macchine.

In relazione all'assetto descritto, va rilevato che AAMS:

- ha giustificato tale assetto con la diseconomicità di un controllo preventivo sulla conformità di ogni apparecchio,
- non ha previsto l'effettuazione, almeno, di controlli a campione,
- ha lasciato del tutto all'autoresponsabilità dei soggetti titolari la reale conformità dei modelli immessi nel mercato.

Questo è certamente uno dei principali punti ancora irrisolti.

5. Condotta amministrativa di AAMS nell'attuazione del sistema

Si ritiene doveroso riportare, pur senza dettagliare gli elementi pervenuti a conoscenza della Commissione, la seguente sommaria elencazione di casi di attività amministrativa svolta secondo modalità e scelte che sembrano eccedere i limiti dell'ordinaria discrezionalità amministrativa.

Questo soprattutto per l'opportunità di correggere, se del caso, in sede di autotutela talune prassi o procedure da cui possono derivare problemi. Al riguardo, anche ai fini di un'eventuale successivo accertamento di specifiche responsabilità amministrative (ovvero per una prosecuzione della presente indagine amministrativa qualora ciò sia ritenuto opportuno), vengono di seguito evidenziati i punti sui quali la Commissione non è potuta pervenire (soprattutto per la dilatazione dei tempi d'indagine che ne sarebbe conseguita) ad una completa acquisizione di dati e notizie e che pertanto richiedono ulteriori approfondimenti.

A) In generale, a questo proposito, si deve, in primis, evidenziare che, come da notizie fornite alla commissione durante le audizioni menzionate, AAMS, per tutta l'attività di ideazione, programmazione ed attuazione del sistema di cui trattasi, sia sul piano tecnico che su quello amministrativo, ha usufruito della consulenza di una società esterna all'Amministrazione, la "MAG & Associati Srl". Per quanto concerne il merito e l'utilità di tale incarico, i suoi limiti ed il suo svolgimento, dal punto di vista sia formale che sostanziale, si ritiene opportuno che sia effettuato un preciso approfondimento.

Nel corso dell'indagine, sono stati esaminati specifici comportamenti tenuti da AAMS in particolari occasioni.

In particolare, per quanto riguarda le dinamiche che hanno caratterizzato la fase di consolidamento della disciplina riguardante gli apparecchi "comma 7", nonché la fase di primo avvio delle reti telematiche sono apparsi alla Commissione privi di un'adeguata base giuridica e/o di fatto e quindi meritevoli di esame:

- l'accelerato rilascio di nulla osta di distribuzione per apparecchi "comma 7" nell'imminenza dell'entrata in vigore di una disciplina più stringente;
- l'esito positivo, per gli apparecchi "comma 6", dei collaudi condotti in fase di aggiudicazione delle concessioni per la conduzione delle reti, esito subito dopo smentito dall'esperienza applicativa;
- la procedura di riscossione del PREU;
- l'omessa applicazione di sanzioni normativamente previste;
- l'applicazione di regimi fiscali forfetari.

B) Apparecchi comma 7

1) Alcune richieste di rilascio di titoli autorizzatori, presentate dagli operatori di gioco nel corso del secondo semestre del 2004 ed agli atti della commissione, hanno evidenziato:

Relazione Commissione di Indagine

- la retrodatazione dei suddetti titoli autorizzatori al 31.12.04, benchè la pratica sia stata evasa da AAMS nei primi mesi del 2005 (ciò si evince da vari documenti agli atti della Commissione);
tale anomalo iter procedurale avrebbe consentito ad almeno 28 aziende (alcune delle quali oggetto di indagini da parte dell'A.G., per presunti reati di corruzione nei confronti di dirigenti di AAMS) di eludere le disposizioni introdotte a partire dal 1.1.05.

- la circostanza che detto provvedimento, inoltre, anche formalmente, non solo non fa riferimento all'esito della verifica tecnica della scheda di gioco, ma è privo del protocollo.

2) E' stato riferito alla Commissione da alcuni operatori di gioco, ed emerge da procedimenti penali pendenti presso varie Procure della Repubblica, che sono stati certificati da AAMS apparecchi comma 7, appartenenti alla categoria dei c.d. "videogiochi", che di fatto riprodurrebbero giochi illeciti (videopoker).

3) Circa le verifiche tecniche di conformità degli esemplari degli apparecchi, le schede di valutazione riassuntiva, così come i verbali di verifica tecnica dell'apparecchio alle prescrizioni normative (acquisiti agli atti della Commissione), sono:

- redatte su carta priva di qualsiasi tipo di riferimento dell'Amministrazione,
- mancanti del numero di protocollo.

Inoltre, nel corso delle audizioni è emerso come, tra i funzionari verificatori "tecnici" scelti da AAMS, fosse incaricato un "ingegnere" che risulterebbe essere stato condannato per usurpazione di titolo.

C) Apparecchi comma 6

1) Partendo dalla disciplina contrattuale vigente, con riferimento:

- all'avviamento della rete telematica,
 - alla sua attivazione,
 - alla sua conduzione,
- si fa presente quanto segue.

a) Avviamento della rete telematica

L'art. 27 della Convenzione stipulata tra AAMS e concessionari dispone che: "nel caso in cui il concessionario non completi l'avviamento della rete telematica nel termine di cui all'art. 3, comma 1, lettera b (l'avviamento della rete telematica doveva essere assicurato entro il settantacinquesimo giorno e, cioè, entro il 13.9.04, dalla data di pubblicazione dell'elenco dei concessionari, secondo i criteri definiti nel capitolato tecnico), è applicata una penale di € 10.000 per ogni giorno di ritardo".

Si precisa che, con il termine "avviamento" della rete telematica, si intende "l'attivazione tecnica, di competenza del concessionario, della parte di rete telematica necessaria ai fini del collaudo".

Al fine della quantificazione delle eventuali penali necessiterebbe conoscere le "dichiarazioni" dei concessionari sul completamento dell'avviamento della rete.

A far data dal completamento del predetto avviamento della rete (13.9.04), AAMS avrebbe dovuto effettuare il collaudo.

Tale collaudo doveva avvenire, in ogni caso, entro il 31.10.04.

In caso di esito positivo del medesimo, doveva essere rilasciato da parte di AAMS un "decreto di conduzione della rete".

I verbali di collaudo da parte della Commissione centrale ed, in alcuni casi, anche da parte della Commissione periferica, nei confronti dei dieci concessionari, sono stati redatti in data 18.11.04.

In due casi (Hbg e Atlantis world), il collaudo è stato ripetuto, rispettivamente, in data 7.6.05 e 3.8.05.

Si rappresenta che l'art. 24, punto 1, lettera b), della citata Convenzione di concessione prevede la revoca della stessa "nel caso in cui il concessionario non abbia superato il procedimento di collaudo entro centocinque giorni dalla pubblicazione dell'elenco dei concessionari".

Relazione Commissione di Indagine

b) Attivazione della rete telematica

Lo stesso art. 27 della Convenzione dispone ancora: "nel caso in cui il concessionario non completi l'attivazione della rete telematica nel termine di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), della Convenzione di concessione (l'attivazione della rete telematica doveva avvenire entro il 31.10.04) è applicata una penale di € 20.000 per ogni giorno di ritardo". Per "attivazione" della rete telematica si intende "l'insieme delle attività e delle risorse necessarie per realizzare la configurazione di rete prevista dalle specifiche tecnico-funzionali e per collegare al sistema centrale i relativi sistemi di elaborazione ed a questi ultimi almeno tutti i punti di accesso e tutti gli apparecchi di gioco indicati nella dichiarazione iniziale".

Dai dati forniti da AAMS, emerge che, alla data del 1.11.04, non risultava alcun apparecchio collegato alla rete telematica, a fronte di un numero di 95.767 nulla osta di messa in esercizio in capo ai concessionari. Alla data suddetta, ogni concessionario doveva aver attivato almeno 5.000 apparecchi, così come indicato nella dichiarazione iniziale predisposta all'atto della partecipazione alla gara. Alla data del 15.11.04, gli apparecchi collegati alla rete telematica erano 5.055, di cui 4.116 correttamente attivati: quindi, meno del 10% degli apparecchi previsti dalla Convenzione di concessione. La situazione rappresentata non migliora alla data del 1.1.05; infatti, a fronte di 121.125 nulla osta di messa in esercizio, solo 26.962 apparecchi risultano attivati.

Ancora, alla data del 1.5.05, a fronte di 156.678 nulla osta di messa in esercizio, solo 50.990 apparecchi risultano attivati. Inoltre, a quella data, solo 7 concessionari su 10 avevano raggiunto la soglia dei 5.000 apparecchi attivati.

Stante tale situazione, avrebbe dovuto essere applicata a ciascun concessionario una penale di circa 3.600.000 euro, per un totale (dieci concessionari) di € 36.000.000.

Per tre concessionari (Atlantis, Hbg e Rete Franco) che hanno raggiunto la soglia dei 5.000 apparecchi attivati solo il 1.1.06, alla precedente penale dovrebbe aggiungersi una ulteriore penale complessiva di € 14.400.000 (4.800.000 per ognuno dei tre concessionari).

Si fa presente, inoltre, che, alla data del 4.12.06, a fronte di 215.388 nulla osta di messa in esercizio rilasciati, risultavano attivati 199.324 apparecchi. Anche tale situazione meriterebbe un approfondimento per la verifica di eventuali ulteriori penali applicabili per la mancata completa attivazione della rete telematica, per quantificare le quali necessiterebbe conoscere le comunicazioni di ogni concessionario ad AAMS, attestanti detto completamento.

Sarebbe necessario approfondire gli adempimenti relativi alla fase successiva al 31.10.04, visto che:

- per oltre un anno e mezzo, da tale data, i concessionari hanno ricevuto solo il decreto di conduzione "provvisorio" della rete;
- nel periodo intercorrente tra il 31.10.04 ed il 31.5.05, in luogo della lettura telematica era prassi la semplice comunicazione dei dati al concessionario per il successivo inoltro di questi ultimi a SOGEI.

D'altronde, si deve rilevare che ancora oggi, qualora i dati non siano "leggibili" in rete (come risulta accada con grande frequenza), è prevista una procedura di autolettura tramite software fornito da AAMS, il c.d. "scaams" (che, tra l'altro, a detta degli operatori, ha dato non pochi problemi tecnici di utilizzo), in uso dal 1.6.05, che assolve alla funzione di lettura dei contatori in luogo della trasmissione telematica.

Questo sistema però non è previsto da alcuna norma di legge.

Con riferimento al completamento dell'attivazione della rete telematica, solo con la Circolare n. 18887 del 1.6.06, diretta a tutti i concessionari, AAMS precisava che:

"gli apparecchi non collegati alla rete telematica" (e cioè non in condizione di

Relazione Commissione di Indagine

registrare e rendere disponibili al sistema centrale di AAMS i dati di funzionamento e di gioco) "dovevano obbligatoriamente essere rimossi dai locali presso i quali raccoglievano gioco"; ribadendo che:

"in assenza dell'attuazione degli adempimenti richiesti, avrebbe proceduto alla revoca dei titoli autorizzatori degli apparecchi, all'irrogazione delle sanzioni previste dall'articolo 110, c. 9, del T.U.L.P.S., nonché alla confisca degli apparecchi stessi".

AAMS concludeva attestando: "la presente comunicazione è da intendersi ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge 241 del 1990 quale avvio del procedimento di revoca".

c) L'art. 27 della Convenzione di concessione e l'allegato n. 3 della stessa prevedono una serie di penali molto stringenti in altri casi prestabiliti:

- Conduzione della rete:

Secondi l'art. 27, "ferme restando le più gravi sanzioni previste in caso di mancato collegamento della quota residua di apparecchi di cui all'art. 3, comma 3, della Convenzione di concessione, a partire dalla data di inizio dell'attività di conduzione della rete è applicata una penale di € 5 per ogni giorno di ritardo per ogni apparecchio non collegato".

- Mancata stipula dei contratti con i possessori di apparecchi di gioco:

"In caso di mancata stipula, da parte del concessionario, dei contratti di cui al decreto direttoriale di regolazione del periodo transitorio con i possessori di apparecchi di gioco per i quali è stato rilasciato il nulla osta precedentemente alla pubblicazione dell'elenco dei concessionari, è applicata, a decorrere dal settantacinquesimo giorno successivo a tale pubblicazione, una penale pari a € 100 al giorno per apparecchio".

- Mancata consegna della certificazione secondo lo schema ISO 90001:

"In caso di mancata consegna ad AAMS, entro 18 mesi dalla stipula della Convenzione di Concessione, della certificazione secondo lo schema ISO 90001, di cui all'art. 8, punto 1, lettera l), del capitolato d'onere, è applicata una penale pari ad € 10.000 per ogni mese di ritardo".

Sarebbe utile chiarire se le fattispecie previste ai suddetti punti c), d), ed e) si siano verificate ed, in tal caso, se le conseguenti penali previste siano state applicate.

- Livelli di servizio

L'allegato 3 (al quale si rimanda) della Convenzione di concessione riporta il dettaglio dei livelli di servizio e delle relative penali.

Al riguardo si fa presente che i livelli di servizio, che devono essere rispettati dal concessionario, sono finalizzati a garantire:

- l'efficienza della rete telematica,
- il controllo del funzionamento degli apparecchi di gioco in ordine alle prescrizioni sul gioco lecito,
- l'esercizio dei poteri istituzionali di AAMS attraverso le funzioni di monitoraggio a livello centrale.

Pertanto detti livelli di servizio concernono:

- la conduzione della rete,
- lo scambio di informazioni con AAMS.

In caso di inosservanza dei livelli di servizio sono previste penali di rilevante importo.

Ad esempio, in ordine alla raccolta dei dati di gioco tramite il gateway di accesso, il livello di servizio prevede la "fornitura del messaggio di risposta alle richieste di AAMS per la raccolta dei dati di gioco tramite il gateway di accesso entro 30 minuti dalla richiesta".

"In caso di inosservanza del livello di servizio di cui sopra è applicata una penale di 50 euro di ritardo successivo ai primi trenta minuti".

Sulla base del "totale dei messaggi contenenti dati di gioco scambiati tra sistema di elaborazione e sistema centrale", fornito da SOGEO a questa

Relazione Commissione di Indagine

Commissione (dati rilevati fino al 4/12/06), si evidenzia che, su un totale di 19.753.542 richieste del sistema centrale al gateway, le risposte dello stesso gateway sono state 3.725.196.

In merito, è stato richiesto a SOGEI, tra l'altro, di quantificare le eventuali penali relative all'inosservanza dei livelli di servizio di cui sopra. Con nota n. 20070220/001 del 20.2.07, SOGEI ha risposto, tra l'altro, che "i livelli di servizio dovevano essere monitorati attraverso strumenti messi a disposizione dal concessionario su specifiche concordate con AAMS". SOGEI ha quindi dichiarato di non possedere alcuna informazione "circa i criteri adottati sia per la determinazione delle penali che per la rilevazione dei livelli di servizio". Inoltre, riferisce sempre SOGEI, "i dati e le informazioni richieste non rientrano tra quelle previste nell'ambito dei contratti esecutivi stipulati con AAMS in data 3.4.06 e 31.5.06, contratti che non contengono alcun obiettivo relativamente ai livelli di servizio e alle penali eventualmente applicabili ai concessionari".

Per inciso, è d'obbligo osservare il fatto che, secondo la nota di cui sopra, nei citati "contratti esecutivi" stipulati con SOGEI, AAMS ha ritenuto di predisporre un sistema di monitoraggio basato su specifiche concordate con i concessionari, i quali sono, in realtà, i soggetti da monitorare.

Non è stato possibile, per ragioni di tempo, acquisire presso AAMS, le specifiche concernenti le misurazioni dei livelli di servizio, né, qualora siano state effettuate, le misurazioni stesse, anche se il loro esame potrebbe in futuro aiutare ad approfondire il ruolo dei concessionari.

In base all'art. 27 della Convenzione di concessione, in caso di mancato rispetto dei livelli di servizio di cui all'allegato 3, le penali andavano determinate ed applicate a partire dal 1.7.05 ed entro tale data un'apposita commissione tecnica, composta da tre esperti esterni ad AAMS, avrebbe dovuto definire le procedure ed i criteri per la rilevazione ed il calcolo di dette penali.

Risulta informalmente che la commissione tecnica esterna di cui sopra non è stata costituita.

Si aggiunga, infine, che la Legge 266/05 (finanziaria 2006), al comma 529, prevede, tra l'altro, che AAMS riconosca ai concessionari della rete telematica un compenso, fino ad un importo massimo dello 0,5% delle somme giocate (che, peraltro, non risulta AAMS abbia versato), definito in relazione:

- agli investimenti effettuati;
- ai livelli di servizio conseguiti nella raccolta dei dati di funzionamento degli apparecchi di gioco.

Per quanto attiene ai livelli di servizio di cui sopra e le penalità che avrebbero dovuto essere determinate ed applicate dall'apposita Commissione tecnica, si deve sottolineare, a titolo esemplificativo, che, come descritto, per la mancata "fornitura del messaggio di risposta" alle richieste di AAMS per la raccolta dei dati di gioco tramite il gateway di accesso, avrebbe dovuto essere applicata una penale di € 50 per ogni ora di ritardo successiva ai primi trenta minuti: come già riportato, su un totale di 19.753.542 richieste del sistema centrale al gateway le risposte sono state di 3.725.196. Moltiplicando € 50 per il numero di mancate risposte (19.753.542-3.725.196=16.028.346) si ottiene una penale di euro 801.417.300 per la mancata risposta per ogni ora di ritardo successiva ai primi 30 minuti dopo l'inoltro del messaggio.

Ovviamente, tali penalità aumentano considerevolmente (nell'ordine di centinaia di migliaia di euro per ogni apparecchio) nel caso in cui il messaggio di risposta sia pervenuto a distanza di alcune ore o addirittura di giorni (infatti per ogni ora di ritardo avrebbe dovuto essere applicata una penale di 50 €). Si aggiunga che, come si è già visto, risulta siano molti gli apparecchi interrogati dal sistema centrale che non avrebbero mai fornito il messaggio di risposta. In ogni caso, la determinazione di tali penalità potrebbe essere fatta da SOGEI, che è in possesso dei relativi dati (messaggio di richiesta ed eventuale

Relazione Commissione di Indagine

messaggio di risposta).

- Ritardato versamento del PREU.

Tornando all'art. 27 della Convenzione: "in caso di ritardato versamento del PREU è applicata una penale pari al 10% dell'importo complessivamente dovuto e non versato entro il termine previsto".

AAMS ha dato notizia dell'avvenuta applicazione di alcune penali per ritardati versamenti del PREU, per un ammontare di circa € 4.000.000. Sarebbe necessario conoscere il preciso ammontare di dette penali e se siano state effettivamente pagate dai concessionari.

- Ritardato versamento del canone di concessione

Ancora, secondo l'art. 27, "in caso di ritardato versamento del canone di concessione di cui all'art. 8 (il concessionario entro e non oltre i termini previsti per il versamento del PREU è tenuto a versare ad AAMS un canone di concessione pari allo 0,3% delle somme giocate su ciascuno degli apparecchi di gioco collegati alla rete telematica), è applicata una penale pari al 10% dell'importo complessivamente dovuto e non versato entro il termine previsto".

Anche in questo caso, non è noto se tali penali sono state quantificate ed applicate.

2) In ordine a problematiche relativa al PREU forfetario, premesso che:

- nel caso in cui gli apparecchi non trasmettano i dati del contatore di gioco (malfunzionamento dell'apparecchio, problemi tecnici, etc), viene applicato un PREU forfetario;
- nel caso in cui gli apparecchi siano collocati in magazzino e, quindi, disconnessi dalla rete, non viene assolto il PREU (nemmeno in forma forfetaria);

si osserva che, sulla base del D.D. AAMS 14.7.04, "per gli apparecchi di gioco per i quali non sia possibile, per qualunque motivo, l'accesso agli appositi contatori per la lettura dei dati in essi registrati, il concessionario è tenuto a determinare, per i giorni di mancata lettura dei dati, gli importi dovuti su base forfetaria. (...) La base imponibile per la determinazione dell'importo forfetario è calcolata come media delle somme giocate nel periodo, non superiore a 60 giorni, precedente alla data in cui si verifica la mancata lettura".

La questione del PREU forfetario merita un particolare approfondimento tenuto conto che non è previsto da alcuna legge e che la determinazione della base imponibile desta perplessità in ragione del fatto che è calcolata sulla media delle giocate degli apparecchi in rete.

Infatti l'unica indicazione che si rintraccia a livello legislativo è contenuta nel comma 13-bis dell'art. 39 del D.L. 269/2003, il quale, dopo che il comma 13 ha fissato tassativamente la misura del Prelievo nel 13,5 % dell'importo delle giocate, aggiunge unicamente che è demandato ad AAMS di stabilire con apposito decreto "i termini e le modalità" di assolvimento del PREU e dell'acconto di cui al comma 13.

Tale legittimazione, evidentemente limitata, è stata interpretata da AAMS in modo estremamente estensivo, fino ad investire la stessa misura del tributo, determinata forfetariamente in base a parametri del tutto arbitrari.

3) Dai dati forniti da AAMS stessa emerge un numero esorbitante di apparecchi collocati in magazzino (circa 40.000) che, in realtà, potrebbero essere in esercizio, senza connessione alla rete telematica.

Risulta che numerosi sono i casi di apparecchi collocati "d'ufficio" in magazzino, con la dinamica seguente:
un apparecchio collocato in un esercizio, in attività e funzionante (quindi che produce PREU), risulterebbe, per il concessionario, in magazzino;
i concessionari, anche all'insaputa dei gestori e/o degli esercenti, hanno così creato "magazzini virtuali".

Relazione Commissione di Indagine

Con riferimento a questo problema, si fa presente che, con nota n. 2005/4713 del 25.10.05, indirizzata ad uno dei concessionari, "Atlantis World Group of Companies", AAMS comunicava che:

"a far data dal 1.11.05, ogni apparecchio dotato di nulla osta per la messa in esercizio e non ancora collegato alla rete telematica dovrà essere obbligatoriamente collocato in magazzino";

"il cambio di ubicazione di cui trattasi, da effettuarsi secondo le vigenti procedure amministrative, costituirà condizione essenziale per il mantenimento del summenzionato nulla osta, relativamente a ciascun apparecchio non ancora collegato".

Con questa nota, di fatto, sembrerebbero "regolarizzate" le collocazioni in "magazzino" di apparecchi comma 6 del citato concessionario.

Risulta al sistema centrale di SOGEI che il suddetto concessionario avrebbe "collocato" in un esercizio pubblico in Sicilia circa 27.000 apparecchi (tutti insieme, alla stessa data), creando, di fatto, un vero e proprio magazzino "virtuale".

In base ai dati forniti da SOGEI a questa Commissione, si rilevano svariate situazioni analoghe a quest'ultima evidenziata, ovvero un elevato numero di apparecchi "attivati" allocati in una singola ubicazione da parte di diversi concessionari.

Si aggiunga che nella nota del 2.11.05 a firma del Direttore generale AAMS, si legge che "il collocamento in magazzino deve essere effettuato attivando la procedura di blocco, così come previsto dalla convenzione di Concessione e dai suoi allegati. La procedura di blocco determina, come noto, la sospensione dell'efficacia del nulla osta di messa in esercizio".

Nella stessa nota si obbligano i concessionari a comunicare all'Amministrazione, entro il 9 e il 10 novembre 2005, l'ubicazione dei propri magazzini e l'indicazione per ciascun apparecchio del magazzino in cui è stato collocato.

Sarebbe utile quindi:

- verificare, per ogni singolo concessionario, le sedi destinate a magazzino;
- riscontrare se agli apparecchi ubicati in magazzino siano state applicate le procedure di blocco previste.

4) In ottemperanza all'art. 3 della Convenzione, ciascun concessionario era tenuto a comunicare ad AAMS le c.d. "procedure di blocco", che dovevano essere definite sulla base dei requisiti generali del capitolato tecnico.

Dette procedure consistono nelle modalità tecnico - organizzative volte ad inibire la raccolta di gioco per gli apparecchi che:

- risultino, durante il loro funzionamento, non conformi alle prescrizioni per il gioco lecito sulla base dei controlli eseguiti dal concessionario;
- vengano sottoposti a "blocco" a seguito di specifiche richieste di AAMS;
- siano soggetti a guasti che si protraggano per oltre 7 giorni e ne impediscano il collegamento alla rete telematica;
- siano situati in esercizi per i quali sia stata revocata all' esercente l'autorizzazione di cui agli artt. 86 e 88 T.U.L.P.S..

Inoltre, come sopra riportato, deve essere comunque attivata la procedura di blocco:

- all'atto del collocamento in magazzino dell'apparecchio;
- in caso di trasferimento dell'apparecchio da un esercizio all'altro.

Solo con nota n. 27060/GIOCHI del 2.8.06, AAMS ha sensibilizzato i direttori degli uffici regionali a verificare l'effettiva presenza degli apparecchi dichiarati come allocati in magazzino.

In presenza di irregolarità o di assenza dell'apparecchio in magazzino, tali situazioni dovevano poi essere comunicate alle Forze di Polizia e alle Procure della Repubblica competenti per i provvedimenti del caso.

Per completezza, si rappresenta che alla data del 19.10.06 il numero di "procedure di blocco" attivate era di circa 111.000 (dati AAMS).

5) La convenzione di Concessione dispone all'art. 3, c. 5, che "il

Relazione Commissione di Indagine

concessionario, relativamente alle attività e funzioni connesse alla gestione degli apparecchi da intrattenimento nonché del gioco lecito, è tenuto a predisporre ad AAMS, sulla base delle linee guida predisposte da AAMS stessa in materia di controllo istituzionale (...), il piano trimestrale dei controlli".

E' utile precisare che questi controlli hanno lo scopo di accertare:

- il rispetto delle prescrizioni poste a disciplina del gioco lecito tramite gli apparecchi "comma 6";
- il corretto svolgimento delle attività atte a garantire la raccolta delle giocate con gli apparecchi di cui sopra;
- che l'esercente sia correttamente edotto sulle nozioni necessarie per l'efficace e regolare gestione degli apparecchi da intrattenimento e degli apparati della rete telematica installati presso il punto vendita (ovvero, sulle conseguenze derivanti dall'utilizzo illegale/irregolare degli apparecchi, sulle procedure da adottare in caso di anomalie da funzionamento, etc).

In merito, si fa presente che le linee guida per l'elaborazione del piano trimestrale dei controlli sono state emanate solo con nota (che peraltro risulta priva di numero di protocollo) del 9.3.06.

Con tale lettera viene richiesta la predisposizione di un piano di controlli relativo al periodo aprile/dicembre 2006.

Il piano avrebbe dovuto essere trasmesso ad AAMS, ai fini della validazione, entro il 31.3.06.

Il medesimo piano avrebbe dovuto:

- essere formulato in aderenza alle indicazioni di cui alle linee guida;
- prevedere, comunque, l'accesso in almeno il 25% degli esercizi nei quali il concessionario ha installato apparecchi "comma 6".

Le risultanze di tali controlli dovevano essere trasmesse ad AAMS entro il 31.1.07.

Si segnala che, come si evince dalla stessa risposta pervenuta da AAMS ai quesiti formulati dalla Commissione, nella descritta procedura inerente i predetti piani di controllo predisposti dai singoli concessionari, si riscontrano varie incongruenze: a titolo di esempio, tra le altre pervenute in ritardo, le risposte di Gamenet e Cirsa sono giunte il 26.10.06 (a fronte della scadenza prevista per il 31 marzo e del fatto che il piano doveva partire ad aprile); inoltre, quelle di HBG e della stessa Cirsa non contenevano alcun piano analitico di controlli territorialmente distribuiti.

Sarebbe utile analizzare le risultanze dei controlli effettuati dai concessionari secondo le linee guida emanate da AAMS.

6) Con riferimento ai controlli che i concessionari sono tenuti ad effettuare, le linee guida emanate da AAMS prevedono una serie di adempimenti che il concessionario deve porre in essere "al momento dell'accesso presso l'esercizio".

In relazione a questo punto, con particolare riferimento al rapporto concessionario/gestore (vedasi la nota AAMS n. 2005/31237/COA del 15.6.05, avente ad oggetto: "Apparecchi di cui all'art. 110 del T.U.L.P.S. - Cause particolari di risoluzione del contratto operate dal concessionario), il "potere di accesso" (che evidentemente AAMS intende come già attribuito ai concessionari, al contrario di ciò che ritengono i concessionari medesimi, come da questi ultimi dichiarato nel corso delle audizioni) negli esercizi ove sono installati apparecchi "comma 6", potrebbe trovare fondamento nell'orientamento espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, alla stregua del quale: "L'attività di raccolta scommesse e di organizzazione/esercizio di concorsi pronostici, riservata allo Stato ed ad altre Amministrazioni, integra, alla stregua dell'ordinamento vigente, un servizio pubblico suscettibile di concessione in gestione a terzi" (Cassazione, Sezioni unite, Ordinanza n. 4994/03).

Si aggiunge che la stessa Cassazione (Cass., VI Sez. penale, n. 10735/96), definisce, "con riferimento alla nozione di pubblico servizio, (...) un privato concessionario, in funzione e in dipendenza della concessione, nonché in adempimento degli obblighi con essa impostigli al fine di assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico, (...) organo indiretto

4

Relazione Commissione di Indagine

dell'amministrazione".

Si ritiene sia comunque necessario, al fine di porre termine ad una situazione di equivoci per l'Amministrazione e per i concessionari, che l'attribuzione a questi ultimi di detto potere di accesso venga con maggior precisione formalizzata e codificata.

7) Dai dati pervenuti da SOGEI, appaiono (come peraltro testimoniato da SOGEI stessa) diverse discrepanze tra PREU dovuto e versato, anche nel 2006.

In merito, va premesso che:

- il calcolo del PREU è a cura e responsabilità del concessionario (lo stesso giornalmente comunica, o dovrebbe comunicare, i dati di gioco di ogni singolo apparecchio a SOGEI);
- SOGEI effettua un riscontro dei dati comunicati solo a campione o in caso di erronità (per cause generiche, non specificate e tanto meno codificate) trasmissione dei dati da parte del concessionario.

Tale situazione ha determinato e determina, come dichiarato anche da AAMS, "disallineamenti" dei dati.

Va subito fatto presente che il rapporto tra concessionari e gestori colloca, come sopra indicato, sui primi la responsabilità del prelievo fiscale, senza tuttavia un riscontro certo che il quantum corrisponda al versamento reale effettuato dai gestori.

I disallineamenti tra quanto contabilizzato da SOGEI e quanto dovuto dai concessionari relativamente al PREU, hanno creato e creano notevoli posizioni debitorie dei concessionari nei confronti di AAMS, in quanto questi ultimi versano il PREU (tramite il mod. F24) sulla base dei dati contabilizzati dal proprio centro di elaborazione, indipendentemente dai dati di SOGEI (che spesso differiscono).

Infatti, dai dati forniti da SOGEI risulterebbe una differenza di PREU tra:

- quanto calcolato da AAMS,
 - e quanto versato dai concessionari, tramite mod. F24,
- che evidenzia i seguenti importi ancora non versati dai singoli concessionari (al 31.12.06) :

- Cirsa: 21.359.812,50 euro;
- Sisal: 21.907.781,45;
- Videolot: 25.453.406,47;
- Gmatica: 40.931.984,88;
- Codere: 9.301.497,11;
- Hbg: 39.251.066,14;
- Atlantis: 100.720.155,08;
- Gamenet: 48.237.748,08;
- Cogetech: 39.809.830,18;
- Snai: 26.982.759,08;

per un totale di 373.956.040,97 euro.

Tenuto conto del numero di apparecchi illegali che sarebbero funzionanti e della presumibile "effettiva" raccolta di gioco, l'evasione, nel settore, potrebbe essere rilevante.

Si aggiunga che, secondo notizie pervenute alla Commissione, vi sarebbe una differenza (dal 31.10.04 a tutto il 2005) sull'ammontare del PREU effettivamente versato dai gestori ai concessionari e da questi ultimi all'erario. Sarebbe evidentemente necessario accertare questa fattispecie.

A tal proposito, circa la responsabilità dei gestori (terzi incaricati) nella riscossione del PREU, significativa è la sentenza recentemente emessa dalla Commissione Tributaria di primo grado di Trento, che ha, tra l'altro, stabilito: "La violazione in materia fiscale si concretizza all'atto della mancata comunicazione alla SOGEI/AAMS, operazione che compete al provider autorizzato e non al proprietario delle apparecchiature o al gestore del locale, se risulta

Relazione Commissione di Indagine

(come nel caso in esame appare) che i collegamenti telematici erano regolarmente effettuati e quindi per ogni giocata venivano trasmessi i dati direttamente e regolarmente al provider stesso. (...) Da quanto sopra appare chiaro che a carico delle società, in merito alle finalità fiscali, non sussisteva alcun rapporto diretto con AAMS, se, come è stato accertato, effettivamente erano regolari le comunicazioni dalle macchine da gioco all'intermediario ufficiale".

Nello stesso senso si è espresso il Tribunale Civile di Rovereto, il quale ha dato rilievo alla connessione dei seguenti elementi:

"dalla documentazione normativa prodotta in atti, risulta che la rete di proprietà di AAMS viene affidata in concessione a terzi";
"tra le funzioni della rete telematica vi è tra l'altro quella di trasferimento al sistema centrale dei dati registrati dagli apparecchi";
"il compito di controllo delle funzioni della rete telematica è affidato ai concessionari".

Riassumendo, in considerazione:

dell'inefficienza della rete telematica,
della possibile collocazione "virtuale" degli apparecchi in magazzino;
della manomissione dei contatori di gioco;
della sostituzione delle schede;
della mancanza di controlli;
non può risultare certa la corrispondenza tra l'entità effettiva del PREU dovuto e quello versato ad AAMS .

8) Si ha notizia, da SOGEDI ed operatori, del fatto che:

- trascorre un troppo lungo lasso di tempo tra il momento della richiesta, da parte del concessionario/gestore all'ufficio periferico di AAMS, di "dismissione" dell'apparecchio, e la dismissione medesima;
- in questo intervallo temporale (sei/otto mesi) l'apparecchio risulta non funzionante (di fatto dovrebbe essere in magazzino).

Di fatto, l'apparecchio potrebbe essere (come probabilmente è) in esercizio, ovviamente senza alcun collegamento alla rete telematica, con conseguente evasione del PREU.

9) Con riferimento ai debiti dei concessionari, le azioni poste in essere da AAMS per il recupero del credito sono state improntate su soluzioni gestionali (es.: dilazioni di pagamento) piuttosto che amministrativo-contrattuali (es.: applicazione di penali, escussione delle fidejussioni prestate dai concessionari debitori, revoca della concessione).

In merito, l'art. 20 della convenzione di concessione prevede le garanzie che il concessionario è tenuto a prestare a mezzo cauzioni, in numerario o in titoli di stato, ovvero attraverso fidejussione bancaria.

In particolare:

- la prima cauzione, di importo pari a 3.000.000 di euro è prestata a garanzia "dell'avvenuta attivazione della rete entro il 31.10.04", nonché del suo corretto funzionamento;
- la seconda cauzione è prestata a garanzia del pagamento della seconda rata di acconto del PREU;
- la terza cauzione, da prestare a partire dalla data di inizio delle attività di conduzione della rete, è determinata applicando la seguente formula: "valore in euro = 3.000.000 + (numero di apparecchi collegati alla data di inizio delle attività di conduzione della rete X 1.300)"; l'importo di tale ultima cauzione è inoltre aggiornato entro 15 giorni dal termine di ogni semestre, a partire dal 1.7.05.

Per completezza, si ritiene utile riportare una parte dell'intervento effettuato, in sede di riunione della VI Commissione Permanente Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, da un componente della stessa, l'On. Brunale, nella seduta del 12.10.05 :

"Il progetto di collegare in rete tutti gli apparecchi da intrattenimento, che doveva essere realizzato compiutamente già a partire dall'ottobre del 2004, presenta ancora ritardi ed inefficienze. Abbiamo avuto modo già di denunciarne i motivi. E' certamente vero che Telecom non ha offerto un numero congruo

Relazione Commissione di Indagine

(forse non poteva neanche farlo) di linee per garantire una copertura in tutte le sale, ma in qualche caso ha inciso anche la cattiva volontà di qualche concessionario scorretto che, svolgendo contemporaneamente la funzione di controllore e di controllato, non aveva alcun interesse a collegare quantitativamente e percentualmente in modo rilevante queste macchine alla rete".

10) Si deve aggiungere che, da notizie di stampa e da indagini della magistratura, risulta evidente l'interesse della criminalità organizzata verso questo settore, che è quindi soggetto a rischi di infiltrazione di affari malavitosi.

Al riguardo, sono state chieste notizie al Comando generale della Guardia di Finanza circa eventuali collegamenti di soggetti attivi nel settore con la criminalità organizzata.

Quando queste notizie verranno fornite, costituiranno un'eventuale scheda tecnica integrativa della presente relazione.

6. Proposte per un riordino del sistema

In ordine alle modalità di revisione e riordino di tutta la struttura, che risultano proponibili a seguito dell'indagine compiuta, oltre alle indicazioni già evidenziate in vari passaggi della presente relazione e in particolare nel paragrafo 2, si osserva quanto segue, chiarendo preliminarmente che le indicazioni seguenti, tutte applicabili agli apparecchi "comma 6", lo sono in parte anche per gli apparecchi comma 7 (in particolare quelle concernenti i controlli sul territorio e la filiera soggettiva).

1) Su un piano squisitamente tecnologico, in attesa che si possa avviare una nuova era nei giochi basata sui principi del "comma 6 b", è necessario porre in essere alcune procedure di consolidamento dell'infrastruttura tecnica, onde eliminare alcune pericolose fragilità dell'architettura oggi ancora in essere :

- rafforzare i requisiti di "visibilità in rete" delle apparecchiature "comma 6";
- l'attuale PDA, "punto di accesso" alla rete per più apparecchi di gioco, dovrebbe essere rafforzato in modo che sia in grado di rispondere alle interrogazioni "remote", riguardanti le apparecchiature ad esso connesse; il PDA deve consentire di accedere alla fotografia, anche di tipo storico, delle operazioni svolte da ogni singola apparecchiatura;
- la connessione tra ogni apparecchiatura e il PDA deve pertanto essere sicura e inalterabile;
- andrebbe rinforzata la protezione fisica dell'hardware delle apparecchiature, per evitare ogni forma di alterazione.

2) AAMS possiede, attraverso SOGEI, una grande quantità di dati che potrebbero essere estratti ed utilizzati per controllare le attività connesse con i giochi in maniera molto più attenta e solerte di quanto avvenga oggi. In particolare, a titolo di esempio, possono ricavarsi:

- i dati relativi al PREU che secondo SOGEI un concessionario dovrebbe versare, e che talora differisce da quanto viene effettivamente dichiarato e, a maggior ragione, versato;
- i dati riguardanti la "presenza" in rete di ogni apparecchiatura anche temporaneamente collegata, su cui si rinvia a quanto si dirà nel punto 5).

È, come già detto, importante avere rispondenza certa tra il versamento dei concessionari e quello dei gestori :

Relazione Commissione di Indagine

- è dunque possibile definire processi amministrativi e tecnologici che segnalino alcuni dati significativi ad AAMS e comportino adempimenti certi e controllati da processi informatizzati affidabili, "blindando" gli apparecchi da modifiche fraudolente;
- è altrettanto possibile e necessario definire procedure "intelligenti" di analisi dei dati, che segnalino "in automatico" anomalie all'amministrazione, sulla base delle quali, prefissando criteri selettivi di controllo, avviare i conseguenti accertamenti.

Ogni incoerenza di dati tra concessionari e SOGEI deve essere eliminata, definendo i descritti processi di "intelligence", oltre che per analizzare i dati di gioco raccolti da SOGEI, soprattutto per consentire ai concessionari e/o ad AAMS (a seconda dei casi e dei soggetti coinvolti) di intervenire in maniera sollecita, con tempi certi e predefiniti, sia sui processi che sui soggetti coinvolti (esercenti, gestori, concessionari, produttori, importatori). A titolo di esempio, si sottolinea il caso dei 27.000 apparecchi allocati contemporaneamente in Sicilia in un singolo esercizio, che comporta un tempestivo intervento finalizzato ad accertare una situazione anomala come questa.

3) Dato l'elevatissimo numero di apparecchi operanti "in nero", al fine di pervenire ad accertamenti davvero efficaci, si deve sottolineare la necessità e l'urgenza di riscontrare, con controlli "fisici", l'effettivo numero e tipo di macchine in funzione su tutto il territorio nazionale.

4) Per quanto concerne le principali criticità emerse in relazione alla filiera soggettiva costitutiva del sistema, sarebbe opportuno, in tale ambito, istituzionalizzare i conflitti di interesse tra le varie categorie e finalizzarli ad un reciproco controllo "incrociato", che potrebbe coadiuvare l'emersione tanto di base imponibile quanto di fenomeni devianti. Inoltre si dovrebbe stabilire, in ogni caso, che le garanzie fideiussorie fornite da soggetti del sistema siano sempre a favore dello Stato.

Occorrerebbe pertanto:

- estendere le forme di corresponsabilizzazione dei soggetti;
- eventualmente, delineare uno "statuto" di ciascuna categoria, che comprenda anche fattori di incentivazione.

Finora sembra che questo sia stato fatto solo in relazione alla figura del concessionario, mentre per il gestore un primo approccio al problema è costituito dall'introduzione della figura del "terzo raccoglitore".

In generale, la figura del gestore pare un profilo piuttosto sottovalutato e soprattutto non utilizzato al fine di incrociare i dati.

Sui "soggetti" del sistema, si potrebbe quindi operare nel modo seguente:

Per quanto concerne il concessionario, potrebbero esserne rafforzati gli obblighi, portandolo a:

- ricoprire compiutamente il ruolo di concessionario della riscossione del PREU, analogamente a quel che avviene per altre imposte;
- essere dotato di effettivi poteri di controllo, specificando e codificando in modo più esplicito, in particolare, il potere di accesso nelle sedi del gestore e dell'esercente; inoltre, dovrebbe trovare idonea definizione il rapporto tra la funzione di controllo attribuita ai concessionari e i poteri di controllo mantenuti in capo ad AAMS, in particolare alle sue strutture regionali, nonché i nuovi poteri di controllo attribuiti all'istituendo Nucleo speciale della Guardia di Finanza;
- non poter assumere, in alcun caso, anche la veste di gestore; ovvero, i gestori non dovrebbero poter essere beneficiari di atti di concessione, anche se raggruppati in forme consortili o societarie (come nella realtà è avvenuto).

Il gestore e l'esercente dovrebbero altresì essere immessi nel circuito informativo AAMS-SOGEI,

- come destinatari di informazioni,
 - come produttori indipendenti di informazioni;
- con l'effetto di renderli un prezioso fattore di riscontro e convalida di dati presenti nel sistema, in special modo in ordine alla circolazione delle apparecchiature.

Il disallineamento di questi dati dovrebbe fare scattare sistematici controlli.

Relazione Commissione di Indagine

fisici in loco.

Si dovrebbe inoltre valutare con attenzione l'ipotesi di arrivare ad attribuire al gestore la funzione, oggi delegata al concessionario, di responsabile del versamento diretto del PREU.

5) Uno dei principali nodi ancora pendenti è quello di garantire l'effettivo e continuativo collegamento delle macchine alla rete, in ordine al quale è necessario superare la vigente e del tutto inadeguata disciplina, secondo la quale:

- viene considerato "collegato" un apparecchio che abbia trasmesso dati corretti anche una sola volta, mentre, in realtà, l'apparecchio "collegato" non risulta "attivato" (ovvero non trasmette i dati registrati dal "contatore" dello stesso);
- sono considerati "fisiologici" distacchi della durata di sette giorni consecutivi (termine senza dubbio eccessivamente lungo), anche per un numero illimitato di volte;
- il superamento di tale limite obbliga soltanto a registrare l'apparecchio come collocato in magazzino, mentre in realtà potrebbe essere utilizzato illegalmente (pagando pertanto solo il PREU forfetario).

In proposito, si fa rilevare l'assoluta necessità di specifici controlli sui magazzini

Il sistema, invece, come sopra indicato, permetterebbe già oggi di monitorare la continuità del collegamento in rete, ma non viene utilizzato a tal fine.

Un valido strumento per garantire sia l'immodificabilità dell'apparecchio, sia il suo collegamento in rete, è quello di subordinare il rilascio del certificato di conformità normativa all'installazione sulla macchina di dispositivi per l'inibizione tecnica "remota" al gioco qualora la macchina non sia collegata alla rete.

Va inoltre studiata con urgenza la possibilità di forme di collegamento anche per gli apparecchi "comma 7".

6) Relativamente alle questioni fiscali, occorre evitare che la garanzia del gettito divenga "alternativa" rispetto al perseguimento degli altri obiettivi civili (tra cui la tutela dell'ordine pubblico).

A questo scopo, si potrebbe studiare:

- un meccanismo premiale che conceda aliquote ridotte al superamento di determinate soglie temporali di collegamento alla rete (es.: 90% del tempo totale di un periodo d'imposta);
- contemporaneamente, un inasprimento di talune sanzioni (fino alla previsione della chiusura di un esercizio in situazioni di gravi e ripetute irregolarità).

7) Quanto sopra descritto pone il problema di istituire, nella struttura AAMS, non solo un servizio di Audit interno, ma anche una struttura di vertice istituzionalmente destinata allo studio e alla programmazione degli strumenti di controllo, formale e sostanziale, ispettivi e sanzionatori, dotata di ampia autonomia di intervento.

8) Infine, potrebbero risultare utili, come già accennato, ulteriori approfondimenti ed i connessi interventi su situazioni e comportamenti pregressi (si ricorda, tra l'altro, che, nel corso dell'indagine, è emerso che alcuni produttori di apparecchi da gioco avrebbero importato, da Paesi del sud-est asiatico, migliaia di schede riproduttori giochi illeciti ed al riguardo la Commissione ha richiesto all'Agenzia delle Dogane notizie su tali importazioni).

Tra tali approfondimenti ed interventi, si segnalano i seguenti.

a) È opportuno chiedere alle Dogane di prevedere una specifica merceologica per queste attrezzature, la cui mancanza costituisce attualmente una delle difficoltà di ricerca.

b) Al fine di accertare la reale situazione sul territorio nazionale degli

Relazione Commissione di Indagine

apparecchi di cui alle tipologie suddette, si potrebbe chiedere ai concessionari (comma 6) ed ai gestori (comma 7), di predisporre un monitoraggio di tutti gli apparecchi, attestando, sotto la propria responsabilità, che:

- gli apparecchi di cui al comma 7 riproducano effettivamente il gioco per cui sono stati omologati e non consentano la possibilità di manomissione o sostituzione della scheda di gioco omologata ;
- gli apparecchi comma 6 siano effettivamente collegati alla rete telematica e trasmettano i dati di gioco.

In definitiva entro un termine prefissato va costruita un'anagrafe certa.

Riguardo alla sopra citata attestazione, si deve far osservare che, con una procedura che, anche alla luce dei fatti oggetto d'indagine dell'A.G., dev'essere rivista, taluni importanti requisiti richiesti ai concessionari per la stessa partecipazione alla gara (quali le dotazioni minime in termini di fatturato) dovevano essere semplicemente "autocertificati" dal rappresentante legale della società ai sensi del DPR 445/00.

In particolare, i requisiti relativi al fatturato nel biennio 2002-2003 dovevano risultare:

- conseguiti dalla società proponente,
 - o anche (con semplice "autocertificazione") con il contributo di società, in Italia o all'estero (anche in Paesi con legislazione fiscale meno stringente), partecipate direttamente in posizione di controllo.
- Ciò valeva anche per le società proponenti che intendevano partecipare in raggruppamento temporaneo d'impresa (RTI), fattispecie che ha riguardato otto dei dieci concessionari.

c) Per verificare il rispetto dei numerosi adempimenti cui erano tenuti i concessionari in base:

- alla convenzione di concessione,
- al capitolato d'onori,
- al capitolato tecnico,

è necessario, come già segnalato, acquisire i dati forniti dai singoli concessionari relativamente:

- alla fase di conduzione della rete telematica,
- alla contabilizzazione ed al versamento del PREU entro i termini stabiliti,
- ai livelli di servizio contrattualmente prefissati.

A questo riguardo, riassumendo, è utile ricordare che i livelli di servizio, che ciascun concessionario deve assicurare, concernono:

- la conduzione della rete,
 - lo scambio di informazioni con AAMS;
- e devono essere rispettati dal concessionario in quanto finalizzati a garantire:
- l'efficienza della rete telematica;
 - il controllo del funzionamento degli apparecchi di gioco circa le prescrizioni sulla liceità del gioco;
 - l'esercizio dei poteri istituzionali di AAMS, attraverso le funzioni di monitoraggio assicurate, a livello nazionale, dal sistema centrale.

In ordine alle penali, di rilevante importo, previste in caso di inosservanza di detti livelli di servizio, valgono le considerazioni fatte in precedenza nel paragrafo 5.

d) Si fa presente che sono stati operati dalle Forze di Polizia numerosi sequestri di apparecchi "videopoker" che avrebbero dovuto essere demoliti : si ribadisce quindi l'utilità di un approfondimento circa l'effettività delle dovute demolizioni.

e) Avendo rilevato, come si è già riferito, svariati casi in cui risulta un elevato numero di apparecchi attivati in una singola ubicazione, da parte di diversi concessionari, sarebbe evidentemente opportuno, attraverso un'attività di collaborazione con la Guardia di Finanza, monitorare sul territorio i casi del genere di particolare entità.

f) Si deve ancora aggiungere che non risulta che AAMS, prima del rilascio dei nulla osta di distribuzione o di messa in esercizio, abbia effettuato accertamenti tesi a rilevare eventuali precedenti penali a carico dei richiedenti gli atti autorizzatori.

Relazione Commissione di Indagine

Anche considerando che risultano in corso indagini al riguardo da parte di alcune AA.GG., è indispensabile che, prima del rilascio dei citati nulla osta, siano sempre esperiti accertamenti:

- su eventuali precedenti penali dei soggetti richiedenti gli atti autorizzatori;
- più in particolare, vengano richieste alla Guardia di Finanza notizie relative a possibili collegamenti tra criminalità organizzata e soggetti richiedenti i predetti atti, concessionari, gestori, terzi raccoglitori ed anche esercenti presso i cui locali sono installati gli apparecchi (in proposito, a seguito di informazioni derivanti da altre indagini in corso, sono state richieste notizie al Comando Generale della Guardia di Finanza su eventuali collegamenti dei concessionari con elementi della criminalità organizzata).

In ogni caso, occorre che AAMS e Guardia di Finanza attuino un interscambio permanente di informazioni, anche ad integrazione e modifica dei dati in merito già in possesso dell'Amministrazione.

g) Viste le criticità evidenziate, appare necessaria l'istituzione di un tavolo tecnico permanente (potrebbe essere una sezione del "Comitato Giochi"), composto da esperti del settore, che:

- segua l'evoluzione della normativa e l'avvio della messa in esercizio degli apparecchi comma 6 a) e comma 6 b);
- fornisca indicazioni e soluzioni tecniche per un miglior funzionamento del settore;
- predisponga un manuale per l'effettuazione delle verifiche tecniche e dei controlli;
- segua costantemente il monitoraggio degli apparecchi.

In conclusione, una effettiva messa in sicurezza del sistema dei giochi richiede un intervento a 360 gradi che copra sia gli aspetti tecnologici che quelli normativi.

Occorre al riguardo tener presente che:

- da un lato, la tecnologia può e deve raggiungere adeguati livelli di sicurezza;
 - dall'altro sono comunque necessari interventi mirati di controllo ispettivo che, almeno a campione, analizzino e sanzionino eventuali irregolarità.
- Si ribadisce, in merito, che, nella struttura AAMS, costituisce una vistosa lacuna il fatto che non vi sia una specifica Direzione di vertice incaricata di occuparsi di accertamento, riscossione e contenzioso, né un organismo centrale Audit (questo organismo potrebbe attivarsi per indagini interne, in occasione di episodi che consigliano di tutelare AAMS, ed in generale per prevenire, mediante l'efficacia deterrente dei controlli interni, scorrettezze di varia gravità, fino a sempre possibili episodi di corruzione individuale).

In Inghilterra, la Commissione di Governo per il Gambling ha reso noto, nello scorso febbraio, un documento contenente una serie di proposte che andrebbero a modificare le caratteristiche tecniche degli apparecchi da gioco. I nuovi standard previsti entrano in vigore da settembre 2007, quando entrerà in vigore il nuovo "Gambling Act".

Tra le proposte più significative del nuovo programma di interventi, si rilevano la fissazione di un tempo minimo di durata della giocata di 2,5 secondi per le "gaming machines", con vincite in denaro (l'introduzione di un tempo minimo per il ciclo delle giocate mentre in una logica che accomuna molte legislazioni europee), e la messa al bando di determinati giochi funzionanti, che permettono ai giocatori di scommettere simultaneamente su giochi multipli.

7. Cenni sulla situazione in Europa

L'ordinamento del settore dell'intrattenimento nei vari Paesi europei non è omogeneo.

Relazione Commissione di Indagine

Talune normative sono state introdotte da poco tempo, mentre altre risultano attese. Vigono in alcuni casi (come la Francia) forti divieti circa l'installazione degli apparecchi in argomento, previsioni di precisi limiti agli importi massimi di giocate e di vincite, diversi livelli di tassazione. Molti aspetti rendono, sostanzialmente, molto "particolare", in Europa, il comparto in questione.

Si riportano di seguito, molto sommariamente, alcuni dati sui "sistemi" predisposti nei Paesi europei più organizzati nel settore, tutti aderenti ad "Euromat", la federazione europea sul gioco e l'intrattenimento.

In Spagna, il settore è cresciuto costantemente, fino al 2006, grazie all'aumento delle macchine installate e dei ricavi conseguenti: risultano oggi presenti sul territorio nazionale circa 250.000 apparecchi da gioco con vincita in denaro.

Nel 2006, invece, il mercato delle macchine a vincita ha iniziato a registrare un calo e la forte concorrenza delle scommesse on line.

Per gli apparecchi con vincita in denaro, è previsto che il prezzo massimo di una partita sia di 20 centesimi di euro ed il premio massimo che la macchina può restituire, sotto forma di vincita per ogni giocata (in sale da gioco, bingo e casinò), è di 400 euro.

Tra i giochi, comunque, il settore degli apparecchi da intrattenimento è quello che ha riscosso maggior successo tra gli appassionati.

Una differenza sostanziale tra il sistema instaurato in Spagna ed il nostro è il sistema di tassazione forfetaria, per cui, a prescindere dal calcolo del "giocato", viene versata una cifra fissa predeterminata per ogni apparecchio funzionante.

In Germania, negli ultimi 5 anni, l'industria degli apparecchi da intrattenimento ha costantemente ridotto le proprie capacità. Il numero di macchine è diminuito costantemente tra il 2000 ed il 2006. In totale sul territorio tedesco risultano installati (dato 2006) circa 200.000 apparecchi, tra quelli "con" e quelli "senza" vincite in denaro.

Dal 1.1.06, è stata introdotta una nuova normativa che regola il settore dell'intrattenimento. È permessa l'installazione di non più di tre apparecchi con vincite in denaro nei bar e nei ristoranti, e di dodici macchine ogni dodici metri quadrati nelle sale giochi. È inoltre possibile vincere, per ogni "ora" di gioco, non più di 500 euro, mentre la durata minima di ogni partita è di 5 secondi, con una giocata a partita di 20 centesimi di euro.

Nel 2005, la raccolta degli apparecchi da intrattenimento è stata di quasi 8 miliardi di euro (in diminuzione rispetto all'anno precedente). Questi incassi vanno decurtati di circa il 60%, che "ritorna" ai giocatori sotto forma di vincite.

Risulta sia oggi allo studio in Germania una nuova disciplina, tendente a favorire altre tipologie di gioco "pubblico" (lotterie nazionali). Si può rilevare che, rispetto all'apertura al settore in argomento riscontrata in altri Paesi, in Germania la tendenza è al momento molto diversa (come in Francia, in cui l'indirizzo è di sostanziale chiusura a questo mercato).

In Inghilterra, la Commissione di Governo per il Gambling ha reso noto, nello scorso febbraio, un documento contenente una serie di proposte che andrebbero a modificare le caratteristiche tecniche degli apparecchi da gioco. I nuovi standards previsti saranno applicati da settembre 2007, quando entrerà in vigore il nuovo "Gambling Act".

Il mercato britannico vede distribuiti sul territorio nazionale circa 250.000 apparecchi.

Tra le proposte più significative del nuovo programma di interventi, si rilevano la fissazione di un tempo minimo di durata della giocata di 2,5 secondi per le "gaming machines", con vincite in denaro (l'introduzione di un tempo minimo per il ciclo delle giocate rientra in una logica che accomuna molte legislazioni europee), e la messa al bando di terminali, oggi funzionanti, che permettono ai giocatori di scommettere simultaneamente su giochi multipli.

Nella nuova disciplina restano confermati l'importo massimo della giocata, fissata a 50p, e quello della vincita (25 sterline).

Le macchine dovranno riportare indicazioni chiare sui problemi legati al gioco d'azzardo patologico e sulle strutture adibite sul territorio alla cura delle stesse. Sono previste anche misure che garantiscano la immodificabilità dell'apparecchio ed informazioni sulla percentuale di vincita.

Secondo la citata Commissione per il Gambling, i nuovi standards tecnici

Relazione Commissione di Indagine

permetteranno di minimizzare i rischi del gioco patologico e prevenire l'uso e l'acquisto di macchine illegali. La Commissione ha il potere di revocare l'autorizzazione ai produttori che non rispetteranno le nuove norme di costruzione.

In Belgio, il comparto è ben organizzato sul piano normativo, anche se la sua diffusione (come nella maggior parte dei Paesi europei) non è quantitativamente paragonabile a quella italiana (risultano presenti circa 20.000 macchine). Esistono diversi tipi di licenze legate agli apparecchi da intrattenimento che elargiscono vincite in denaro, a seconda dei locali in cui sono collocati (casinò, sale giochi e caffè). La maggior diffusione si rileva nei "caffè", nei quali è possibile anche giocare d'azzardo.

In Danimarca, la presenza dei predetti apparecchi è autorizzata solo nei ristoranti con licenza alla vendita di alcolici e nelle sale giochi con apposito permesso. Tutte le macchine attive sono connesse ad un sistema di monitoraggio centrale, controllato dal "Gaming Board" danese. All'interno dei ristoranti possono essere installate da una a tre macchine, mentre per le sale giochi il numero è variabile per ogni singola licenza.

Nel 2006 le macchine installate in Danimarca erano circa 25.000.

Anche in Irlanda è recente la normativa in materia di giochi. Per quanto riguarda gli apparecchi da intrattenimento, la nuova legge non consente giocate superiori ai 50 centesimi e vincite superiori a 30 euro. Nel 2006 il numero totale di macchine è stato di circa 15.000 unità, in maggior parte apparecchi con premi in denaro.

Sono circa 35.000 gli apparecchi da intrattenimento installati in Ungheria, in maggior parte macchine a vincita. Sono previsti due tipi di macchine da gioco con vincite in denaro, secondo prescrizioni piuttosto articolate.

La prima tipologia di apparecchi è autorizzata solo nelle sale giochi, le quali sono organizzate in locali specificamente "destinati", di non oltre 20 metri quadrati; questi apparecchi devono restituire come vincita, ogni 100.000 partite, una quota pari al 80% del giocato; le giocate non sono limitate ed il valore del premio non può superare la giocata stessa di oltre 200 volte. Il secondo tipo di macchine è consentito sia nelle sale giochi, sia in pub e ristoranti (in questi ultimi possono essere installate non più di 2 macchine), la giocata massima è di 77 centesimi di euro ed il valore del premio non può superare la giocata di oltre 25 volte.

Il mercato va sviluppandosi anche in Lituania, in cui, alla fine del 2005, risultavano presenti 57 sale giochi, le uniche strutture nelle quali possono essere installati i circa 1.000 apparecchi da intrattenimento a vincita in denaro; questo settore ha raccolto lo scorso anno 34 milioni di euro. Gli apparecchi che possono restituire vincite solo attraverso gettoni possono essere installate solo nei casinò.

Anche in Polonia il settore dell'intrattenimento è risultato in continua crescita fino al 2006. Nel 2005, le oltre 15.000 macchine con vincite in denaro sparse sul territorio hanno raccolto circa 90 milioni di euro (a fronte degli 85 milioni incassati nel 2004 da circa 9.000 apparecchi).

L'attuale normativa permette la presenza di soli 3 apparecchi per ogni locale e la puntata massima consentita è di 7 centesimi di euro, mentre la vincita massima di 15 euro. L'imposta sulla raccolta è del 45%, oltre ad un forfait di 180 euro per ogni apparecchio.

Gli operatori sottolineano come queste macchine siano divenute il gioco più popolare in Polonia, anche se, per il futuro, subiranno la concorrenza degli apparecchi da "videolotteria", di prossima introduzione.

In Romania, il settore degli apparecchi da intrattenimento è diviso tra circa 1.000 operatori, con circa 25.000 macchine. Vigge (come in Spagna) un sistema di tassazione forfetaria: per ogni macchina è fissato il versamento di un tributo di 4.600 euro. La legislazione non stabilisce limiti minimi o massimi di apparecchi per locale, né limiti massimi per le vincite ottenibili.

Relazione Commissione di Indagine

- apparecchio di gioco : indica gli apparecchi da intrattenimento di cui all'art. 110, c. 6, del T.U.L.P.S., conforme alle regole tecniche degli apparecchi di gioco;
- attivazione della rete : indica l'insieme delle attività e delle risorse necessarie per realizzare la configurazione di rete prevista dalle specifiche tecnico-funzionali e per collegare al sistema centrale i relativi sistemi di elaborazione ed a questi ultimi tutti i punti di accesso e tutti gli apparecchi di gioco indicati nella dichiarazione iniziale;
- avviamento della rete telematica : indica l'attivazione tecnica, di competenza del concessionario, della parte di rete telematica, realizzata secondo i criteri definiti nel capitolato tecnico, necessaria ai fini del collaudo;
- concessionario : indica il soggetto selezionato da AAMS, in base a procedura ad evidenza pubblica, per l'affidamento delle attività e funzioni pubbliche oggetto della concessione;
- conduzione della rete : indica l'insieme delle attività e delle funzioni pubbliche per la gestione telematica del gioco lecito, e per l'adeguamento della rete telematica, effettuate dai concessionari a partire dalla data stabilita con un apposito provvedimento di AAMS;
- contatore : indica l'insieme di dati, descritti in dettaglio nell'art. 2, c. 10, lettere da b) a g), e delle regole tecniche degli apparecchi di gioco, di cui all'allegato A delle medesime regole tecniche, costituito da:
 - contatore progressivo del volume di euro introdotti, definito come "CNTTOTIN";
 - contatore progressivo del volume di euro restituiti sotto forma di vincite, definito come "CNTTOTOT";
 - contatore progressivo del numero di cicli complessivi di partite effettuati, definito come "CNTCL";
 - contatore progressivo del volume di euro introdotto nel ciclo di partite corrente, definito come "CNTIN";
 - contatore progressivo del volume di euro restituiti, sotto forma di vincite, nel ciclo di partite corrente, definito come "CNTOT";
 - contatore del numero di partite del ciclo di partite corrente, definito come "CNTNP";
 - contatore progressivo del volume di euro restituiti sotto forma di vincite nell'ultimo ciclo complessivo di partite concluso, definito dal messaggio "122";
 - contatore progressivo della durata totale delle partite, espressa in secondi, dell'ultimo ciclo complessivo di partite concluso, definito dal messaggio "123";
- dichiarazione iniziale : indica la dichiarazione, di cui all'allegato 3 del capitolato d'onori, che il soggetto candidato, nell'ambito della documentazione richiesta, consegna per partecipare alla procedura di selezione; il lotto iniziale di apparecchi di gioco è desumibile dalla sezione 1 del medesimo allegato;
- PREU: indica il "prelievo erariale unico" applicato alle somme giocate, di cui all'art. 39, c. 13, del D.L. 629/03, convertito dalla L. 326/03, versato dal soggetto al quale AAMS ha rilasciato il nulla osta;
- PREU forfetario: si calcola mediante la determinazione di una base imponibile forfetaria, individuata con provvedimento del Direttore Generale di AAMS, conformemente ai valori di raccolta media rilevati sugli apparecchi stabilmente connessi al sistema centrale di AAMS;
- procedura di blocco: indica l'insieme delle procedure, automatiche e non, idonee ad impedire l'utilizzo dell'apparecchio di gioco nei casi in cui il sistema di elaborazione o il sistema centrale segnalino, al concessionario o ad AAMS, una non conformità di funzionamento dell'apparecchio stesso alle prescrizioni per il gioco lecito ; tali procedure, relativamente alle soluzioni tecniche, sono predisposte dal concessionario nell'ambito delle specifiche tecnico-funzionali, mentre, per quanto riguarda le soluzioni applicative (organizzative e gestionali), queste ultime sono proposte dal concessionario e

Relazione Commissione di Indagine
valutate da AAMS nella fase di attivazione della rete, ai fini delle eventuali
modifiche od integrazioni;

- regole tecniche degli apparecchi di gioco : indica le regole di
produzione e di verifica tecnica degli apparecchi di gioco o degli apparecchi
videoterminali, adottate con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze
- AAMS, d'intesa con il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica
Sicurezza, ai sensi dell'art. 22, c. 1, L. 289/02;

- rete telematica : indica l'infrastruttura hardware e software di trasmissione
dati, attivata dal concessionario ed affidata in conduzione al concessionario
stesso, che collega gli apparecchi di gioco, anche videoterminali, al relativo
sistema di elaborazione e quest'ultimo al sistema centrale ; tale infrastruttura
deve essere utilizzata esclusivamente per la gestione del gioco lecito
attraverso gli apparecchi di gioco ; relativamente al collegamento del punto di
accesso al sistema di elaborazione, il concessionario, fino al 30.9.05, poteva
utilizzare anche infrastrutture preesistenti ed impegnate anche per altri fini.

9. Allegati

Allegato 1: Normativa.

Allegato 2: Convenzione di concessione.

Allegato 3: Prospetti, trasmessi da SOGEI, di confronto tra il PREU
dichiarato dal concessionario ed il PREU calcolato da AAMS.

Allegato 4: Prospetti SOGEI relativi alla conduzione della rete telematica
ed all'attivazione degli apparecchi dal 1.11.2004 al 4.12.2006.

Allegato 5: Prospetti SOGEI relativi al PREU, distinti per ogni
concessionario, dal 1.11.2004 al 2.11.2006.

Allegato 6: Prospetto trasmesso da SOGEI concernente la conduzione della
rete telematica ed il totale dei messaggi contenenti dati di gioco scambiati tra
sistema di elaborazione e sistema centrale, distintamente per ogni
concessionario.

Allegato 7: Prospetto SOGEI concernente la conduzione della rete telematica

Relazione Commissione di Indagine

ed i volumi di gioco.

Allegato 8: Lettera di SOGEI con annessi prospetti concernenti la conduzione della rete telematica, la verifica dei dati di gioco tramite il gateway e concentrazioni "anomale" di apparecchi in un singolo esercizio.

Allegato 9: Prospetto SOGEI concernente i versamenti del PREU effettuati dai singoli concessionari tramite mod. F24.

1

Di segnala già in premessa, comunque, proprio in riferimento ai comportamenti amministrativi di ANS, l'irregolarità di più d'uno di tali comportamenti, soprattutto nella non breve fase di avvio del nuovo sistema telematico, che sarà meglio esposta in seguito.

Tale conclusione, circa l'irregolarità delle procedure concretamente seguite (a prescindere da ogni considerazione sulle procedure in quanto tali, come astrattamente configurate dalle fonti normative) induce la commissione a prospettare sin d'ora al viceministro l'opportunità di valutare se avviare un autonomo accertamento, in sede di autotutela, di eventuali responsabilità amministrative, emergenti anche a seguito della presente indagine.

Al riguardo è superfluo ricordare come la nozione generale di responsabilità amministrativa abbia conosciuto negli ultimi anni un sensibile ampliamento, a partire almeno dalla sentenza n. 500/1993 delle Sezioni unite della Corte di Cassazione e dalla L. n. 295/2000, investendo pienamente anche la lesione di situazioni soggettive qualificabili come interessi legittimi, oltre ai diritti soggettivi già tradizionalmente tutelati. Questo stato evolutivo dell'ordinamento rende quindi particolarmente opportuna una iniziativa preventiva, che non si limiti ad attendere gli esiti di alcune delle indagini giudiziarie in corso, da segnalare con la quale un settore così delicato e critico come quello dell'apparato da intrattenimento è vigilato anche a livello ministeriale.

In ordine agli accertamenti giudiziari in corso su vicende che sono oggetto, sia pure per ben diversi profili, anche della presente indagine amministrativa, si richiama in particolare:

- l'indagine avviata dalla magistratura di Potenza e gli elementi di conoscenza che questa ha fornito alla commissione, non coperti dal segreto istruttorio;
- il fascicolo aperto presso la procura di Roma, che ha ereditato, per competenza, il procedimento iniziato a Catanzaro;
- le altre indagini penali aperte sul territorio nazionale (Bari, Venezia ed altre).

L'indagine contabile avviata dalla procura regionale del Lazio della Corte dei Conti, per gli aspetti di propria competenza;

- l'indagine affidata alla procura della Repubblica di Roma ed affidata alla Direzione Investigativa Antimafia, su eventuali interessi della criminalità organizzata nel settore in argomento.

Come si è accennato, l'indagine di cui è stata incaricata la commissione si è sempre svolta in modo rigorosamente separato da quelle in corso da parte della magistratura ordinaria e contabile, in costante stretto riferimento al mandato ricevuto.

Nel corso dell'indagine sono infatti emersi con chiarezza lo stretto collegamento e l'interdipendenza che passa tra le problematiche inerenti le procedure amministrative e gli aspetti tecnologici, relativi ai meccanismi istituiti per il controllo telematico degli apparecchi e per l'acquisizione dei dati fiscali.

Anche questi aspetti tecnologici sono emersi problemi e difficoltà non marginali, ai quali sono prevalentemente riconducibili gli stessi comportamenti