



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 88

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno della mafia e sulle altre
associazioni criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE
DELL'AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI
DI STATO, DOTTOR RAFFAELE FERRARA

ESAME DI PROPOSTE DEL COMITATO
REGIME DEGLI ATTI

90^a seduta: martedì 29 novembre 2011

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

I N D I C E**Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:
 - PISANU (PdL), *senatore* Pag. 4

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE:
 - PISANU (PdL), *senatore* Pag. 4

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE:
 - PISANU (PdL), *senatore* Pag. 4

Seguito dell'esame della proposta di Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno

PRESIDENTE:
 - PISANU (PdL), *senatore* Pag. 5

Audizione del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dottor Raffaele Ferrara

PRESIDENTE:
 - PISANU (PdL), *senatore* Pag. 5, 14, 13 e *passim*
 LUMIA (PD), *senatore* 10, 40, 42
 LI GOTTI (IdV), *senatore* 14, 16
 GARAVINI (PD), *deputato* 17
 LAURO (PdL), *senatore* 20, 22, 23 e *passim*
 PAOLINI (LNP), *deputato* 25
 CARUSO (PdL, *senatore*) 26, 27, 43
 ARMATO (PD), *senatore* 32
 LEDDI (PD), *senatore* 34
 MESSINA (IdV), *deputato* 36, 37, 39

FERRARA, *Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato* Pag. 6, 10, 15 e *passim*

Esame di proposte del Comitato Regime degli atti

PRESIDENTE:

– PISANU (*PdL*), *senatore* Pag. 13

LAURO (*PdL*), *senatore* 13

Interviene il direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dottor Raffaele Ferrara, accompagnato dal dottor Salvatore Lampone, responsabile per i controlli, l'audit e la sicurezza, dal dottor Roberto Fanelli, responsabile per le attività normative, legali e contenziose, e dalla dottoressa Silvia Mazzetti, funzionario addetto alla segreteria della direzione per i giochi.

I lavori hanno inizio alle ore 12,45.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE. Comunico che il senatore Compagna è subentrato al senatore Gentile nei Comitati II (Mafie e sistema economico legale; racket e usura), VIII (Rapporto tra mafie e politica. Relazioni con le regioni e gli enti locali) e XII (Sugli affondamenti di navi da parte della criminalità organizzata).

Comunico inoltre che l'Ufficio di Presidenza integrato dai Capi-gruppo ha deliberato di ascoltare in libera audizione il direttore della Direzione investigativa antimafia, dottor Alfonso D'Alfonso, in relazione alla situazione attuale della DIA e alle sue prospettive, anche con riferimento a notizie di tagli della dotazione finanziaria e a previste riduzioni nelle sedi periferiche. Lo stesso Ufficio di Presidenza ha deliberato altresì di ascoltare il direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati, per fare il punto della situazione. Naturalmente, la data di queste due audizioni sarà definita in base ai calendari parlamentari.

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE. Propongo di passare subito all'esame della proposta di relazione iscritta al secondo punto dell'ordine del giorno.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).

Seguito dell'esame della proposta di Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della proposta di Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno.

Colleghi, è da tempo che tale Relazione è in attesa di essere sottoposta a votazione. Vi informo che, dopo avere sentito l'Ufficio di Presidenza, ho formulato una proposta emendativa (1.100) riferita all'allegato alla Relazione in titolo, nella quale ho trasferito le integrazioni suggerite, che sarà pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna. Tale proposta sarà esaminata dall'Ufficio di Presidenza, in modo che nella prossima seduta della Commissione si possa finalmente votare sulla Relazione e sull'allegato. Ciò non è più rinviabile, anche perché – come mi auguro – si dovrebbe finalmente giungere all'auspicato rinnovo della Commissione stessa.

Propongo di rinviare il seguito dell'esame della Relazione ad altra seduta.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).

Audizione del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dottor Raffaele Ferrara

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dottor Raffaele Ferrara, accompagnato dal dottor Salvatore Lampone, responsabile per i controlli, l'*audit* e la sicurezza, dal dottor Roberto Fanelli, responsabile per le attività normative, legali contenziose, e dalla dottoressa Silvia Mazzetti, funzionario addetto alla segreteria della direzione per i giochi, i quali ovviamente sono vincolati alla riservatezza a cui sono tenuti tutti coloro che partecipano a questa seduta, soprattutto nel caso si dovesse procedere in forma riservata o segreta.

Prima di dare la parola al dottor Ferrara, ricordo che la nostra Commissione ha lungamente discusso, prima nella sede del VI Comitato, dove si sono svolte anche numerose audizioni, successivamente in sede plenaria, due relazioni in materia, entrambe approvate all'unanimità da questa Commissione. Queste relazioni hanno anche prodotto, seppure indirettamente, diciamo così, un importante dibattito nel Senato della Repubblica, che si è concluso con l'approvazione di una risoluzione nella seduta del 5 ottobre 2011.

L'audizione che oggi teniamo si colloca dunque in questo contesto e assume particolare rilevanza, anche perché nell'ultima seduta dell'Ufficio di Presidenza sono emerse informazioni preoccupanti circa le concessioni in esame: la gara è aperta, ma sembrerebbero profilarsi assegnazioni – sebbene di questo non abbiamo notizie precise – a società collocate all'estero, specialmente a Malta. Tale circostanza, in particolare, susciterebbe qualche perplessità.

Al dottor Ferrara, anche in vista di questa riunione, abbiamo chiesto un'informativa – che egli ci ha puntualmente consegnato – riguardante sia le norme che più direttamente attengono al contrasto della illegalità nel mondo dei giochi, sia le nuove concessioni, sulle quali appunto è pervenuto all'Ufficio di Presidenza qualche segnale di allarme.

Do quindi la parola al direttore Ferrara, pregandolo di concentrare l'attenzione, pur seguendo la traccia della relazione che ci ha fornito, soprattutto su questo aspetto di più immediato interesse, che l'Ufficio di Presidenza integrato dai Capigruppo ha sottolineato con una certa determinazione.

FERRARA. Grazie, Presidente. Rivolgo innanzitutto un saluto e un ringraziamento alla Commissione per aver voluto audire il direttore dei Monopoli di Stato, in un momento di particolare delicatezza, viste anche le problematiche che lei stesso ha richiamato.

Se mi consente, Presidente, vorrei fare una piccola introduzione, per arrivare poi ai temi che più interessano la Commissione, su quella che è stata ed è, e che secondo noi avrebbe dovuto essere, la strategia dei Monopoli di Stato in materia in particolare di giochi, atteso che l'Amministrazione si occupa anche del comparto dei tabacchi.

Intorno al 2003 il mondo dei giochi ha subito una trasformazione profonda. In tale anno, infatti, si è imboccata la strada di una più puntuale, maggiore, significativa regolamentazione del comparto, perché ci si è resi conto della prevalenza, della predominanza del gioco illegale – quello esercitato cioè fuori dei circuiti legali – rispetto al volume complessivo della raccolta del gioco complessivo. In quel momento, si pensò a una regolamentazione che mirasse a rendere sostanzialmente competitivo il sistema legale rispetto a quello illegale, disciplinando più puntualmente le diverse materie, in modo da provare quanto meno a far emergere questa massa enorme di danaro, movimentata con flussi carsici, che interessava il comparto. In estrema sintesi, è stato questo il percorso seguito, seppur con molte sfaccettature. Ci si è dunque dedicati soprattutto all'attività di regolamentazione con una proliferazione normativa spesso confusa, che ha determinato anche sovrapposizioni e accavallamenti. Chiunque si avvicina a questa materia si rende conto, pur con tutta la buona volontà, della difficoltà di muoversi nel complesso normativo disegnato prevalentemente dal 2003 in avanti.

Sono diventato direttore dei Monopoli nel 2008 e, nonostante abbia incontrato delle difficoltà, pur avendo maturato esperienze in altre agenzie per lungo tempo, ho innanzi tutto cercato di reimpostare il riequilibrio dei

rapporti tra l'Amministrazione e i cosiddetti concessionari, che sono i titolari del trasferimento, totale o parziale, di funzioni pubbliche dallo Stato agli imprenditori privati. Dico ciò senza alcuna vena polemica ma *apertis verbis* in modo che non vi siano dubbi. Da subito mi è sembrato che vi fosse qualche confusione di ruolo e che fosse necessario riaffermare, sotto questo profilo, un principio fondamentale, che ho sottolineato in ogni sede e che ho ripetuto agli interessati, anche con qualche conseguenza polemica; era comunque giusto farlo. Il regime di concessione prevede che lo Stato sia il titolare di questo settore e che degli imprenditori privati possano diventare concessionari, se in possesso di determinati requisiti e se – oltre ad assolvere la loro tipica funzione imprenditoriale di ricavare un utile e una remunerazione dalle attività che svolgono – tengono conto del fatto che hanno ricevuto una delega di funzioni pubbliche. Su questo piano ho ritenuto dovesse esserci una ridefinizione dei ruoli.

L'Amministrazione autonoma dei monopoli era ed è – ma spero ancora per poco – in condizioni organizzative assolutamente precarie. Per il comparto affidato all'Amministrazione, avere un'organizzazione caratterizzata dalle risorse attuali, che sono prevalentemente frutto di una riconversione delle funzioni svolte nel settore dei tabacchi – l'area dei giochi è stata assegnata ai Monopoli soltanto dal 2003 – ha determinato delle asimmetrie tra i compiti crescenti alla stessa attribuiti dalle norme, le risorse disponibili e, pur senza dare colpe al personale, la qualità che poteva essere spesa in questa materia. Da quest'ultimo punto di vista, ritengo necessaria una riconversione professionale e culturale di buona parte del personale. La situazione non è cambiata nel tempo, anzi è andata persino peggiorando.

Darò ora alla Commissione alcune cifre che ho già riferito alle altre Commissioni parlamentari che hanno ritenuto di audirci. Oggi i Monopoli di Stato possono contare su circa 30 dirigenti sull'intero territorio nazionale. Fino a poco tempo fa, la responsabilità dei Monopoli nella Regione Sicilia era affidata *ad interim* al direttore di Napoli; della Calabria se ne occupava, sempre *ad interim*, il direttore di Bari; per Firenze era responsabile il direttore di Roma. Oltre ai suddetti dirigenti, sul territorio nazionale vi sono anche 1.400 addetti. Le altre agenzie, fiscali e non, vantano numeri più consistenti. Sono stato direttore dell'Agenzia delle entrate e so che essa ha circa 1.000 incaricati con funzioni dirigenziali – anche se il contesto e il volume delle attività sono sicuramente diversi – e 35.000 addetti; l'Agenzia del territorio ha più di 300 dirigenti, l'Agenzia del demanio ne ha poco meno e l'Agenzia delle dogane ne ha più o meno 300. Si può dunque desumere che il rapporto di forze tra i Monopoli e le altre amministrazioni che rientrano nel comparto dell'amministrazione finanziaria è assolutamente squilibrato.

Oltre alla ridefinizione dei rapporti con i concessionari era necessario imboccare un'altra via. All'Amministrazione è attribuita la missione di regolatore del mercato, cui si assommano anche altre due funzioni. Essa è in primo luogo un'autorità amministrativa con compiti anche di natura tributaria, perché tra le sue attribuzioni rientrano l'accertamento e la liquida-

zione dei tributi, il PREU in particolare, ma non solo. In secondo luogo – ed è una caratteristica che la differenzia dalle altre agenzie – ha anche una funzione di natura contrattuale, perché si pone in rapporto convenzionale, attraverso le concessioni, con i concessionari.

Il nostro comparto è stato attraversato da una litigiosità e da un contenzioso perenne e permanente con i concessionari e con altri operatori, che hanno sempre ritenuto di rivolgere le proprie istanze, anche in sede giudiziaria, nei confronti dei Monopoli. Spesso lo stesso giudice amministrativo ha avuto difficoltà a interpretare il ruolo dell'Amministrazione, non capendo se quest'ultima avesse la veste di autorità amministrativa o di controparte contrattuale. È evidente che si tratta di ruoli ibridi, mai definiti. Purtroppo, non c'è stata un'inversione totale di tendenza. Avremmo voluto che il mondo dei giochi fosse regolamentato con norme più primarie e meno amministrative, anche se la situazione si differenzia un po' dal passato, quando l'Amministrazione interveniva prevalentemente con provvedimenti amministrativi, che – come sappiamo – sono più attaccabili in sede giudiziaria di una norma primaria che disciplini in materia puntuale le varie attività.

Ai Monopoli è stata attribuita anche una funzione propositiva nell'attività di controllo. Nella fase di implementazione del complesso normativo, per ragioni anche contingenti, tale funzione però è stata meno seguita, mentre, a mio parere, era necessario rivitalizzarla per dare all'Amministrazione anche una veste di autorità di vigilanza, per quanto essa non abbia poteri di polizia giudiziaria ma competenze circoscritte e limitate, trattandosi pur sempre di un'amministrazione e non di una forza di polizia.

Oltre all'implementazione dell'apparato normativo, che penso abbia caratterizzato la gestione dal 2008 in avanti, c'era anche la speranza di avere un potenziamento di organico e di risorse per svolgere i controlli. Ci si è sostanzialmente indirizzati su tre versanti: un primo complesso di norme ha mirato a rendere mutuabile il mondo dei giochi sul piano normativo con il mondo delle altre imposizioni fiscali. Più precisamente, poiché alcune norme si applicavano soltanto alle altre imposte e non a quelle da gioco, abbiamo cercato di rendere omogeneo il contesto con norme che sono diventate particolarmente pregnanti e significative. In tal senso abbiamo fatto delle proposte, in alcuni casi siamo riusciti ad avere ascolto, in altri ciò non è stato possibile o lo è stato solo in parte. Farò un esempio per farvi capire quello che siamo riusciti ad ottenere. Tutto ciò che accertiamo in materia di imposte sul gioco ha un'automatica rilevanza – quindi c'è una presunzione di legge – ai fini delle imposte sul reddito, dell'IVA e dell'IRAP. Ciò significa che, oltre alle esenzioni specifiche previste per il comparto, si aggiungono sotto altro profilo anche le esenzioni previste per le suddette imposte, comprese le manette agli evasori, dal momento che possono scattare le soglie oltre le quali è automatico il ricorso alle norme penali.

Un'altra via imboccata è stata quella di rendere più rilevante il peso normativo per l'accesso al mondo delle concessioni. Magari sbagliando –

qualcuno per questo mi ha anche legittimamente criticato – mi sembra però che sia fuori da un tipico schema istituzionale l'idea che il concessionario non si senta o non sia valutato come parte integrante della pubblica amministrazione allargata in quanto depositario in tutto o in parte di una funzione pubblica. Dal 2009 in avanti abbiamo avanzato, pertanto, delle proposte in tal senso che, però, hanno avuto uno scarso successo, anche se poi siamo stati in parte ripagati dalle norme recate dalla legge di stabilità n. 220 del 2010 e dal decreto-legge n. 98 del 2011: sicuramente si poteva fare meglio, ma ritengo che questo sia già un buon inizio.

Non intendo toccare la suscettibilità di nessuno, ma, come ho detto anche al senatore Li Gotti in occasione di un recente convegno, non è assolutamente possibile che non si conoscano i proprietari effettivi del concessionario, che diventerà parte integrante del sistema pubblico. Ripeto, questo è fuori da una concezione di tipo istituzionale. Parto dal presupposto che il concessionario è parte della pubblica amministrazione, tant'è vero che diventa incaricato di pubblico servizio, con uno *status* giuridico-normativo diverso da quello dell'imprenditore. Quindi, se è vero che il concessionario deve fare l'imprenditore – per carità, investe capitali ed è giusto che ne tragga un profitto – è anche vero, però, che ha dei compiti e dei doveri che devono andare oltre la normale gestione imprenditoriale. Pertanto – come dicevo – dal 2009 in poi ci siamo mossi in tal senso e alcune delle nostre idee sono state recepite in parte dalla legge n. 220, in altra parte dal decreto-legge n. 98. Se si fa però un raffronto tra le norme che hanno regolamentato l'accesso alle concessioni dal 2003 in avanti, con quelle che invece presiedono l'attribuzione delle concessioni a partire dal 2011, questa differenza si nota in maniera evidente.

Le gare che sono state avviate e che dovranno concludersi entro quest'anno riguardano sostanzialmente la riattribuzione delle concessioni di rete in materia di apparecchi da intrattenimento, con riferimento sia alle cosiddette AWP (le *new slot*), regolate dal Testo unico di pubblica sicurezza, all'articolo 110, comma 6, lettera *a*), sia alle VLT (sistemi per la raccolta del gioco attraverso videoterminali collegati alla rete informatica), regolate dal medesimo articolo 110, al comma 6, lettera *b*). Per l'assegnazione di queste concessioni – penso che a questo si riferisse il Presidente – è in corso una gara, che ha avuto per certi versi un *iter* travagliato. In effetti l'intera procedura è *sub iudice*, dal momento che la nostra posizione rispetto alle norme entrate in vigore è diversa da quella di alcuni concessionari, che hanno un'altra visione e contestano l'impostazione restrittiva che l'Amministrazione ha tenuto sul punto.

L'altra gara è quella relativa alle concessioni per i giochi *on line*, prevista dalla legge comunitaria n. 88 del 2009, che ha avuto un percorso abbastanza intricato nel rapporto con la Commissione europea ed è stata validata nel febbraio di quest'anno.

Per quanto riguarda queste due gare – tra l'altro le più significative – c'è da dire, però, che in ragione della diversa decorrenza dell'entrata in vigore delle norme, accade che le gare per le concessioni di giochi *on line* – quelle regolate cioè dalla legge comunitaria n. 88 del 2009 –

sono purtroppo ancora disciplinate dalla vecchia normativa, che non ha risentito delle modifiche intervenute nel 2011.

LUMIA. Ma le gare si possono anche annullare!

FERRARA. Non so se annullandole si aprirebbero dei contenziosi.

Per la gara che è stata bandita ad agosto, riguardante gli apparecchi da intrattenimento, è stata invece integralmente recepita la nuova normativa, sia quella contenuta nella legge n. 220 del 2010, sia quella prevista dal decreto-legge n. 98 del 2011 in materia di accertamenti antimafia. Ciò è da ricondurre al fatto che le norme della legge n. 220, che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2011, per disposizione di legge si applicano soltanto ai giochi condotti su rete fisica e non anche a quelli *on line*. Non conosco le ragioni di questa differenza. Noi per la verità avevamo fatto una proposta diversa – che peraltro coincideva in larga parte con quelle presentate da alcuni esponenti della Commissione – per cui si prevedeva l'applicabilità delle norme della legge di stabilità alle procedure di gara riferite a tutti i tipi di gioco.

Le norme che si applicano al gioco *on line* - quello cioè regolato dal decreto-legge n. 98 – sono successive al decreto emanato a febbraio per bandire la gara per i giochi *on line*, che è intervenuto dopo un lungo periodo, ritardato tra l'altro anche dalle interlocuzioni che ci sono state con la Commissione europea, che sovrintende sempre agli interventi su procedure aperte.

La gara per i giochi *on line* non viene dunque toccata dalle norme della legge n. 220 che, come abbiamo detto, si applicano soltanto alle gare per i giochi condotti su rete fisica; stesso discorso vale anche per le norme contenute nel decreto-legge n. 98, dal momento che la gara è stata bandita prima dell'entrata in vigore delle stesse che, pur disciplinando tutti i tipi di gioco, sono rimaste ugualmente inapplicabili al caso concreto.

La gara per le AWP – che è quella su cui per certi versi si concentra maggiormente l'attenzione –, attraverso una serie di proroghe fatte in maniera anche disordinata sul piano normativo, è stata bandita invece il 12 agosto e ha recepito *in toto* le norme della legge n. 220 e del decreto-legge n. 98.

Come ho accennato prima, la questione relativa alla normativa di riferimento per questa seconda gara è *sub iudice* perché riteniamo che – nonostante qualche norma precedente potesse dar luogo a dubbia interpretazione – la modifica normativa intervenuta a partire dal 1° gennaio di quest'anno con l'entrata in vigore della legge n. 220 e quella successiva del 1° agosto, avvenuta con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 98, si applichino pienamente alle gare bandite successivamente, quanto meno sulla base del principio della successione delle norme nel tempo.

Abbiamo così ritenuto che si applicassero anche ai soggetti che avessero voluto partecipare a questa gara alcune specifiche norme della legge n. 220, tra cui, ad esempio, quella che prevede la dichiarazione e la cono-

scenza in sede di gara di chi è socio con partecipazione superiore al 2 per cento del capitale; quella secondo cui il soggetto controllante non può avere sedi in paradisi fiscali, nonché le norme che richiedono requisiti di solidità patrimoniale economica e finanziaria, emanate poi sulla base di quella legge con decreto a firma del direttore dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e del Ragioniere generale dello Stato, che ha fissato degli indici di patrimonializzazione e di indebitamento.

Questa impostazione non è stata però ritenuta legittima da parte di alcuni operatori, che si richiamavano invece ad una precedente normativa – se non ricordo male quella contenuta nel decreto-legge n. 78 del 2009 con il quale sostanzialmente, sulla base di una previsione, si avviava la gara per le nuove concessioni di rete – in base alla quale chi avesse già avuto l'autorizzazione all'installazione delle VLT, avendo pagato 15.000 euro per ogni autorizzazione, poteva continuare a svolgere l'attività senza soluzioni di continuità. La nostra interpretazione è stata sempre nel senso che la soluzione di continuità era soltanto sul piano finanziario, non sul piano dei requisiti di legge; senza dubbio si applicano i requisiti di legge intervenuti il 1° gennaio. Questo ha determinato l'impugnativa. Vedremo poi i dettagli, comunque questo è quello che è sostanzialmente accaduto.

È stato quindi contestato anche il decreto interdirigenziale 28 giugno 2011, emanato dal ragioniere generale dello Stato Canzio e da me, che fissa il rapporto di indebitamento da uno a quattro, in quanto, secondo noi, il rapporto tra patrimonio e debito deve essere equilibrato, anche per evitare di avere una serie di scatole vuote. Se il debito ha un valore di dieci e il patrimonio ha un valore pari a uno, è ovvio che venga qualche dubbio sulla tenuta economico-patrimoniale della società. Non mi sembra una considerazione sbagliata, eppure – ripeto – anche questo è stato contestato. La decisione sarà adottata probabilmente il 12 o il 13 dicembre, quando ci sarà l'udienza davanti al TAR. Intanto, stiamo andando avanti secondo le norme che secondo noi sono applicabili.

Questo è il quadro complessivo della situazione, che riflette una conflittualità ancora latente. Ci sono infatti operatori, che sono concessionari, che in ogni circostanza impugnano gli atti dell'Amministrazione ritenendoli sempre lesivi della loro posizione. Sotto questo profilo, ovviamente non possiamo imporre le nostre ragioni, per cui speriamo che il giudice della giustizia amministrativa ci dia ragione. Non vediamo come ciò si possa accettare, perché a quel punto sarebbe una gara non gara. In sostanza, mi sembrerebbe illegittimo procedere per le concessioni già scadute senza il vaglio delle nuove norme, anche alla luce della normativa comunitaria, poiché vi sarebbe una disparità di trattamento fra i nuovi e i vecchi concessionari. È vero che questi ultimi hanno già pagato e che ciò gli viene riconosciuto, ma è anche vero che devono essere sottoposti alla nuova normativa.

Come dicevo prima, la legge n. 220 stabilisce che le società controllanti non possono avere sedi nei paradisi fiscali. Il tessuto di tale legge ricalca sostanzialmente la normativa delle concessioni autostradali, da cui è stata mutuata, seppure con qualche aggiunta. In verità, noi avevamo

proposto che non sarebbero stati ammessi alle gare per il rilascio delle concessioni le società che avessero avuto più del 2 per cento del loro capitale detenuto da soci aventi sede nei cosiddetti paradisi fiscali. Con questa norma, si prevedeva di fatto un controllo molto più restrittivo di quello stabilito dall'articolo 2359 del codice civile, che indica il 50 per cento più uno per configurare l'influenza dominante. Secondo la nostra proposta, invece, non sarebbe stata ammessa alla gara per l'affidamento della concessione la società partecipata in misura superiore al 2 per cento da un socio residente in un paradiso fiscale. È giusto infatti che si sappia chi, dietro la vetrina oscurata del paradiso fiscale, è il proprietario. Ebbene, questa nostra proposta non è passata ma è prevalsa la versione della legge n. 220, che però costituisce già un avvio significativo sotto questo aspetto.

Con il decreto-legge n. 98, è passato un altro principio, anch'esso oggetto di qualche contestazione significativa, e cioè che, per l'affidamento delle concessioni di giochi, gli accertamenti antimafia devono essere effettuati non solo, come prevede la normativa vigente, nei confronti dell'amministratore, del consiglio di amministrazione e del presidente della società di capitali, ma anche nei confronti dei soci che abbiano una partecipazione al capitale superiore al 2 per cento, secondo il concetto di influenza dominante che sia però concretamente verificata. Se la partecipazione superiore al 2 per cento avviene attraverso altri schermi societari, l'accertamento deve essere eseguito su tutta la catena societaria per conoscere tutta l'articolazione e sottoporre al vaglio delle normative antimafia le varie posizioni societarie.

È stato previsto il divieto di partecipare alla selezione per l'affidamento della concessione anche nel caso in cui il direttore generale – la cui presenza è forse più significativa di quella degli organi amministrativi, perché spesso per i poteri che ha è molto più importante, sul piano operativo, di un amministratore o di un presidente con deleghe limitate – i consiglieri di amministrazione o i soci che detengano una partecipazione al capitale superiore al 2 per cento siano stati non solo imputati, ma anche semplicemente indagati per i reati di associazione a delinquere, associazione mafiosa o riciclaggio. Questa norma ha fatto rizzare i capelli a qualcuno, per cui anche su tale previsione abbiamo dovuto discutere. Capisco che forse è una misura poco garantista, ma anche a questa Commissione dico quello che ho detto in risposta in altra sede parlamentare. La ragione per la quale abbiamo pensato che l'esclusione dalle gare o la revoca delle gare debba essere prevista anche in presenza di indagati – quindi non solo di imputati – è la seguente: considerata la materia, sono convinto sia preferibile rischiare dal punto di vista del profilo delle garanzie, piuttosto che ammettere alla gara un soggetto indagato, il quale magari, dopo tre o quattro anni, sarà anche imputato e condannato. A quel punto, ci troveremo una società gestita per tre o quattro anni da un soggetto societario per il quale c'è quanto meno il sospetto di un'infiltrazione di carattere mafioso. Ovviamente, tutto è opinabile perché sul piano del diritto si può discutere e ammetto che vi siano profili di dubbio di difficile interpretazione.

Questo è il quadro nel quale ci siamo mossi.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ferrara per la sua relazione introduttiva, che già risponde largamente alla problematica che avvertiamo in modo più acuto.

Prima di dare la parola ai colleghi che vorranno porre domande, propongo di sospendere brevemente l'audizione e di anticipare l'esame del terzo punto dell'ordine del giorno concernente l'esame di proposte del Comitato sul Regime degli atti.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.)

Esame di proposte del Comitato sul Regime degli atti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di proposte del Comitato sul Regime degli atti.

Invito il senatore Lauro ad esporre succintamente le proposte di declassificazione di atti e documenti su cui ha convenuto il Comitato.

LAURO. Signor Presidente, il Comitato propone al *plenum* della Commissione la declassificazione da regime riservato a regime libero dei resoconti stenografici delle riunioni del 21 e 27 settembre 2011 del VII Comitato, nelle quali sono stati auditi i procuratori della Direzione nazionale antimafia Gianfranco Donadio e Maurizio De Lucia, e della riunione del 9 novembre 2011 del medesimo Comitato, nella quale è stato audito il professor Giovanni Fiandaca. I soggetti auditi, interpellati sul punto dalla stessa coordinatrice del VII Comitato, hanno espresso consenso alla declassificazione. La proposta è stata assunta dal Comitato, come sempre, all'unanimità.

Il Comitato ha inoltre convenuto all'unanimità di proporre, su richiesta dell'onorevole D'Ippolito, la declassificazione da regime segreto a regime libero dei seguenti atti relativi alla missione della Commissione antimafia a Lamezia Terme, nella XIV Legislatura: il resoconto stenografico del 20 settembre 2002, concernente l'audizione di rappresentanti della magistratura e del comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, per il quale i titolari degli uffici hanno espresso il loro consenso alla declassificazione integrale; i documenti 289/1 e 357/43 della XIV legislatura, concernenti la relazione della commissione di accesso presso il Comune di Lamezia Terme del 31 agosto 2002; il documento 1084/2 della XIV legislatura, concernente la relazione sulla gestione commissariale del medesimo Comune rassegnata dalla commissione straordinaria. Anche per tali documenti, le autorità competenti interpellate hanno espresso il loro consenso.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

Metto ai voti la proposta di declassificazione, da regime riservato a regime libero, dei resoconti stenografici delle riunioni del 21 e 27 settem-

bre 2011 e del 9 novembre 2011 del VII Comitato nonché, da regime segreto a regime libero, del resoconto stenografico del 20 settembre 2002 relativo ad audizioni svolte durante la missione della Commissione a Lamezia Terme e dei documenti 289/1 e 357/43 della XIV Legislatura, concernenti la relazione della Commissione di accesso presso il comune di Lamezia Terme del 31 agosto 2002 e del documento 1084/2 della XIV Legislatura concernente la relazione sulla gestione commissariale del medesimo comune, illustrata dal senatore Lauro.

È approvata.
(All'unanimità)

Audizione del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dottor Raffaele Ferrara

PRESIDENTE. Riprendiamo l'audizione del dottor Ferrara.

LI GOTTI. Signor Presidente, vorrei scusarmi anticipatamente perché dovrò allontanarmi tra pochi minuti, poiché alle ore 14, in 2ª Commissione, ascolteremo le comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero.

Dottor Ferrara, la ringrazio per le informazioni che ci ha fornito con la sua esposizione. Ho letto il documento che ci ha trasmesso in previsione della sua audizione, e la sensazione che ne ricavo – ed è la ragione per cui abbiamo chiesto di ascoltarla – è che la normativa da noi apprestata sia abbastanza puntuale e precisa quando si tratta di soggetti concessionari ubicati sul nostro territorio, mentre sembra di difficile o impossibile applicazione nel caso di società che hanno sede all'estero. Infatti, siamo stati allarmati dalle notizie secondo cui, a proposito del bando che scadrà a fine anno, nove società hanno sede a Malta, tre delle quali in un paesino di 1.900 abitanti. Vorrei capire come si applica la normativa antimafia prevista nel bando di gara nei confronti di tali società. I requisiti di affidabilità, onorabilità e professionalità vengono richiamati nel bando, però si aggiunge anche che tali requisiti non si conoscono perché devono essere definiti «con decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze».

Inoltre, vorrei capire come potrà esercitarsi l'attività di vigilanza e controllo, prevista dal bando, sulle società allocate all'estero. Mi riferisco alla norma che prevede «il consenso all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per l'accesso, nei tempi e con le modalità indicati dalla stessa Amministrazione, di suoi dipendenti o incaricati alle sedi del concessionario a fini di controllo e ispezione». I Monopoli dovrebbero essere autorizzati a fare ispezioni in territorio estero.

Si stabiliscono poi altre previsioni in tema di certificati antimafia e regole amministrative fissate dai Monopoli; si parla del fatto che non debbono pendere procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione antimafia e del rispetto delle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei

disabili. Si stabilisce inoltre l'esclusione dalla concessione per coloro che, pur essendo vittime del reato di estorsione, non abbiano fatto denuncia all'autorità giudiziaria. Ripeto, mi sembra che si tratti di un complesso di norme che funzionano bene nei confronti di società che operano sul territorio italiano. Mi chiedo però come si applica la normativa indicata nel bando nei confronti delle società estere. Che garanzie ci sono che dietro quelle società estere non operino soggetti contaminati o diretta espressione della criminalità organizzata? Per quanto l'Europa faccia in modo, in virtù della libertà di stabilimento, che i mercati siano aperti, la stessa Europa ci consente di temperare la libertà di stabilimento rispettando la normativa che imponiamo nell'ottica della prevenzione del crimine, e quindi della tutela della legalità.

Quando si tratta di società estere, se i requisiti previsti nel bando non possono essere verificati puntualmente, siete orientati a dare ugualmente le concessioni?

FERRARA. Senatore Li Gotti, la redazione del bando è necessariamente concordata con la Commissione europea, perché le regole tecniche, gli atti di concessione, i bandi devono essere tutti sottoposti al vaglio della stessa. Noi avremmo voluto che le concessioni fossero attribuite soltanto a società con sede sul territorio nazionale, ma non ci sarebbe stato consentito, perché la Commissione europea avrebbe interpretato tale previsione come una violazione del principio di libero stabilimento, quindi sarebbe stata cassata *ab origine*.

Anche la norma che stabilisce il divieto di partecipazione per i soggetti che hanno liti con l'Amministrazione dei monopoli mi avrebbe trovato concorde, ma è stata vanificata da un intervento giurisprudenziale che ha ritenuto illegittimo un principio del genere, perché discriminatorio rispetto al contesto complessivo dei soggetti partecipanti.

Come vede, non è nostra intenzione dare le concessioni in ogni caso. Anzi, io vorrei che tutto fosse sul nostro territorio nazionale per poter sviluppare con le Forze dell'ordine un'attività di controllo preventivo, ma soprattutto successivo, perché il problema dell'accesso alla concessione non può essere esaustivo di un controllo effettivo e sostanziale: ci deve poi essere *in progress* una verifica successiva.

Intanto, stiamo prendendo contatti con ambasciate e organismi di polizia internazionali per uno scambio di informazioni amministrative, come avviene anche nelle altre amministrazioni finanziarie, chiedendo quindi l'intervento delle ambasciate o di Interpol. Con le forze di polizia c'è una forte collaborazione da questo punto di vista.

Premesso il discorso che ho testé illustrato, ci stiamo attrezzando per cercare di svolgere un'attività di verifica. Il reato di riciclaggio ha una specificità nel nostro territorio, ma ci sono norme equipollenti ed equivalenti negli altri tessuti dello spazio comunitario. Chiederemo dunque delle informazioni per cui, in caso si riscontrassero precedenti o sospetti di infiltrazione mafiosa, questi possano costituire per la commissione che agiudica, ma anche nel caso sopravvenissero simili elementi, ragioni di re-

voca e decadenza delle concessioni. So bene che questo problema esiste in tutti i settori, anche se sicuramente quello del gioco è più pericoloso di altri.

A questo proposito, senatore Li Gotti, ricordo l'ultima vicenda giudiziaria in materia di scommesse, che è partita da Cremona ed è arrivata ad interessare anche Napoli, per la quale stiamo collaborando con le varie procure. Le scommesse truccate hanno centrali all'estero, per esempio in Asia, ma anche in Europa, e questo è un altro punto di cui mi pare che anche la Commissione europea si sia occupata. Purtroppo non siamo riusciti ad intervenire, perché ci sono soggetti che raccolgono scommesse in Italia, stando all'estero, senza avere concessioni italiane. Riusciamo comunque a monitorare il flusso delle giocate e delle scommesse e a segnalare eventuali situazioni sospette e questo lavoro è stato riconosciuto non solo dalla magistratura, ma recentemente anche dagli organi internazionali, al punto che l'Italia è stata portata ad esempio nell'individuazione di un modello operativo per ovviare a questo tipo di patologia. C'è da precisare, però, che siamo in grado di analizzare i flussi nel momento in cui essi confluiscono nel totalizzatore nazionale (la Sogei spa), cioè quando si tratta di concessionari che sono stati legalmente riconosciuti e che trasmettono informazioni alla Sogei; quindi, elaboriamo il dato e siamo attenti ad eventuali anomalie.

Questa mattina, ad esempio, è passata sul mio tavolo una segnalazione che abbiamo inviato al nuovo organismo istituito presso il Ministero dell'interno per valutare certi tipi di situazioni, perché su una certa partita abbiamo registrato degli scostamenti. Lo abbiamo potuto fare perché avevamo il dato, ma se quel dato, come avviene nel caso di scommesse raccolte in Italia da parte di soggetti non concessionari che sono all'estero, non passa al totalizzatore – come è avvenuto ad esempio nella vicenda di Cremona – non siamo in grado di intervenire.

Il problema dell'interscambio informativo va dunque affrontato in tempi rapidi. A questo proposito, ci tengo a dire che siamo riusciti a stipulare un accordo bilaterale con la Francia sullo scambio di informazioni e stiamo promuovendo accordi analoghi anche con altri Paesi. Siamo stati tra l'altro i primi a muoverci in questo senso, perché non ci sono esperienze di questo tipo.

LI GOTTI. E con Malta?

FERRARA. Malta fa parte dello spazio economico europeo.

LI GOTTI. Quindi avete fatto un accordo con Malta?

FERRARA. Abbiamo ricevuto circa otto mesi fa gli esponenti dell'autorità maltese, con cui abbiamo avviato un dialogo per lo scambio di informazioni.

Per quanto ci è possibile, cercheremo di attivare tutti i canali consentiti dalla legge per cercare di avere da Malta i dati che a noi interessano,

ovviamente in un rapporto di reciprocità, perché sicuramente anche le autorità maltesi vorranno avere informazioni da noi, anche se penso che siamo forse più noi ad essere interessati ai loro dati che non loro ai nostri.

Venendo poi specificamente alla gara per i giochi *on line* cui lei ha fatto riferimento, senatore Li Gotti, è bene che si sappia che l'indicazione che veniva dalla Commissione europea era di non porre limiti al numero di operatori in gara. Siamo stati noi per certi versi ad indicare il tetto dei 200 operatori; per la verità, volevamo fare una gara molto più ristretta ma, di fronte a questa proposta, ci sono state forti obiezioni da parte dall'Europa perché ciò equivaleva fondamentalmente a una restrizione del mercato e quindi non si poteva fare.

La stessa indicazione della scadenza del 31 dicembre di quest'anno per le istanze di partecipazione alla gara bandita a febbraio non è stata condivisa dall'Europa, secondo la quale per quella procedura di aggiudicazione varrebbe invece una sorta di autorizzazione *in progress*, per cui ad ogni soggetto che si dovesse presentare con i requisiti richiesti, bisognerebbe rilasciare comunque la concessione. Ma che senso ha parlare di concessione se non si prevedono dei termini di riferimento? Si tratterebbe al contrario di un'autorizzazione, con un passaggio dunque da un regime concessorio ad uno autorizzatorio, il che equivale per noi a una violazione dei principi dell'ordine pubblico di cui il legislatore ha voluto garantire il rispetto in un mercato così difficile come quello dei giochi, proprio attraverso il ricorso a un sistema di tipo concessorio.

Non si può negare che da questo punto di vista vi siano dei problemi, ma tanti altri ancora ce ne saranno. Per questo diventa fondamentale la collaborazione con le Forze dell'ordine, con la Commissione parlamentare, con gli organismi internazionali, con le amministrazioni di altri Paesi. Infatti, questo stesso nostro problema cominciano a porcelo anche in Grecia, in Francia e addirittura in Norvegia e in Austria, con le cui autorità abbiamo avuto dei contatti. Sotto questo profilo cercheremo di sviluppare sinergie informative anche in tempo reale e confidiamo – non dico che siamo sicuri perché la sicurezza non può averla nessuno – nel fatto che si possa prima o poi arrivare a un sistema europeo; se vi fosse infatti un coordinamento europeo, cioè una centrale europea che si occupa dei profili penali e amministrativi collegati alla materia, si potrebbe forse risolvere gran parte dei problemi.

GARAVINI. Signor Presidente, ringrazio innanzitutto il dottor Ferrara per la sua relazione, scusandomi fin d'ora perché probabilmente dovrò allontanarmi prima della fine dei nostri lavori.

Comincio col dire che siamo molto allarmati per la massiccia richiesta di concessioni proveniente da Malta e ritengo che quella odierna possa essere anche l'occasione per sensibilizzare l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato a rivolgere una particolare attenzione a questo tema. In particolare, visto lo stato dell'arte, vorrei sapere se è stata valutata l'ipotesi di prendere in esame la legislazione di Malta, per cercare di capire se nasconde strumenti e cavilli attraverso i quali è possibile favorire

i passaggi di proprietà. In altri termini, una volta assegnata la concessione, saremmo in grado di individuare un eventuale immediato passaggio di proprietà? Penso che forse una valutazione preliminare di questo tipo potrebbe essere utile ai fini dell'eventuale concessione o meno del gioco.

Vorrei poi cogliere l'occasione per chiedere un aggiornamento della situazione in relazione alle multe che sono state irrogate per gli apparecchi fintamente inattivi tra il 2004 e il 2007. Nel caso in cui vi fosse un pronunciamento sfavorevole al riguardo, avete già un'idea di quello che sarà l'atteggiamento dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato?

Da ultimo, signor Presidente, dal momento che mi dovrò allontanare, la informo che gli altri colleghi del Gruppo del Partito Democratico si faranno carico di formulare una serie di altri quesiti.

FERRARA. Onorevole Garavini, per quanto riguarda la legislazione di Malta, siccome parliamo di un Paese che fa parte dello spazio economico europeo e che non rientra nella «*black list*» - vale a dire tra i paradisi fiscali - non possiamo chiedere l'esame della normativa nazionale. Semmai, sulla base delle nostre esigenze, possiamo chiedere ai colleghi maltesi di valutare, attraverso una sorta di comparazione tra la loro legislazione e la nostra, se le informazioni in loro possesso possono esserci utili. Dovremo chiedere a Malta - e lo faremo, come con tutti gli altri Paesi - di trasmetterci i dati che a noi interessano.

Per quanto riguarda poi il passaggio di proprietà, gli atti di concessione prevedono che ci sia un monitoraggio costante, nel senso che il concessionario è obbligato a darne comunicazione. Se non sbaglio, il passaggio di proprietà delle quote dovrebbe essere addirittura sottoposto all'autorizzazione dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato. Alla luce di queste brevi considerazioni, possiamo dire che i passaggi di proprietà devono essere comunque monitorati, perché sono oggetto di obblighi convenzionali. A Malta chiederemo - ovviamente nell'ambito di quei rapporti che ci sono stati, ci saranno e ci dovranno essere con tutti i Paesi interessati - di mettere a nostra disposizione le informazioni utili per capire se il soggetto ha i requisiti necessari per essere ammesso alla concessione.

Per rispondere poi all'altro quesito posto dall'onorevole Garavini mi servirebbero almeno due ore, anche perché ho studiato la vicenda in un momento successivo; proverò comunque a descrivere per larghe linee quella che è la situazione. Nel 2007 viene avviata l'indagine della procura regionale della Corte dei conti, che ritiene di aver individuato la mancata applicazione di penali contrattuali ai concessionari che non si erano collegati al sistema Sogei. Prendendo spunto da questa indagine, l'Amministrazione dei Monopoli ha emanato provvedimenti di irrogazione di sanzioni esattamente uguali a quelli della Corte dei conti, contestando ai dieci concessionari la mancata applicazione di penali per circa 98 miliardi. A questo punto si apre lo scenario.

L'indagine della Corte dei conti procede ovviamente sulla base di quelle che sono le sue competenze specifiche, vale a dire l'accertamento del danno erariale. I dieci concessionari impugnarono dinanzi al TAR i

provvedimenti emanati dall'Amministrazione dei monopoli, che contestava un danno erariale per 98 miliardi. Il tribunale amministrativo diede ragione ai concessionari, giudicando le sanzioni irragionevoli, non eque e non proporzionate, sia per il *quantum* sia per la violazione del principio del contraddittorio. In sostanza, la sanzione era stata irrogata senza sentire le ragioni della controparte.

Nel frattempo, alla Camera, nel 2007, venne approvato una risoluzione presentata dall'onorevole Nannicini, con cui si impegnava il Governo ad indicare all'Amministrazione dei monopoli – retta *pro tempore* dall'allora direttore – la necessità di rivedere le convenzioni – la cui violazione aveva portato alle sanzioni di 98 miliardi – dal punto di vista dell'ammontare e della qualificazione, affinché fossero ispirate ai principi di ragionevolezza, proporzionalità ed equità. In sostanza, in sede parlamentare fu approvato una risoluzione che sostanzialmente ricalcava quello che in sede giurisprudenziale il TAR aveva riconosciuto ai concessionari. L'allora vice Ministro inviò quindi una lettera di indirizzo ai Monopoli, chiedendo di rivedere la concessione e di riscriverla secondo questi principi.

Successivamente, la convenzione è stata riscritta e inviata nuovamente al Consiglio di Stato per il prescritto parere. Delle quattro penali che avevano portato alla cifra di 98 miliardi, il Consiglio di Stato ne ha considerate tre eque, proporzionate e quindi applicabili. Per la quarta sanzione, invece, ha sottolineato l'esigenza di fissare criteri determinati da un'apposita commissione terza. L'Amministrazione ha quindi irrogato le prime tre sanzioni sulla base di queste indicazioni del Consiglio di Stato, ma i concessionari hanno impugnato dinanzi al TAR anche queste sanzioni. Questa volta, il TAR ha dato ragione all'Amministrazione dei monopoli, riconoscendo che era stato rispettato il principio dell'equità e della proporzionalità. I concessionari hanno impugnato questa sentenza appellandosi al Consiglio di Stato, che ha dato loro ragione. Pertanto, le prime tre penali ormai sono state cassate: sebbene fossero state ritenute congrue in primo grado, sono state annullate in secondo grado.

Per la quarta penale, era prevista la nomina di un'apposita commissione. Quando sono arrivato ai Monopoli, anche se non ero ancora formalmente direttore – lo sono diventato a fine dicembre 2008 – ho avuto l'impressione che la commissione che era stata indicata – la cui nomina era compito del Ministro – avesse bisogno di un'autorevolezza maggiore, rispetto a quella che era stata ipotizzata. Pertanto, ho suggerito di nominare quali componenti – e così è stato fatto – il presidente della sezione giurisdizionale della corte dei conti, il professor Monorchio, già ragioniere generale dello Stato, quindi massima espressione della dirigenza pubblica, seppure in pensione, e – come terzo componente – un magistrato ordinario fuori ruolo in servizio presso il tribunale di Roma, il dottor Adelchi D'Ippolito, il quale peraltro era all'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze.

La commissione ha stabilito i criteri per la determinazione della quarta penale, però quando li ha forniti all'Amministrazione – si era giunti

nel frattempo alla metà del 2010 – l’ha invitata a valutare la possibilità di adottare misure correttive per evitare la violazione dei principi di equità e proporzionalità. Abbiamo perciò chiesto un parere all’Avvocatura generale dello Stato, la quale – confermando le conclusioni della commissione – ha suggerito di sottoporre la questione al Consiglio di Stato, che pur essendosi già espresso sulle prime tre sanzioni avrebbe dovuto valutare l’assetto sanzionatorio nel suo complesso, per non peccare sotto il profilo della legittimità.

Ci siamo quindi rivolti al Consiglio di Stato, che – se non erro – nel luglio 2010 ci ha indicato i criteri per la determinazione degli importi della quarta penale, che per noi è pari a circa 60 milioni di euro. Abbiamo irrogato le sanzioni, contestando questa cifra. I concessionari hanno chiesto di accedere agli atti, per esercitare il contraddittorio, e i termini stanno scadendo. Visti i precedenti, è verosimile che impugnino anche questo provvedimento dinanzi al TAR. Vedremo quindi quale sarà l’esito di questa quarta sanzione per 60 milioni. Parallelamente, procede il giudizio per verificare se i concessionari abbiano provocato un danno erariale: il procedimento è stato impostato e ormai dovrebbe essere alle battute finali. Ci risulta infatti che recentemente si è svolta l’udienza. Questo è il quadro.

PRESIDENTE. Speriamo che non vengano a conoscerlo altri aspiranti stranieri alle concessioni, altrimenti sarebbero incoraggiati ad andare avanti.

FERRARA. Infatti, Presidente.

LAURO. Signor Presidente, vorrei esordire innanzitutto con i miei personali complimenti, non formali ma sostanziali, al direttore Ferrara, per il modo in cui ha gestito questa situazione, dal 2008 ad oggi. È apprezzabile che ora i concessionari stiano in attesa nell’anticamera del direttore generale e non gli sia consentito – come in precedenza – di battere i pugni sulla scrivania dei responsabili dei Monopoli di Stato. Questo a me pare un grande passo avanti anche dal punto di vista etico.

Lei, dottor Ferrara, ha descritto in maniera fedele, realistica e direi allarmante la situazione dei Monopoli di Stato, che dispone soltanto di 30 dirigenti *ad interim* e 1.400 addetti, a fronte di un mercato che si è dilatato all’infinito e che presenta problematiche complesse, in una congerie di norme che apre il varco ad un contenzioso illimitato, dove regnano sovrane le decisioni dei TAR, in materie così delicate (chi vuole capire capisca).

È chiaro che negli ultimi provvedimenti sia stato privilegiato il discorso relativo alla tutela dei minori, ma ciò è insufficiente. Sul divieto di pubblicità ingannevole, dobbiamo sicuramente provvedere. Lei non ritiene, a fronte della situazione che ci ha illustrato, che sia necessaria una riforma del settore? Attribuisco un grande valore al suo giudizio, in termini politici, perché il ritardo del legislatore è impressionante: la cecità,

la sordità, l'incapacità del legislatore di comprendere questa situazione sono allarmanti.

Lei ha sottolineato cosa è diventata oggi l'Autorità dei monopoli: un'autorità amministrativa, un soggetto regolatore, interlocutore alla pari dei concessionari, controllore, sanzionatore, che ha una forma ibrida, dalla quale non si uscirà, nonostante la sua bravura personale e quella dei suoi collaboratori, se il legislatore non prende consapevolezza della necessità di una riforma organica del settore. In verità, di fronte all'incalzare delle interrogazioni e delle sollecitazioni della Commissione antimafia, il Sottosegretario del precedente Governo si era cortesemente impegnato, in Aula, ad anticipare una riforma organica del settore, riguardante anche gli uomini, i mezzi, gli apparati informatici, gli strumenti di controllo e la definizione della figura giuridica dell'Amministrazione, poi però non se ne è fatto niente.

Dottor Ferrara, ritiene che si sia arrivati al punto che un Comitato, una Commissione d'inchiesta, il legislatore o chi altri si voglia, i Presidenti delle due Camere, propongano di istituire una commissione per studiare e approfondire le norme primarie da approvare per una riforma organica del settore?

Passo ora a un'altra domanda. In modo sempre chiaro, e la ringrazio ancora di questo, lei ha fatto capire ai membri di questa Commissione, e a me innanzitutto, che i concessionari sono diventati una sfera allargata della pubblica amministrazione. Se riflettiamo sull'affermazione che lei ha fatto, ossia sul fatto che i concessionari, per i compiti e le incombenze che derivano dalla concessione, sono da considerarsi degli incaricati di pubblico servizio, constatiamo che nasce una contraddizione clamorosa nel caso in cui degli incaricati di pubblico servizio ostacolano le norme di trasparenza che, faticosamente e contraddittoriamente, il Parlamento ha varato anche in quest'ultimo anno.

La domanda che le pongo è la seguente. Se i concessionari sono incaricati di pubblico servizio, la Commissione antimafia avrebbe piacere – mi permetto di avanzare tale richiesta – di conoscere, in base alla gara *sub iudice*, come l'ha definita lei, chi sono i concessionari che hanno fatto opposizione o hanno impugnato i provvedimenti. Ci può fornire l'elenco dei concessionari e dei provvedimenti? In particolare, quali sono i motivi di impugnazione? Riguardano la questione del 2 per cento della partecipazione al capitale, la patrimonializzazione, i requisiti patrimoniali, la presenza in paradisi fiscali? Se la Commissione antimafia e il Comitato che si occupa di antiriciclaggio avessero l'opportunità, visto che si tratta di atti pubblici, di sapere chi sono i soggetti che hanno impugnato di fronte al TAR la legittima posizione dei Monopoli, forse ci sarebbe maggiore chiarezza.

PRESIDENTE. E ci consentirebbe anche di fare valutazioni che i Monopoli non possono fare.

LAURO. Credo che prima o poi i Monopoli dovranno dedicare almeno 300 dipendenti dei 1.400 addetti solo agli aspetti del contenzioso.

Dottor Ferrara, lei sa che questa Commissione ha varato sotto la Presidenza del senatore Pisanu due Relazioni. Alla Camera dei deputati è stata inviata una Relazione al Presidente, e lì giace, lì è morta; bisogna dirlo, signor Presidente, non possiamo tacerlo. Al Senato invece, sotto l'incalzare dei senatori molto sensibili all'argomento, la Relazione, anche se contestata sotto il profilo procedurale – perché delle relazioni della Commissione si deve solo prendere atto e non si possono discutere – c'è stato un dibattito. La Relazione, pur violando le procedure parlamentari, è stata votata non per alzata di mano, direttore Ferrara, bensì con voto elettronico all'unanimità: credo sia un caso unico a livello di storia parlamentare. I membri di tutti i Gruppi hanno chiesto che i provvedimenti ipotizzati in calce alla Relazione antimafia ossia le proposte dei senatori Li Gotti, De Sena e Lauro, in relazione alle misure urgenti che lei ben conosce, siano calendarizzati al più presto. Ho iniziato una raccolta di firme; al momento, ho raccolto il consenso di 50 senatori, i quali chiederanno al Presidente di calendarizzare al più presto tali provvedimenti. Ciò non perché si tratti di opere d'arte, ma perché potrebbero essere, avvalendosi anche della collaborazione dei Monopoli, degli strumenti da utilizzare in attesa della riforma organica delle misure urgenti a tutela dei minori. Le norme indicate nel documento consegnatoci fanno riferimento a multe di 500 o 1.000 euro o alla sospensione dell'attività, ma sono risibili rispetto alla portata del problema dei minori nelle sale giochi.

Per quanto riguarda la pubblicità ingannevole, invito i miei colleghi a guardare le reti televisive di RAI, Mediaset e La7. La pubblicità del gioco *on line*, in cui una bellissima fanciulla con linguaggio subliminale chiede «vuoi giocare con me *on line*?», è una dimostrazione di come funziona la pubblicità.

Dottor Ferrara, ritiene che i provvedimenti che l'antimafia ha proposto al Parlamento possano e debbano meritare una corsia speciale? Non sto chiedendo il suo consenso, ma dal momento che lei è un alto dirigente dell'Amministrazione, attribuisco un valore politico al suo giudizio. Ciò sarebbe necessario, affinché prima della fine della legislatura, in attesa di una riforma organica, vengano varate delle misure urgenti sulla tutela dei minori, sulla pubblicità, sul registro delle scommesse, sulla trasparenza delle società residenti nei paradisi fiscali.

Le rivolgo un'altra domanda perché l'occasione è ghiotta. Il mio quesito riprende ciò che le ha chiesto il senatore Li Gotti. Le misure previste per la lotta alla ludopatia sono state varate? A che punto è il decreto interdirigenziale relativamente ai requisiti di affidabilità, onorabilità, professionalità e indipendenza?

PRESIDENTE. Dottor Ferrara, le faccio presente che può riservarsi di fornirci ulteriori elementi di dettaglio in un momento successivo rispetto alla seduta odierna. Preciso altresì che la richiesta riguardante l'e-

lenco dei concessionari rivolta dal senatore Lauro è da considerarsi una richiesta della Commissione.

FERRARA. Senatore Lauro, le norme sui minori previste dalla legge n. 220 erano assolutamente insipienti. Il decreto-legge n. 98 ha cambiato radicalmente il tessuto normativo con delle norme che abbiamo proposto noi (è ovvio che tutto si possa migliorare). Intanto, con la legge n. 220 si introduce per la prima volta il divieto generale di gioco per i minori. Si tratta di un principio che prima non esisteva: prima c'erano singole disposizioni circa il divieto ai minori in alcune aree, ma in proposito non erano previste norme di carattere generale.

Come dicevo, la legge n. 220 prevedeva delle sanzioni oggettivamente irrisorie, ad esempio multe da 500 a 1.000 euro. Il decreto-legge n. 98 stabilisce invece che per ogni violazione accertata nei confronti di soggetti che consentono il gioco ai minori è prevista una sanzione che può arrivare fino a 20.000 euro, e ne abbiamo già applicate alcune (tre o quattro) grazie all'azione svolta dal comitato interforze, del quale facciamo parte noi e le forze di polizia. Dati più completi ci arriveranno nei prossimi giorni, ma svolgeremo controlli ripetutamente nei prossimi mesi e spero anche nei prossimi anni. Vorrei inoltre precisare che se nel corso di un triennio, anche in modo non continuativo, si verificano almeno tre violazioni, si stabilisce la perdita di qualunque licenza ed autorizzazione per il soggetto esercente. Se ad esempio si tratta di un bar, non si perde soltanto la licenza per il punto di gioco, ma anche la licenza per l'attività del bar. Si può anche introdurre una norma penale, ma sicuramente la misura che ho descritto comporta delle conseguenze importanti, che sono ancora poco note ma di cui bisogna dare atto, perché mi sembra che la legislazione stia avviandosi a passi forzati verso una valida deterrenza con una significativa attività di prevenzione.

Il decreto interdirigenziale, al quale ha fatto prima riferimento anche il senatore Li Gotti, è stato varato, prevedendosi all'interno dello stesso sia gli indici patrimoniali economico-finanziari, sia i requisiti di professionalità e di affidabilità.

LAURO. Dottor Ferrara, la invito cortesemente a trasmetterlo alla Commissione.

FERRARA. Provvederemo certamente in tal senso.

Quanto all'esigenza di una riforma normativa organica nel settore dei giochi, ritengo che essa sia assolutamente necessaria. Abbiamo già predisposto una bozza di decreto legislativo per fissare i criteri per un testo unico in materia, del quale abbiamo bisogno noi, prima ancora di altri, per fare un po' di pulizia. A volte io stesso ho difficoltà e spesso perdo molto tempo per reperire una norma dovendo ricercare disposizioni sparse in diversi contesti; se ho difficoltà io, pensiamo a quelle che possono incontrare gli operatori del settore o gli stessi consumatori.

Per quanto riguarda poi la questione dell'impugnativa, hanno presentato ricorso contro l'Amministrazione autonoma dei Monopoli due tra i dieci concessionari storici, vale a dire Bplus Giocolegale Limited e Game-net spa.

È stato impugnato innanzitutto il decreto firmato dall'Amministrazione dei Monopoli e dalla Ragioneria dello Stato che fissa gli indici, contestando sostanzialmente i criteri. A questo proposito c'è da dire però che, a mio avviso – ma si tratta ovviamente di una visione di parte, che come tale può essere contestata – siamo nell'ambito di profili di discrezionalità tecnica, su cui non vedo francamente margini: vedremo comunque come si pronuncerà il giudice investito della questione.

L'impugnativa è stata poi estesa all'intero bando di gara, senza che si sia fatto però alcun riferimento alla norma secondo cui i soggetti che partecipano alla gara devono dichiarare gli estremi identificativi dei soci con partecipazione al capitale superiore al 2 per cento. Il discorso ha riguardato più in generale quello cui ho accennato prima: in particolare, secondo i ricorrenti, le norme da noi poste a base della gara non sarebbero loro applicabili in quanto i dieci concessionari – tra cui gli stessi ricorrenti – sarebbero sottoposti alla *lex specialis* dettata dal decreto-legge n. 78 del 2009. In base a questa normativa, infatti, chi aveva già avuto l'autorizzazione all'installazione di videoterminali poteva continuare a svolgere l'attività senza soluzione di continuità. Noi contestiamo assolutamente questa posizione.

Nel ricorso sono addotte ampie e diverse motivazioni: si dice che noi chiediamo troppo ai concessionari in termini economici e di adempimenti, ma tutto questo rientra ovviamente in un gioco di ruoli che è fisiologico quando si instaurano contenziosi di questo tipo. Noi siamo abbastanza tranquilli sul fatto che in primo grado saranno fatte prevalere le ragioni dell'Amministrazione; in ogni caso, ove anche la pronuncia fosse a noi sfavorevole, ricorreremo al Consiglio di Stato.

Dal momento poi che il senatore Lauro è molto attento anche ai profili innovativi della materia, ci tengo a dire che, a mio avviso, il Testo unico non è sufficiente per riordinare il settore dei giochi: bisogna fare qualcosa di più, proprio per quanto riguarda l'attività di contrasto alla mafia, e noi in proposito qualche idea ce l'abbiamo. Io stesso mi sono occupato personalmente di attività di contrasto alla mafia sul territorio – scusate se mi cito, ma vedo qui il colonnello Rampolla, con il quale siamo stati vecchi colleghi – a Milano, col G.I.C.O., e poi a Palermo ai tempi di Falcone, per cui un po' di queste cose me ne intendo.

Così, ad esempio, si parla soltanto di partecipazione al capitale sociale superiore al 2 per cento, facendo riferimento a soggetti che partecipano ad una società in modo palese, ma ci sono modi diversi per influenzare e per riciclare. Se viene fatto un finanziamento – direttamente o attraverso una società schermo – a favore di un soggetto ed appare il credito del soggetto nei confronti della società, non può essere anche questa una forma di riciclaggio? Non c'è bisogno che vi sia una partecipazione nella società, perché si può tranquillamente operare in altro modo.

Perché, quindi, non estendiamo gli accertamenti, in modo da escludere anche quei soggetti che abbiano rapporti finanziari – ovviamente entro certe soglie – con soggetti mafiosi infiltrati? Sarebbe già un importante passo avanti che potremo fare.

Faccio un altro esempio. Il divieto generalizzato di intestazione fiduciaria oggi nelle gare si supera, purché si dica chi c'è dietro l'intestazione fiduciaria. Non c'è quindi un divieto di partecipazione, ma soltanto un obbligo di dichiarazione. Perché non inseriamo invece un divieto generale per il quale non possono partecipare alla gara quei soggetti che hanno intestazione fiduciaria? Si dica in modo chiaro, senza bisogno che si facciano dichiarazioni.

LAURO. Apriamo la vetrina!

FERRARA. Sotto questo profilo ci sono altre cose che possiamo fare e delle quali siamo pronti a discutere quando la Commissione lo riterrà opportuno.

PRESIDENTE. Se potesse farci avere una nota su questo, ci farebbe cosa gradita.

PAOLINI. Signor Presidente, voglio ringraziare innanzitutto il dottor Ferrara per la sua relazione, oltre che per il suo piglio chiaro e deciso.

La mia è una domanda molto semplice. Il quadro che è stato delineato rivela, non dico un'impotenza, ma sostanzialmente una limitata possibilità operativa degli Stati nazionali in rapporto alle decisioni assunte a livello europeo. Vorrei sapere fino a che punto saremmo in grado come Stato di superare questo problema, laddove trovassimo – e ci sono – resistenze a livello sovranazionale.

Faccio un esempio. Anche in occasione di un'altra vicenda ho sentito parlare di Malta, che fa parte dell'Europa, ma che evidentemente ha normative favorevoli ad un certo tipo di operazioni, altrimenti non si spiega il motivo per cui tutti vanno lì. Nel caso di specie, proprio a Malta si consentiva a delle compagnie di assicurazione di utilizzare come patrimonio delle «croste», cioè delle opere d'arte che venivano poi sopravvalutate. Così, mentre le nostre compagnie di assicurazione devono porre a garanzia beni mobili o immobili, solidi, concreti ed esattamente valutabili, a Malta si può anche stimare 100 milioni una «crosta» da 100 euro e creare così una «riserva occulta».

Sono perfettamente d'accordo con quanto ha detto il senatore Lauro, per cui mi associo all'invito che è stato rivolto all'Amministrazione autonoma dei Monopoli affinché ci trasmetta la documentazione necessaria per riuscire a capire meglio come stanno effettivamente le cose. Quello che però vorrei sapere, dottor Ferrara, è in quale misura – da uno a 100 – lei ritiene che potremo operare. Cioè, per dirla più brutalmente, quanto siamo impotenti rispetto a decisioni assunte a livello sovranazionale?

FERRARA. È una domanda impegnativa. Sicuramente abbiamo fortissimi vincoli quando prevediamo norme che possono essere interpretate dalla Commissione europea come restrittive della concorrenza. Per questo, allora, diventa importante il regime concessorio e quel principio spesso dimenticato – c'è da dire infatti che noi italiani, io per primo, siamo un po' provinciali e spesso pensiamo che quello che fanno gli altri Paesi sia sempre meglio e che noi non siamo in grado di farlo – che è stato più volte riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione europea.

Ci sono operatori che vengono in Italia sostenendo che, avendo l'autorizzazione nel loro Paese, possono venire a fare raccolta gioco in Italia. Questo è in contrasto con il regime concessorio, che vuole necessariamente subordinare la concessione ad un vaglio preventivo legato a ragioni di ordine pubblico, di tutela dei consumatori – soprattutto minori e ludopatici – oltre che di tutela erariale. Quindi, questa è per noi una leva fortissima che possiamo adottare. Siamo *sub iudice*, perché a marzo ci sarà il pronunciamento della Corte di giustizia su un tema che riguarda proprio le scommesse, a cui si è fatto prima riferimento. Una delle proposte che la Commissione ha formulato tocca anche quell'argomento.

Abbiamo sicuramente a disposizione questa leva. Se venisse confermato ciò che ad esempio la Corte di giustizia ha stabilito nel pronunciarsi nei confronti del Portogallo, cioè che è legittimo per gli Stati imporre restrizioni agli operatori che vengono da altri Paesi per ragioni di ordine pubblico o tutela dei minori, abbiamo la possibilità di giocarcela – passatemi questa espressione – in modo significativo, perché sotto questo profilo siamo in buona compagnia. Anche gli altri Stati, infatti, hanno lo stesso problema che abbiamo noi, cioè vogliono tutelare le loro autonomie quando si tratta di difendere principi e interessi di carattere generale.

Quando si tratta di impostare le gare, siamo spesso soccombenti, però grazie ai nostri tecnici che sono a Bruxelles e che ci aiutano siamo riusciti a far accettare tesi che ci hanno consentito di trovare punti di mediazione, ad alcuni dei quali ho accennato nel precedente intervento.

CARUSO. Signor Presidente, deve permettermi una premessa che non ha assolutamente un sapore polemico, anche se potrebbe sembrare. Ascoltando la sua prolusione e leggendo il documento che ci ha fatto pervenire, avevo tratto l'opinione che lei lamentasse l'esistenza di un complesso normativo che, a causa di processi di sedimentazione, di sovrascritture, di collisione fra norme, fosse infine diventato poco efficace e molto confuso. Del resto lo ha ripetuto poco fa. A tale proposito, avevo preparato una domanda, ma mi ha anticipato il senatore Lauro.

Mi rassicura il fatto che lei convenga sulla necessità di un testo unico, meno pomposo di una riforma organica, ma probabilmente più efficace, che lei affiderebbe ad una legge delega e quindi poi ad un decreto legislativo. Non è vietato, però, approvare leggi a cui sono magari allegati modelli concessori di base: le leggi consentono una cessione di sovranità dell'Amministrazione dei monopoli nei confronti del Parlamento, ma ne rafforzano la posizione nei confronti della Commissione europea.

FERRARA. Certo, assolutamente.

CARUSO. Lo spunto polemico era questo. Nella prima pagina della relazione che ci ha consegnato, in 28 righe, per sei volte, quindi con una media di una volta ogni quattro righe e mezzo, lei ribadisce che l'Amministrazione «ha contribuito a definire le linee di impianto», ha svolto «un ruolo propositivo» nell'integrare il quadro normativo, «un'attività propositiva» e così via. Facendo la media con i complimenti che le ha rivolto il senatore Lauro nel giro di tre domande, diciamo che possiamo mandare pari la questione!

Tuttavia, se l'Amministrazione dei monopoli ha costantemente contribuito alla formazione del quadro normativo, come può poi lamentarne la confusione e chiedere – ma convengo anch'io su questo punto, se la situazione è quella descritta – l'adozione di un testo unico che comprenda le nuove norme, coordini quelle esistenti e soprattutto abroghi quelle preesistenti? Ciò non sarebbe stato vietato nemmeno in occasione dell'esame delle varie disposizioni di legge che il Parlamento ha approvato, anche su proposta dell'Amministrazione dei monopoli, in una legislatura nel corso della quale spesso il Governo ha imposto le proprie disposizioni senza che si potesse esercitare alcuna critica, neanche per evidenziare la necessità di eliminare certe norme perché collidevano con altre.

Ad un certo punto della sua esposizione, lei ha parlato delle concessioni autostradali come modello adottato in questo momento dai Monopoli per la gestione delle concessioni di sua competenza. Avverto quindi l'esigenza di porre questa domanda a lei, e prima di tutto a me stesso, forse per la mia pochezza di capacità valutativa sul punto: le concessioni autostradali e quelle in materia di giochi non hanno una siderale distanza per temi, obiettivi, aspetti sociali da considerare, proprio in forza di quel principio che lei ha più volte ribadito?

Mi riservo un complimento per questa specifica ragione, cioè per la considerazione che il concessionario è lo Stato, quindi un soggetto che deve badare non solo al transito delle automobili e di conseguenza al profitto, ma anche a tutte le implicazioni di carattere sociale di cui uno Stato dignitoso deve preoccuparsi. Allora, nel cercare un modello nella concessione autostradale non si privilegia forse l'aspetto amministrativo, formale dell'atto concessorio e si trascura quello contenutistico, che è più vicino alla specificità della materia dei giochi?

Lei ha affermato con molta chiarezza che, nel corso dell'elaborazione dei bandi di gara, l'Amministrazione si è dovuta confrontare con la Commissione europea, spesso risultando soccombente su aspetti decisivi – anche se ora state riuscendo, come ci diceva, a far accettare qualche vostra tesi – malgrado il pericolo di pervasività mafiosa nel settore, che è assolutamente evidente, potesse costituire un veicolo per superare determinate rigidità europee.

Lei ha anche detto di avere un'esperienza di antimafia, quindi sa perfettamente che oggi affrontiamo un problema che non è più solamente relegato al perimetro siciliano, calabrese o napoletano: sarebbe stupido pen-

sarlo. Attualmente, la capacità pervasiva della criminalità è assolutamente evidente in tutta Europa e nel mondo. Viene il dubbio che gli interlocutori europei non lo abbiano capito o che essi – come è capitato in campo nazionale, quindi non sto muovendo ingiuria a nessuno – abbiano interessi pervasi nell'affermare principi che in linea concettuale sono senz'altro condivisibili, come la libertà di mercato e di stabilimento, ma che possono essere la giostra su cui sale la criminalità per far funzionare il suo gioco.

Questo dubbio esiste; del resto, l'Europa non è un santuario, è un luogo dove circolano le idee, che hanno le gambe degli uomini. Allora, sempre con riferimento a questa «trattativa» con i funzionari europei, l'Amministrazione dei monopoli ha riferito al Ministro degli affari esteri o a quello per le politiche comunitarie quali difficoltà, quali problemi incontrate? Il nostro Governo, quando va a Bruxelles, è informato su ciò che succede, oppure non ha queste informazioni?

Faccio un'altra osservazione, anche in questo caso – mi creda – senza malanimo: lei ha detto che lo *staff* direttivo dell'Amministrazione è composto da 30 dirigenti. Forse le è sfuggito il numero degli ispettori, cioè di coloro che rappresentano la forza sul territorio e che possono svolgere la seconda funzione dell'Amministrazione, quella del controllo.

Nel corso dell'audizione, lei ha parlato più volte degli accordi fatti con i gruppi interforze. Devo immaginare che gli uomini dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato non bevano più caffè, perché in migliaia e migliaia di esercizi pubblici italiani decine e decine di migliaia di ragazzini spendono cifre incalcolabili nelle *slot machine*. Comincio a pensare che la stretta economica abbia colpito anche i consumi minori, o che questi accordi e la capacità ispettiva dell'Amministrazione non siano così efficaci.

A proposito della collaborazione con le autorità maltesi, lei ha detto che, da sette mesi, è in corso una serie di incontri con l'omologa autorità dei Monopoli in terra maltese. Cosa dicono dei comuni con 1.800 abitanti e di alcune società che chiedono la concessione? Sono state richieste e date informazioni? Il bando, se ho capito bene, scade a dicembre, quindi siamo - come si dice - *in limine litis*. Vorrei allora sapere se e quali risposte le autorità maltesi hanno dato e con quale credibilità. Anche questa è una questione che, secondo me, può essere legittimamente posta dal nostro Governo, attraverso la consultazione dell'ambasciatore maltese e, per quanto riguarda Gibilterra, attraverso la consultazione dell'ambasciatore del Regno Unito. Ritengo che il nostro Paese non debba sempre, anche quando si tratta di questioni palesi ed evidenti, passarci sopra in maniera superficiale.

Per quanto riguarda i bandi, la mia sensazione – ma mi riferisco anche a qualche elemento che ho colto nella sua esposizione – è che il catalogo dei requisiti dei partecipanti si soffermi molto a specificare quali caratteristiche non debbono avere, trascurando l'altro aspetto, quello dei requisiti da possedere, perché credo che questo non sia vietato dalle disposizioni europee, non sia una restrizione di mercato, non violi la libertà di stabilimento, ma semplicemente semplifichi il sistema, rendendolo più ef-

ficace. Credo che lei abbia detto qualcosa del genere quando, ad esempio, ha sostenuto che, per quanto concerne le fiduciarie, si fa prima a toglierle di mezzo chiudendo il discorso.

L'ultima questione riguarda *Internet* e la pubblicità. *Internet* è spesso usato come una foglia di fico. Sappiamo perfettamente che la rete è interdittibile ed abbiamo degli esempi al riguardo. Di fronte a irregolarità conclamate, infatti, la nostra Polizia postale può interdire dei siti; è già accaduto con riferimento al fenomeno della pornografia minorile, della pedofilia e quant'altro. Per affrontare il problema esiste dunque lo strumento tecnico ed amministrativo, ma anche quello, ancor più terrorizzante – se vogliamo dirlo in maniera rozza ma efficace – del *provider*. Richiamo alla sua attenzione questo aspetto che sembra essere ancora il ventre molle della questione.

FERRARA. A proposito del rischio di avere norme confuse, l'auspicio è quello di avere un testo unico, un riordino di tutta la normativa. Tra la scelta di non contribuire a creare disordine in attesa di ordinare la materia e quella di lasciare le cose così come erano, abbiamo preferito intervenire dal punto di vista normativo sulla parte che concerne i controlli. Se si desidera, posso approfondire il discorso a partire dal 2009, ossia dall'anno in cui sono diventato direttore dei Monopoli. Abbiamo preferito peccare di maggiore incidenza sotto questo profilo, ma si rendeva necessario intervenire o almeno proporre soluzioni che ponessero rimedio a quelle che, secondo me, sono le lacune della legislazione. Molto si è legiferato nel tempo su aspetti tecnici, come le caratteristiche della VLT e dell'AWP, ma ci si è occupati poco della parte che concerne i controlli, le verifiche, la sicurezza e quant'altro.

Non abbiamo proposto noi il riferimento alle concessioni autostradali. Il testo normativo della legge n. 220 non è quello che avevamo proposto noi, perché le nostre proposte erano di altro tipo. Il testo venuto fuori, a quanto mi risulta, è stato mutuato da chi l'ha scritto, e lì abbiamo ravvisato alcuni spunti nella direzione che secondo me è giusta: ad esempio, condividiamo la questione del controllo sui paradisi fiscali.

Convengo sul fatto che c'è un'eccessiva attenzione agli aspetti amministrativi. Dirò anzi che sono molto preoccupato. Tra le richieste dell'Amministrazione dei monopoli vi sono anche i controlli sui bilanci delle società. La normativa ci consente, attraverso convenzioni non onerose, di avvalerci di strutture specializzate; pertanto, ho inviato una richiesta alla Guardia di Finanza e all'Agenzia delle Entrate, che si sono dichiarate disponibili. Ripeto, noi non abbiamo le capacità per svolgere questo genere di attività. Aggiungo che non possiamo assumere iniziative che siano a costo, ed è giusto che sia così.

Tengo poi a precisare che gli ultimi interventi hanno ridotto la dotazione finanziaria dei Monopoli di 50 milioni di euro: dico questo per sottolineare un aspetto che spesso viene trascurato. Fare la guerra con il colapasta in testa si può anche fare, ma è un votarsi al suicidio. Non ho ancora visto, invece, proposte che vadano nella direzione di un potenzia-

mento dell'Amministrazione dei monopoli; spero che ci sia qualche iniziativa che punti alla qualificazione, al miglioramento, all'efficientamento – termine brutto ma molto efficace, e scusate il bisticcio di parole – dell'Amministrazione.

Mi si chiede se la Commissione europea non abbia sensibilità in alcuni ambiti. Certo, non ne ha su alcuni temi: il problema mafia, 'ndrangheta, camorra è un problema nostro.

PRESIDENTE. È un problema anche loro.

FERRARA. Sì, adesso comincia ad avere qualche riflesso anche in altri Paesi europei, ad esempio in Germania. Sono calabrese quindi conosco il problema. Noi ci rivolgiamo ai tecnici del Dipartimento delle politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio, che hanno rapporti con la Commissione europea. La parte diplomatica viene coinvolta quotidianamente, poiché la nostra interfaccia è quella, e poniamo l'accento e l'attenzione sull'aspetto dell'ordine pubblico con particolare riferimento all'invadenza e alla pervasività del fenomeno criminale organizzato, che è presente in modo significativo in Italia, ma che, come ha sottolineato anche il Presidente, comincia a riguardare anche altri Paesi della Comunità europea.

A proposito della collaborazione con le autorità maltesi, innanzitutto vorrei precisare che esiste una commissione che sta valutando le domande, perché questo non spetta ai Monopoli. Tale commissione è formata da un magistrato del Consiglio di Stato, un magistrato ordinario, un esperto in materia di riciclaggio – una scelta che ho voluto io – e un esperto di finanza della Bocconi. Si tratta di una commissione tecnica che lavora in totale autonomia compiendo le sue valutazioni alla luce delle norme vigenti. Ci rivolgeremo alle autorità maltesi e faremo le nostre valutazioni nel rispetto delle norme: è ovvio che se l'autorità maltese dichiara che una determinata società ha sede a Malta e lì opera, non possiamo certo eccepire tali aspetti, perché apriremmo un contenzioso rischioso.

Senatore Caruso, i requisiti dei soggetti sono già indicati nel bando. Le norme prevedono che bisogna avere una dotazione, una strutturazione tecnico-amministrativa e dei volumi di affari di almeno 1,5 milioni, altrimenti bisogna ottenere la certificazione da un'autorità indipendente ed offrire garanzie fidejussorie fino a 1,5 milioni. Bisogna avere la capacità di operare nell'area: ecco perché il decreto interdirigenziale fa riferimento anche all'aspetto della solidità patrimoniale. È necessario quindi possedere alcune caratteristiche, diversamente dal passato quando, di fronte a un'opportunità normativa, si creava un soggetto *ad hoc*. Non è più tollerabile che si consenta la nascita improvvisa di soggetti solo per usufruire e sfruttare le opportunità offerte dalla normativa. Mi sembra invece che le nuove norme varate siano ben strutturate, almeno come impostazione generale.

Per quanto riguarda Internet, si è già intervenuti in proposito ed io mi sono limitato ad implementare quanto già previsto. Tutto ciò che sta emergendo in questi mesi – ad esempio, da luglio c'è il cosiddetto *Poker cash*

– avveniva tutto sui siti «.com», ossia quelli esteri, ma con la legge comunitaria è stato vietato di operare sui siti «.com». Ciò nonostante, molte persone non conoscevano tale divieto ed hanno continuato ad operare su tali siti. È stata l'Amministrazione ad avviare un'analisi dei siti e a procedere agli oscuramenti: un fatto che non era mai successo, peraltro non previsto da nessuna norma, quindi è stato anche contestato. Per fortuna siamo riusciti a superare il vaglio della giurisprudenza ed abbiamo oscurato i siti. Vi fornisco anche qualche cifra: nel 2011 abbiamo oscurato 824 siti non autorizzati; 842 nel 2010; 446 nel 2009; 208 nel 2008. Nel solo 2009 i tentativi di accesso sono stati 2,525 miliardi. Erano tentativi di andare ad operare sui siti *Internet.com* - quindi al di fuori di ogni legislazione - che sono stati poi in gran parte reindirizzati sui siti *Internet.it*. Questo tipo di attività - lo ripeto - viene sviluppata con le poche forze che abbiamo e nei limiti in cui siamo in grado di svolgerla. Ho citato, ad esempio, il caso delle scommesse: abbiamo creato un sistema informatico di monitoraggio, denominato «Robocop», al quale adesso si guarda con una certa attenzione anche a livello comunitario, che si occupa dell'analisi dei flussi delle scommesse anomale. Lo abbiamo inventato noi, perché non c'era prima alcuna norma di legge che lo prevedesse o lo consentisse, eppure lo abbiamo fatto, riuscendo in molti casi a segnalare per tempo fatti venuti poi all'evidenza della cronaca giudiziaria.

LAURO. Anche in questi giorni.

FERRARA. In questo senso abbiamo lavorato anche insieme alla polizia postale - e vengo alla questione dei controlli sul territorio cui faceva riferimento il senatore Caruso - nell'ambito del Comitato di alta vigilanza in materia di giochi, istituito proprio su nostra iniziativa, che vede sedere ad uno stesso tavolo le varie forze di polizia - Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato -, alle quali devo dare atto del lavoro che in questo senso hanno svolto in passato e che stanno svolgendo ancora di più in questi mesi.

Per quanto riguarda in particolare il gioco *on line*, tutto avviene via Internet, con moneta elettronica, per cui i pagamenti sono tutti con carta. Ci siamo chiesti se è mai possibile che non si riescano a monitorare i flussi.

C'è una norma nel decreto-legge n. 98 a proposito di gioco *on line* - noi in verità ne avevamo proposta un'altra che, rispetto a quella vigente, a nostro avviso sarebbe stata migliore - secondo la quale gli intermediari finanziari (banche) devono segnalare movimenti finanziari sospetti. Pertanto, al di là delle norme antiriciclaggio - ricordo che, come noi peraltro avevamo chiesto, c'è stata un'implementazione del decreto legislativo n. 231 del 2007, che prevede l'obbligo del rispetto della normativa antiriciclaggio anche per chi ha punti di raccolta gioco - riteniamo che si debba comunque fare di più, prevedendo ad esempio l'introduzione di registri per le scommesse. Provvederemo comunque ad inviare alla Commissione

le nostre proposte, unitamente agli altri documenti che ci sono stati richiesti.

Ci sono stati per la verità interventi significativi al riguardo. Noi avevamo proposto di prevedere sanzioni fino a 300.000 euro in capo agli intermediari finanziari che si fossero prestati a fare trasferimenti sui siti *Internet.com*. Nella norma alla fine non si è introdotto espressamente un divieto in tal senso, prevedendosi piuttosto una semplice segnalazione di questo tipo di comportamenti, il che comunque già ci basta, perché favorisce sicuramente una sensibilizzazione degli intermediari in questo senso. La segnalazione comporterà l'irrogazione di sanzioni e stiamo negoziando con ABI – perché ci sono problemi di ordine tecnico – e con la Polizia postale per arrivare a prevedere un intervento anche rispetto a queste situazioni.

Confermo che presso la nostra amministrazione operano oggi 30 dirigenti. Vorrei precisare che fino allo scorso anno l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato contava 1.400 dipendenti; poi, con la chiusura delle *ex* direzioni territoriali del Ministero del tesoro da parte del Governo, si è dato al personale da esse dipendente la possibilità di optare per la nostra amministrazione. Sono stati così circa 1.300 quelli che hanno scelto i Monopoli; la cosa ovviamente ci ha fatto piacere, ma ha posto non pochi problemi, perché da 1.400 siamo passati oggi a circa 2.600 dipendenti, la maggior parte dei quali devono comunque essere formati, trattandosi spesso di materie difficilissime.

In conclusione, quello che posso dire è che i controlli sul territorio si stanno facendo e, come la Commissione potrà verificare sulla base dei dati che forniremo, stiamo registrando risultati significativi in questo senso.

ARMATO. Signor Presidente, sono mortificata, ma dovrò allontanarmi anch'io prima della fine dei nostri lavori, visto che dovrei già essere in Commissione industria ad illustrare una mia proposta di legge. Sono quindi dispiaciuta che questa interessantissima audizione si stia trasformando un po' «nel concerto degli addii», per cui ciascuno formula i propri quesiti, ascolta la risposta del dottor Ferrara e poi se ne va, ma probabilmente ciò è da imputare alla concomitanza di questo nostro incontro con tanti altri impegni che solitamente nella giornata del martedì sovrastano la nostra pur misera capacità di essere presenti e di svolgere degnamente l'attività parlamentare.

Vorrei rivolgere al dottor Ferrara due domande molto brevi, che riguardano per la verità argomenti ai quali egli ha in parte già risposto in modo deciso. Mi riferisco, innanzitutto, alla questione delle carenze normative. In particolare, considerato che nell'ambito di ogni sequestro di beni avvenuto negli ultimi 5-6 anni è stata sequestrata anche una sala gioco o la società che la gestiva, vorrei capire se questo tipo di operazioni di riciclaggio è da ricondurre ad eventuali carenze normative e quali sono.

Lei ha parlato della necessità di predisporre un Testo unico: a questo proposito, ci tengo a dire che sono d'accordo con la proposta del senatore

Lauro che ci sia una Commissione parlamentare che sostenga questo tipo di lavoro.

La seconda domanda, su cui in parte ha già risposto al collega Caruso, riguarda invece la delicata questione del gioco dei minori e dei controlli al riguardo.

A questo proposito vorrei richiamare l'attenzione su alcuni casi specifici. Vicino ai palazzi del Parlamento, ad esempio, in piazza dei Santi Apostoli, c'è un *box* per la vendita di bibite e di alimentari, con due *slot machine*. Come abbiamo potuto constatare, non c'è però personale di sorveglianza: c'è solo un cartello che avvisa del divieto di gioco per i minori, ma nessuno che possa impedire loro di farlo.

L'altro caso specifico riguarda la mia terra, la Campania, ma penso che di questo tipo ce ne siano centinaia, se non migliaia nel nostro Paese. In un grande centro commerciale a Pontecagnano, tra un negozio e l'altro ci sono *slot*, ma senza alcuna sorveglianza. Vorrei capire se queste installazioni sono legali ed in che modo è possibile controllarle; vorrei inoltre sapere se è possibile fare una mappatura delle macchine installate, con la collaborazione delle forze che sono in campo in questo momento – con una maggiore interlocuzione con le forze dell'ordine e con il gruppo interforze – ben sapendo che esse si devono comunque occupare di tante altre cose, per cui spesso può essere complicato raggiungere un risultato positivo da questo punto di vista.

FERRARA. Sicuramente ci sono carenze normative, ma siamo sulla strada giusta. Il riciclaggio si combatte soprattutto con un'attività di *intelligence* e di controllo sul territorio, perché altrimenti facciamo solo chiacchiere. Scusatemi se parlo in modo così diretto – poi forse qualcuno mi smentirà – ma ritengo che il controllo del territorio sia un elemento fondamentale, perché spesso è necessario proprio vedere la divisa, il funzionario dello Stato. Molto spesso, infatti, il problema è proprio la mancanza delle istituzioni sul territorio, che in molti casi favorisce, aiuta o dà lo spunto a possibili cedimenti anche da parte di soggetti – solitamente imprenditori – che non vorrebbero essere coinvolti e che molto spesso invece vengono coartati, com'è stato dimostrato proprio dalle indagini condotte in Campania.

Per quanto riguarda i controlli sui minori – che richiedono un intervento sul posto – c'è da dire che, a differenza del passato, quando non si faceva nulla, adesso qualcosa si sta cominciando a fare: abbiamo avviato delle attività ed io stesso ho trasmesso delle segnalazioni in questo senso.

Ovviamente, senatrice Armato, mi riservo di fare verifiche sulle situazioni specifiche che lei ha richiamato: tra l'altro, Pontecagnano è la terra nativa di mio padre, per cui sono particolarmente sensibile al tema. Sono del resto anch'io un padre di famiglia, ho dei figli e non voglio che i miei figli possano essere coinvolti in situazioni di questo tipo, per cui al riguardo c'è anche un discorso di tipo emotivo e personale.

Noi sappiamo dove sono le macchine: abbiamo una mappatura ed una banca dati al riguardo: disponiamo anche di analisi dei rischi e stiamo

ponendo in essere alcuni interventi innovativi per un'amministrazione come la nostra. Il problema vero è che il minore deve essere colto sul fatto, e qui torno ancora una volta su quanto dicevo prima: se non abbiamo un controllo sul territorio, facciamo soltanto chiacchiere. Per questo i controlli devono essere ripetuti nel tempo e in orari diversi.

Io stesso ho segnalato ai miei collaboratori il caso di un ragazzo che, all'uscita di scuola, va in un certo punto a fare una certa cosa: dobbiamo quindi organizzarci con le forze di polizia, ed in particolare con la Guardia di Finanza, per riuscire a cogliere quel ragazzo in flagranza, altrimenti non sarà possibile muovergli alcuna contestazione. La difficoltà è questa, ma riguarda il contesto più generale, senatrice Armato. Se consideriamo l'aspetto fiscale, il problema è analogo, ma in questo caso è ancora più significativo perché sono coinvolti i minori, quindi è ovvio che ci sia una maggiore attenzione.

LEDDI. Avvocato Ferrara, abbiamo constatato stamattina che esiste un problema di legislazione sovranazionale, dato che le frontiere sostanzialmente non esistono. È un problema presente non solo in questo settore, ma anche in altri. Vorrei sapere se disponete di analisi comparate delle normative concessorie vigenti negli altri Paesi, in modo che possiamo conoscere i comportamenti degli altri Stati e avere un'idea su come si stanno muovendo, visto che dovremo procedere alla modifica della nostra normativa per adeguarci ai cambiamenti intervenuti nel settore. Avete trovato un raccordo con gli altri Stati, avete fatto un confronto, istituito un coordinamento? Come abbiamo detto prima, infatti, c'è questa necessità, non essendovi sostanzialmente più frontiere interposte, se non per alcuni aspetti, come quello della sicurezza e dell'ordine pubblico. Esistono situazioni formalizzate, da questo punto di vista? Possiamo sapere se si passa dallo scambio informale ad una situazione di organica e costante comunicazione?

Come è stato da tutti sottolineato e come lei stesso ha detto, ci stiamo occupando di un settore che è in evoluzione frenetica, sia perché si è modificata l'offerta dei giochi, sia perché il volume del movimento sottostante è ormai tale da cambiare il contesto, che si è modificato in pochissimi anni, per cui anche le norme devono essere adeguate.

È stata da tutti sottolineata la necessità che al proliferare delle concessioni – c'è ormai una capillarità direi quasi parossistica di presenze, di concessioni sul territorio – seguano i controlli. Lei giustamente ha detto che i controlli devono essere effettuati dai soggetti a ciò deputati sul territorio. C'è quindi la consapevolezza di ciò che va fatto e tutti conveniamo che sia necessario procedere; ma ad oggi esiste un tavolo formalizzato in cui queste iniziative possano essere codificate ed eseguite? In sostanza, ci affidiamo al presupposto che nei piccoli paesi ci sono i presidi di carabinieri, i quali provvedono a fare i controlli nelle sale, oppure esiste un accordo con i Ministeri competenti perché queste verifiche siano svolte in modo sistematico?

C'è il rischio che altrimenti non ne veniamo a capo: tutti sottolineiamo che il problema esiste, tutti conveniamo sul fatto che certe verifiche si devono fare e che alcuni soggetti sono deputati ad eseguirle, ma se non esiste un coordinamento organico, con disposizioni precise, temo che non riusciremo a superare i problemi che abbiamo identificato, proprio per la capillarità delle presenze dei concessionari sul territorio.

FERRARA. Senatrice Leddi, esaminiamo il diritto comparato, però bisogna mettere in luce le diversità dei sistemi a livello comunitario. Il sistema concessorio adesso sta prendendo piede proprio sul modello italiano. I francesi, prima di dare luogo alla loro riforma del settore dei giochi, sono venuti in Italia con il loro Ministro della contabilità per verificare qual era l'assetto del sistema italiano; la stessa cosa hanno fatto gli austriaci e i norvegesi. C'è però una diversa impostazione delle filosofie di fondo a livello statale, su come il sistema debba essere regolato.

Abbiamo già sottoscritto un protocollo d'intesa con i francesi, che ha avuto una certa eco anche a livello europeo. Il commissario europeo ha più volte elogiato il sistema italiano – questo è merito non mio o dell'Amministrazione, ma del sistema Italia – come modello concessorio da prendere a parametro, a paradigma, per regolamentare in maniera più pregnante, più significativa questo settore. Auspico che ci sia uno scambio bilaterale con i Paesi, e faremo di tutto per sviluppare queste sinergie, ma se non c'è un coordinamento a livello della Comunità europea, se non si trova un punto di raccordo di tutte le legislazioni, di tutti i sistemi, anche e soprattutto sul piano dei controlli, temo che l'efficacia sarà decisamente inferiore a quella che sarebbe necessaria. Questo è il punto sul quale secondo me dovrà lavorare, nei prossimi anni, non solo chi avrà la responsabilità di questo ruolo, ma anche chi avrà ruoli nella diplomazia.

Il tavolo comune esiste, senatrice Leddi, ma prima non c'era. Abbiamo voluto un comitato di alto coordinamento tra le forze di polizia proprio a questo scopo. Ho voluto a tutti i costi questo tavolo, perché penso che soltanto se siamo insieme possiamo ottenere risultati soddisfacenti. Vorrei addirittura coinvolgere l'Agenzia delle entrate – forse vado troppo oltre – e sicuramente i comuni, che conoscono le realtà territoriali, dando ad essi compartecipazioni all'erario, come è previsto in materia fiscale, in modo che possano ottenere forme di autosostentamento derivanti da questi controlli.

Sotto questo aspetto, penso che si stia facendo molto: le forze di polizia già operano in autonomia, in più c'è questo comitato che costituisce un punto di coordinamento e ciò consente lo sviluppo di sinergie più forti.

Poi ascolto proposte anche normative. Il Senato, la settimana scorsa, avrebbe dovuto esprimere il parere obbligatorio ma non vincolante – ne ho parlato con lei e mi sono permesso di ricordarglielo recentemente – sullo schema di decreto ministeriale per la trasformazione dei Monopoli in Agenzia fiscale. Questo sarebbe uno strumento più flessibile, principio a cui lei faceva riferimento. La normativa ed il sistema tecnologico sono evoluti, ma l'Amministrazione non è adeguata sotto il profilo della tempe-

stività. Abbiamo bisogno di essere flessibili, di rispondere immediatamente: se la modifica normativa si applica da domani, già da questa sera dovrei essere in grado di dare disposizioni. Non posso aspettare perché non ho gente a disposizione. Se queste cose non si capiscono, vado a fare un altro mestiere, e spero di poterlo fare presto.

È un discorso che va affrontato in termini anche duri. Dopo quattro anni, non sono ancora riuscito ad ottenere – ed era un mio obiettivo – la trasformazione dei Monopoli in Agenzia. Sono state presentate anche alcune proposte di legge in cui sostanzialmente si prevede che l'Amministrazione non sia presente nelle province. Al contrario, noi abbiamo chiesto la presenza, non dico in ogni comune, ma almeno a livello provinciale. Vogliamo avere un presidio nelle province, altrimenti si fanno solo chiacchiere. Io non voglio fare chiacchiere, semmai vado a fare un altro mestiere!

Ci deve essere una certa coerenza nel sistema che si vuole costruire e di conseguenza le Amministrazioni dei monopoli, del territorio e delle entrate devono essere presenti sul territorio. Se non si ha il controllo del territorio, si fanno solo chiacchiere, in questa materia.

MESSINA. Signor Presidente, ho avuto modo di ascoltare l'avvocato Ferrara quando è stato audito dalla Commissione finanze della Camera, all'inizio della legislatura, sulla materia dei giochi e dei giochi *on line*. Anche questa volta egli ha fatto un intervento puntuale.

Vorrei evidenziare due questioni. Innanzitutto, ribadisco che a mio avviso è onestamente inopportuno, per ciò che comporta, che lo Stato abbia un ruolo in materia di giochi. Sostanzialmente, lo Stato si fa promotore di giochi d'azzardo nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Dal 1200.

MESSINA. Esattamente e non credo che sia un fatto immodificabile. Non ascrivo ovviamente questa responsabilità al direttore Ferrara, ci mancherebbe altro!

È noto che l'incidenza del gioco d'azzardo è maggiore sui settori più deboli. Ho dati non recenti, che risalgono all'anno scorso, da cui risulta che le entrate sono per circa 64 miliardi di euro...

FERRARA. Si riferisce alla raccolta?

MESSINA. Sì, intendevo la raccolta. Risulta inoltre che il livello di gioco è più alto nelle regioni più povere, nei territori più poveri. Questo dimostra che, rispetto ad un tema molto complesso, c'è un'incidenza sociale sia sulle classi più deboli – prima si parlava dei minori – sia sulle zone più deboli del Paese.

La relazione ha sostanzialmente evidenziato che non siamo in grado di garantire fino in fondo l'applicazione delle normative vigenti e di verificare, con gli strumenti a disposizione, le compagini societarie al-

l'estero. Quello che lamento è l'approccio burocratico rispetto a una questione che non è soltanto burocratica, ma ha anche risvolti sociali importanti.

Dottor Ferrara, potrebbe darmi un chiarimento sulle cifre relative alle sanzioni a cui ha accennato?

FERRARA. Le sanzioni irrogate ammontavano all'origine a 98 miliardi, la gran parte dei quali concerne la cosiddetta quarta penale (90 miliardi), mentre le prime tre sanzioni (le prime tre penali) erano di 8 miliardi complessivi. Dopo la rideterminazione delle sanzioni, sulla base dei diversi pareri, degli interventi normativi e quant'altro, la quarta sanzione ammonta a 60 milioni di euro, mentre le prime tre a circa 10 milioni di euro, con un totale di 70 milioni di euro.

MESSINA. La ringrazio del chiarimento, dottor Ferrara. Vorrei capire inoltre se le sanzioni sono state applicate e riscosse.

Vorrei sapere poi se i concessionari colpiti da sanzioni possono o meno partecipare alle gare. Inoltre, insieme alla sanzione è prevista una revoca, anche temporanea, delle concessioni?

Un fatto estremamente grave, che lei ha evidenziato, è che l'azione degli ultimi Governi non ha proceduto nella direzione della soluzione di tali problemi. Secondo la mia opinione, si tratta di un fatto gravissimo. La sensazione che ne ho ricavato è che da parte dei Monopoli ci sono state proposte concrete per la soluzione del problema in tutte le sue sfaccettature, ma che esse non sono state recepite. Precisando che vorrei poter avere qualche ulteriore valutazione in proposito, vi chiedo di fornirci delle proposte concrete, se le avete, affinché non rimangano depositate in un cassetto a beneficio delle future generazioni.

FERRARA. Onorevole Messina, mi sembra che si ponga una prima questione di carattere ideologico. La mia non è una polemica, ma una constatazione. Come direttore di un'amministrazione, non posso che applicare le leggi. Detto ciò, è legittimo pensare che tutto debba tornare come era prima, cioè vietare in tutto o in parte il mondo del gioco e quindi sviluppare un'azione di prevenzione o repressione, oppure, come è stato deciso negli anni 2000, 2002 e 2003, di affrontarlo in altri termini, regolamentando il settore per evitare di alimentare un mercato clandestino. Sono entrambe scelte legittime.

Una rilevazione del Censis nel 2010 ha sostanzialmente accertato che si gioca dove c'è più ricchezza. La città dove si gioca di più è Pavia, mentre quella dove si gioca meno è Enna. Non ho citato questi dati per smentirla, ma perché concordo sul fatto che anche in situazioni di povertà si può diffondere il gioco perché la favola della fortuna aiuta le immaginazioni. La raccolta è stata di 64 miliardi, mentre quest'anno sarà di oltre 70 miliardi. Specifico però che oltre il 75 per cento viene restituito ai giocatori sotto forma di vincita. Ciò significa che alcuni fortunati vincitori por-

tano a casa circa 45 miliardi di euro. Si tratta di un dato macro che può essere spacchettato in relazione ai singoli giochi.

Vorrei però fare una precisazione a proposito del gioco legale.

LAURO. Il gioco cosiddetto legale.

FERRARA. Occorre fare subito una distinzione. Il gioco regolamentato è quello definito legale. La questione è analoga a quella di cui mi occupavo quando ero direttore dell'Agenzia delle entrate, quando si distingueva tra evasione nera ed evasione grigia. La prima è quella completamente sconosciuta al fisco. Lo stesso vale per i Monopoli, perché ancora ci capita di individuare aree nelle quali ci sono apparecchi da intrattenimento completamente privi di nulla osta, ossia non conosciuti ai Monopoli. Si tratta di fisco evaso, con tutto ciò che ne consegue.

Come dicevo, c'è poi un'area grigia, quella ad esempio in cui un soggetto con regolare concessione ammette al collegamento in rete apparecchi alterati. Fino al dicembre 2009 c'era un certo tipo di apparecchiatura (il comma 6 dell'articolo 110 del TULPS conteneva una determinata definizione tecnologica). Era previsto l'inserimento di una *smart card*, che ha avuto tempi lunghi di omologazione e quant'altro. Tale sistema avrebbe dovuto entrare in vigore quasi un anno prima della data effettiva in cui ciò è accaduto; finalmente siamo riusciti a bloccare le proroghe e il 15 dicembre 2009 tutti gli operatori hanno dovuto adeguare il sistema tecnologico con la *smart card*. Mediamente, la raccolta fino a quell'anno è stata del 10 per cento, ma nei primi otto o nove mesi del 2010, dopo l'entrata in vigore, abbiamo avuto un picco del 25 per cento. Se ne deduce che, pur considerando una quantità di maggiore gioco, la parte più significativa del 15 per cento (la differenza tra il 25 del 2010 e il 10 per cento degli anni precedenti) è dovuta a questa novità tecnologica che ha impedito l'alterazione.

Siamo intervenuti anche sulle sanzioni con il decreto legge n. 98. Prima era prevista una sanzione, oltre al PREU evaso, da 120 a 240 per cento; oggi la sanzione va da 240 a 480 per cento dell'imposta evasa. Abbiamo previsto l'applicazione delle misure patrimoniali previste per la concessione: oggi si applicano nei confronti del concessionario misure patrimoniali che riguardano i beni personali, quindi possiamo pignorare, sequestrare in modo conservativo con richiesta alla commissione tributaria, e mettere un'ipoteca a garanzia. Ciò nonostante, il *business* è troppo interessante perché si possa pensare di debellare definitivamente il fenomeno. Penso ci sia ancora una larga fascia di illegalità, pur nel regime legale.

Quanto alla partecipazione alle gare, ne parliamo proprio con lei, onorevole Messina, in Commissione finanze in relazione alle gare per le scommesse. Personalmente sarei anche d'accordo con quella impostazione, senonché il TAR ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento, per cui non si può impedire ad un soggetto di partecipare ad una procedura di aggiudicazione solo perché ha un contenzioso con l'Amministrazione.

Circa il discorso delle sanzioni, le nuove tre sanzioni sono state cascate a livello giurisprudenziale; in effetti, nonostante il TAR avesse dato ragione a noi, il Consiglio di Stato si è pronunciato a favore dei concessionari. Per quanto concerne invece la quarta sanzione, abbiamo già emanato il provvedimento, ma i concessionari – secondo il principio del contraddittorio – hanno invocato l'accesso agli atti. Scaduto il termine, si procederà comunque sulla strada indicata, anche se si può immaginare che il provvedimento sarà sicuramente impugnato dinanzi al giudice competente.

Personalmente non mi piacciono i condoni, mentre si possono prevedere certi tipi di intervento normativo. Così, ad esempio, nell'ambito dell'opera di coordinamento con altri settori fiscali, si è introdotto a livello normativo il cosiddetto ravvedimento operoso – che trova applicazione anche rispetto al meccanismo dell'IVA – per cui chi sbaglia e pensa di aver sbagliato può spontaneamente ravvedersi. Questo meccanismo non può ovviamente operare quando è già intervenuta l'amministrazione, per cui il ravvedimento operoso ha da questo punto di vista un limite evidente. Soluzioni non ce ne sono, almeno noi non le abbiamo proposte, perché non vediamo come si possa fare: si dovrebbe forse calcolare il 10 per cento di 60 milioni? Mi sembra francamente una banalizzazione eccessiva.

MESSINA. Non mi riferivo alla vicenda specifica, ma a tutte le carenze del settore.

FERRARA. Mi scusi, ma allora ho interpretato male la domanda.

Noi inviamo le proposte, ma è chiaro che non necessariamente esse vengono bloccate dal Ministero o dal Governo perché, soprattutto quando si tratta di decreti-legge, possono essere presentati emendamenti e subemendamenti, finendo in quella «incredibile corrída» di cui è difficile per chiunque seguire l'andamento e l'evoluzione. Molto spesso, quindi, le norme partono e vengono recepite in un certo modo, ma poi cambiano completamente.

MESSINA. Mi scusi, signor Presidente, ma ci tengo a precisare che, per quanto mi riguarda, non ho visto proposte che vadano nel senso del potenziamento della struttura per la soluzione dei problemi. Il senso della mia domanda dunque è chiaro: quello che vorrei sapere è se ci sono state proposte da parte dei Monopoli in senso positivo, poi disattese dal Governo.

FERRARA. Per quanto ci riguarda, noi inviamo le proposte al Ministero e lì ci fermiamo. Quello che so è che quelle che abbiamo presentato non hanno avuto esito in sede parlamentare; non sono invece francamente a conoscenza del fatto se siano state poi mai inviate al Parlamento o siano state da questo recepite.

Tra le nostre proposte, c'era in particolare quella di un'accelerazione dell'iter per la costituzione dell'Agenzia dei monopoli, con una riforma organica delle risorse della nostra amministrazione. Sono sicuro che da

parte dell'attuale Governo vi sarà una particolare sensibilità al riguardo, in modo tale che sia possibile trovare finalmente una risposta.

LUMIA. Dottor Ferrara, ho ascoltato il suo intervento ed ho molto apprezzato le sue idee, nonché la sensibilità ed il piglio con cui ci ha riportato la sua esperienza.

Mi hanno colpito in particolare due aspetti: da un lato, l'idea che i concessionari siano parte del sistema pubblico e, dall'altro, il richiamo alla necessità di un controllo efficace, sia sul versante della legalità che su quello degli aspetti più strettamente legati all'attività antimafia. Con l'idea della costituzione dell'Agenzia e la proposta di predisporre un Testo unico, mi pare che si presenti alla Commissione una visione sistemica degli interventi che bisognerebbe porre in essere al fine di riformare il settore dei giochi.

A questo punto, dottor Ferrara, voglio rivolgerle una domanda che si riferisce al passato e, in particolare, all'esistenza in vita di tante concessioni: penso, ad esempio, alla vicenda Atlantis, con la presenza di uno dei soci dei Corallo legato ad elementi di cosa nostra che ancora mi brucia dentro e che penso lei conoscerà bene. Una concessione come questa oggi verrebbe autorizzata dai Monopoli, oppure no?

Proprio partendo da questa esperienza volevo invitarla a trasmettere alla Commissione la documentazione relativa alle concessioni che sono state revocate a partire dal 2003: in particolare, sarebbe interessante vedere quante concessioni sono state revocate sulla base di una vostra autonoma attività ispettiva, e quante invece a seguito di indagini o di atti dell'autorità giudiziaria. Questo ci metterebbe in condizione di capire quello che voi siete in grado di fare sul versante dell'attività ispettiva e come si potrebbe eventualmente intervenire per potenziarla.

Un altro problema è poi quello del rapporto con le banche: mi pare che lei stesso, dottor Ferrara, abbia dovuto lasciare il suo incarico a capo dell'organismo di vigilanza di una banca, la Banca Popolare di Milano, essendosi poi appurato, tra l'altro, che quella stessa banca forniva anche dei prestiti, com'è inevitabile per tutti i concessionari. Vorrei sapere se anche da questo punto di vista vi siete fatti un'idea ed avete instaurato rapporti con le banche per fare in modo che vi sia una collaborazione sotto questo profilo, così che voi possiate avere un'ulteriore freccia al vostro arco sul versante del controllo della legalità e dell'attività di contrasto alla mafia, in particolare.

Dottor Ferrara, lei ci ha inoltre riferito che l'amministrazione dei Monopoli è inevitabilmente molto attenta alle regole provenienti da fonte normativa, anche in virtù del rapporto con l'Europa. Come anche il Presidente sa bene – essendocene occupati in questi anni con molta attenzione – nel sistema degli appalti, accanto alla fonte normativa primaria, c'è da tener conto anche della capacità di autoregolamentazione delle stazioni appaltanti: molti enti locali, ad esempio, hanno utilizzato i cosiddetti protocolli di legalità, e mi riferisco in particolare a quelli di nuova generazione, che prevedono tutta una serie di norme antimafia che finiscono per essere

poi inserite direttamente nei bandi, costituendo quindi anche un criterio di selezione.

Per quanto mi riguarda, non ho sentito parlare di questi aspetti. In particolare, mentre vi ho visto naturalmente porre attenzione alle norme primarie, non ho trovato invece alcun richiamo a vostre autonome attività di tipo regolamentare che – in coerenza con le norme primarie che vi consentono oggi di disporre di strumenti antimafia abbastanza efficaci – il riferimento è in particolare al decreto-legge n. 98 – e sulla base delle esperienze da voi maturate – vi pongano in condizione di intervenire, bando dopo bando, così da avere una capacità di controllo antimafia più incisiva rispetto a quello che si può prevedere sulla base della diretta applicazione delle norme primarie.

Volevo sapere, dunque, il motivo per il quale anche da questo punto di vista non avete fatto riferimento a questo tipo di regolamentazione moderna, che in altri sistemi – come, appunto, quello degli appalti – abbiamo potuto riscontrare.

Per quanto riguarda l'azione antiriciclaggio, concordo con lei sulla necessità del controllo del territorio e dell'attività di *intelligence*, anche se c'è da dire che, come lei ben sa, il riciclaggio percorre spesso altre vie, che si distaccano dal territorio, intersecando i canali bancario, finanziario ed internazionale.

Dottor Ferrara, lei rimprovera – e lo condivido – la mancanza di uno spazio di regolamentazione dei giochi su scala europea. Tuttavia, parlando dei bandi di gara, lei ha fatto sempre riferimento all'interlocuzione che la vostra Amministrazione ha a livello europeo per la formulazione di questi bandi: vorrei sapere da lei se pensate di confrontarvi anche sugli altri versanti, in attesa della creazione di una disciplina antimafia nell'ambito della regolamentazione dei giochi su scala europea.

FERRARA. Comincio innanzi tutto dall'ultima domanda e la mia risposta è affermativa. Come ho detto anche prima, abbiamo rapporti tramite la nostra delegazione presso la Comunità europea: dialoghiamo anche direttamente, ogni tanto ci capita, con i funzionari europei, però in genere dobbiamo passare per il tramite del Dipartimento per le politiche europee, che ha questo compito istituzionale di reggere il rapporto. Pertanto, evidenziamo questi aspetti tramite loro oppure direttamente. Le ragioni di ordine pubblico sono per noi un cavallo di battaglia per cercare di ottenere ascolto e superare le difficoltà, anche se spesso le iniziative vengono avviate senza che si pervenga ad una soluzione. Quindi, sotto questo aspetto la risposta è affermativa.

Sull'autoregolamentazione, glielo dico con molta franchezza, ma la mia posizione è assolutamente opinabile, non sono d'accordo. Non so a cosa si riferisca lei per quanto riguarda gli appalti, però in un settore come il nostro, particolarmente litigioso, in cui l'Amministrazione è esposta alle azioni giudiziarie nei suoi confronti (tranne un periodo di tregua, di pace), operare con provvedimenti di autoregolamentazione che pongano ulteriori limitazioni oltre quelle previste dalla legge esporrebbe l'attività

dei Monopoli ad una paralisi, perché nascerebbe un contenzioso al giorno. Ne abbiamo già senza bisogno di ricorrere a provvedimenti amministrativi, figuriamoci se facessimo qualcosa di più di ciò che è previsto dalla norma. La nostra paratia – e neanche questo è servito in molti casi, come nella vicenda a cui facevo riferimento di Bplus Giocoligale Limited – sta proprio nel fatto che si tratta di norme di legge. Ciò nonostante, i nostri atti vengono citati in giudizio: anche se si sostiene che la norma è illegittima, viene eccepita l'illegittimità non della disposizione, ma del provvedimento che è stato emanato sulla base di essa. Immaginiamo quindi che cosa potrebbe succedere se ci fosse questa proliferazione ulteriore di amministrazione attiva, anche sotto questo profilo.

Lei accredita all'Amministrazione la capacità di andare oltre le normali, umane possibilità, cioè sviluppare un'azione di verifica con le banche. Mi chiedo sulla base di che cosa potremmo fare questo. Auspico che ci sia un'evoluzione normativa che ci dia più poteri ...

LUMIA. Tra i nuovi elementi, diceva, avete anche lo strumento del controllo del patrimonio. Lei sa che il rapporto tra patrimonio e banche è costante e continuo.

FERRARA. Ma il decreto interdirigenziale che ha previsto il rapporto di indebitamento lo abbiamo scritto noi, l'abbiamo firmato il ragioniere generale dello Stato ed io. Quello è un punto fermo. Gli indici di patrimonialità e, soprattutto, di indebitamento sono per noi elementi conoscitivi importanti. Però non posso andare in banca – forse possono farlo le forze di polizia, ma per certi versi neanche loro – a chiedere informazioni su aspetti che attengono al rapporto tra clienti e banca. Qualcuno aveva paventato questa opportunità, in altra circostanza.

Certo, se la legge dovesse prevederlo, faremmo anche questo, però ad oggi, in base alla normativa vigente, non possiamo fare di più, perché andremmo oltre i poteri che sono stati attribuiti all'Amministrazione.

Le farò sapere se ci sono state revoche delle concessioni. Gli atti concessori – li vedremo adesso con la conclusione dei bandi – in genere non prevedevano la revoca o la decadenza, se non in casi previsti da prescrizioni di legge specifiche.

Ripeto, le modifiche sulle informazioni antimafia sono recenti; prima era adottata la normale certificazione antimafia prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998, dalla legge n. 575 del 1965 e dalla legge n. 1423 del 1956. Questi adempimenti si facevano, anche perché spesso e volentieri ci sono state indagini della magistratura, con la quale collaboriamo. Abbiamo riscontrato il rispetto di tali norme: lei mi dirà che era solo formale, però è ciò che poteva fare l'Amministrazione all'epoca. Periodicamente, una volta all'anno o ogni sei mesi, sono state fatte richieste alla prefettura e alle forze di polizia per avere notizie *extra ordinem*, mi consenta questa espressione. Ad esempio, sapendo che sarebbero state varate le norme della legge di stabilità – noi speravamo nel corso del 2010, invece entreranno in vigore a partire dal 1° gennaio 2011

– avevamo chiesto alla Guardia di Finanza – che ha collaborato in questo senso, perché sulla base della vecchia convenzione questo dato ci sarebbe servito a poco – di sapere quali erano le modifiche degli assetti societari, se c'erano stati movimenti e così via. Quindi, fuori dallo schema, ci siamo mossi per tempo, per ottenere elementi informativi che avrebbero potuto esserci utili nella fase successiva. Ci siamo mossi, ma nei limiti in cui la legge ce lo consente, perché essendo pubblici funzionari dobbiamo rispettare le regole, altrimenti saremmo passibili di sanzioni.

La concessione rilasciata ad Atlantis nel 2003 fu data prima ad un'associazione temporanea di imprese, poi ad un soggetto la cui catena proprietaria aveva sede in un paradiso fiscale. Ebbene, con le norme attuali ciò non sarebbe stato possibile, proprio perché il controllo della società è situato in un paradiso fiscale.

La rilevanza penale del socio o del parente, con le norme attuali, non sarebbe stato motivo ostativo al rilascio della concessione, perché il fatto di essere parente di un soggetto che ha avuto problemi di criminalità comune o organizzata non è causa di esclusione. Mi permetto di segnalare alla Commissione una proposta a tale riguardo. È stato varato ad agosto il testo unico delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, con il decreto legislativo n. 159 del 2011.

Per una mera dimenticanza, *sub* articolo 85, non è stata riportata la modifica inserita nel decreto-legge n. 98 del 2011, che ha inserito un comma *3-bis*, dopo il comma 3 dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998. Quel testo si applica comunque, perché è stato appunto inserito nel decreto del Presidente della Repubblica n. 252.

CARUSO. È un testo quasi unico!

FERRARA. Sì, manca un pezzetto. Avanzo un'ulteriore proposta. Nell'articolo 85, comma 2, è previsto che gli accertamenti sulle infiltrazioni mafiose si applichino ai familiari conviventi. Perché solo ai familiari conviventi? E se si parlasse dei familiari in generale, senza precisare che debbono essere conviventi?

PRESIDENTE. Il caso specifico sarebbe risolto.

Onorevoli colleghi, ringrazio davvero il dottor Ferrara, la dottoressa Mazzetti, il dottor Lampone e il dottor Fanelli per la collaborazione così ampia e ricca di indicazioni che ci hanno offerto oggi e per la documentazione che ci faranno pervenire.

Penso, senza pretendere minimamente di trarre conclusioni da un dibattito così intenso, che tre indicazioni operative chiare siano emerse e che su questo dovremo ulteriormente soffermare l'attenzione anche in sede di proposte da presentare al Parlamento: la realizzazione del testo unico; la trasformazione della Direzione generale in Agenzia ovvero il suo potenziamento, in modo che possa disporre di un'articolazione territoriale in grado di esercitare i necessari controlli, di cui invece abbiamo registrato largamente la carenza; l'indicazione dell'armonizzazione delle legislazioni

europee, perché senza questo raccordo non si riuscirà a combattere efficacemente le vaste aree di illegalità che si muovono nel settore dei giochi.

Vorrei fare però anche una considerazione positiva: più volte, nella sua esposizione, il dottor Ferrara ha sottolineato che altri Paesi ci hanno preso a modello per la nostra disciplina e soprattutto per il regime delle concessioni. Questo accade anche in altre materie, perché purtroppo siamo sollecitati da una realtà nazionale drammaticamente diversa, in fatto di criminalità organizzata, da quella di altri Paesi europei.

Ringrazio ancora i nostri ospiti per il buon lavoro che questa mattina è stato fatto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 15,25.

ALLEGATO N. 1

PROPOSTA EMENDATIVA

1.100 Presidente relatore

All'Allegato, al capitolo 1 «Introduzione», pagina 5, al termine del secondo capoverso aggiungere i seguenti periodi:

«Degna di nota inoltre, l'attività di desegretazione di atti portata avanti dalla Commissione su proposta dell'XI Comitato Regime degli atti, coordinato dal senatore Lauro. Il Comitato ha valutato, fino a maggio 2011, 23 richieste complessive provenienti da soggetti diversi tra i quali commissari componenti della Commissione, l'autorità giudiziaria, collaboratori della Commissione, ex parlamentari. Sono stati valutati complessivamente 151 atti di cui 68 resoconti stenografici, 74 documenti, 6 verbali di Ufficio di Presidenza e 3 atti di segreteria. Di tali atti 44 avevano la classifica di segreto e 107 di riservato.

In molti casi, il Comitato non si è limitato alla valutazione dei soli documenti richiesti, ma ha ampliato la sua istruttoria a documenti collegati a quelli richiesti ed ugualmente sottoposti a regime di classificazione riservata o segreta (per ragioni di opportunità e di non contraddizione).

Le proposte del Comitato sono state esposte alla Commissione dal suo Coordinatore e approvate nel corso di sette sedute dell'Assemblea plenaria.

Va sottolineato, come dato particolarmente significativo, che tutte le proposte del Comitato sul regime degli atti e tutte le conseguenti deliberazioni della Commissione sono state sempre assunte all'unanimità.»

All'Allegato, al capitolo 3.3 «Le missioni della Commissione», a pagina 61, prima del titolo «Palermo», inserire i seguenti periodi:

«Considerazioni conclusive

La Commissione ritiene essenziale sottoporre all'attenzione del Parlamento e del Governo la questione calabrese e la connessa necessità di proporre un programma straordinario per la Calabria. Infatti, gli ultimi gravissimi episodi, quali quelli evidenziati con l'operazione «Minotauro» della DDA di Torino e con l'arresto di alcuni esponenti mafiosi ad opera della DDA di Catanzaro, fra l'altro, responsabili della pianificazione di un attentato ai danni del giudice Vincenzo Luberto della stessa DDA, confermano ancora una volta l'inquietante potenza criminale della 'ndrangheta, che ormai si è insinuata in tutto il Paese, in Europa e nel mondo ma man-

tiene la sua direzione strategica in Calabria. Il programma straordinario dovrebbe prevedere interventi immediati a sostegno degli uffici giudiziari e della polizia giudiziaria calabresi, dando la possibilità agli stessi di acquisire risorse umane (anche temporaneamente), tecnologie, strutture e mezzi adeguati. Tale programma si rende necessario anche perché dall'esame del contesto emerge la preoccupazione che la 'ndrangheta, considerata l'organizzazione mafiosa più potente al mondo ma validamente contrastata dalla magistratura e dalle forze di polizia italiane, possa organizzare una reazione clamorosa».

All'Allegato, al paragrafo 4.1 «Mafia e politica», a pagina 98, sostituire il periodo:

«Emergono aspetti interessanti da tali recenti audizioni svolte in Commissione, ed in particolare da quella del professor Giovanni Conso, all'epoca dei fatti Ministro della Giustizia, il quale, pur negando qualsiasi ipotesi di trattativa con il potere criminale, si è assunto la responsabilità di non aver prorogato il carcere duro a 140 detenuti mafiosi, precisando sul punto »... è stato da me deciso di non farlo, e me ne assumo piena responsabilità, in un'ottica, diciamo così, non di pacificazione (con certa gente, con certe forze, non si può neanche iniziare un discorso in questi termini), ma di vedere di frenare la minaccia di altre stragi...».

Con il seguente:

«Gli ulteriori approfondimenti formeranno oggetto di una separata, apposita relazione al Parlamento».

All'Allegato, al paragrafo 4.1 «Mafia e politica» a pag. 98, secondo capoverso, dopo le parole: «organizzazione mafiosa» inserire il seguente periodo:

«L'attività della Commissione ha iniziato a scandagliare a fondo tutti gli elementi documentali e di inchiesta evidenziando l'ipotesi di una possibile trattativa che richiede un lavoro di ulteriore approfondimento sulle stragi del 1992 e del 1993».

All'Allegato, al paragrafo 4.1 «Mafia e politica», a pag. 98, inserire in fine i seguenti periodi:

«Nelle elezioni del 28-29 marzo 2010 in Campania sono state segnalate numerose vicende che hanno sollevato pesanti interrogativi sulle modalità di esercizio del voto. Non solo un candidato già condannato in primo grado per associazione mafiosa è risultato eletto, benché subito sospeso e poi reintegrato con decreto del Presidente del Consiglio, ma sono state numerose le attività d'indagine che hanno evidenziato modalità di controllo del voto.

Dal dossier sono emerse tariffe (tra i 20 e i 50 euro) e modalità illegali di raccolta dei voti. In alcuni casi la consegna del denaro è apparsa contestuale allo scambio della fotocopia del certificato elettorale e del documento di identità, utili a risalire al seggio e a verificare, dopo lo spoglio, se in quella sezione sia stato dato un certo numero di voti per un singolo candidato. In altri casi, alcuni candidati si sono rivolti ad interi condomini, offrendo una cifra che varia dai 50 agli 80 euro per famiglia che si impegna ad assicurare il voto. Il sistema più facile per dimostrare di aver votato è emerso essere quello della fotografia effettuata con il telefonino nel chiuso della cabina elettorale.

Sotto un altro profilo dall'indagine è emersa la capacità dei clan camorristici di condizionare molti voti sul territorio e di garantire al candidato loro affidatosi un'efficace propaganda elettorale. Anche in questo caso risulterebbero fissate delle tariffe e la garanzia dietro corrispettivo, da parte della cosca egemone, di una sorveglianza diretta ad impedire la copertura o la rimozione della pubblicità elettorale per almeno una settimana.

Questo sostegno mafioso all'attività elettorale di alcuni candidati evidenzia la forte capacità dei clan mafiosi di condizionare i politici eletti con il loro contributo e, loro tramite, le decisioni politiche e amministrative.

Sulla vicenda è stata presentata un'interrogazione al Senato (n. 4/02947) che ha avuto risposta dal Governo. In sede di risposta il Governo ha evidenziato che «le problematiche relative a un possibile condizionamento, da parte della criminalità organizzata, del libero esercizio di voto durante le consultazioni elettorali del 28 e 29 marzo 2010 sono state oggetto di approfondita analisi nel corso di apposite riunioni del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, durante le quali è stata decisa l'intensificazione delle idonee attività di monitoraggio e info-investigative da parte delle Forze dell'ordine, finalizzate alla prevenzione di qualsiasi turbativa per la libera espressione del diritto di voto».

Il Governo ha riconosciuto che «durante i controlli effettuati dalle Forze di polizia, prima e durante le operazioni di voto, sono numerosi i casi in cui sono state scoperte e denunciate persone che avevano fatto incetta di tessere elettorali intestate a molteplici elettori, che avevano fotografato la propria scheda appena votata con il telefono cellulare, o che avevano espresso il voto due volte, approfittando della propria qualità di rappresentanti di lista. (...)

Nel corso dei citati controlli, inoltre, il personale dell'Arma della compagnia di Pozzuoli ha rinvenuto all'interno di un bar e sala giochi una cassetta contenente 85 certificati elettorali intestati a elettori residenti nell'area degli edifici della 167 di Monterusciello e la somma di 5.300 euro.

In questo capoluogo, un rappresentante di lista è stato denunciato per "incetta di certificati elettorali", per cui è stato espulso dal seggio.

Il fenomeno del voto di scambio e del sostegno mafioso risulta pericolosamente diffuso nel territorio campano e lo stesso Governo ha dichia-

rato, nella risposta all'atto di sindacato ispettivo, di esserne a conoscenza e di garantire "un costante impegno al fine di prevenire e contrastare ogni fenomeno di condizionamento illecito del libero esercizio del diritto di voto, nonché dell'attività amministrativa degli enti locali e (che) non mancherà, ove dovessero sussistere i presupposti, di attivare i rimedi previsti dalle leggi".

In considerazione dell'accertata e generalizzata diffusione del fenomeno del voto di scambio, sarebbe opportuno e urgente un intervento legislativo per individuare modalità di organizzazione delle campagne elettorali che assicurino la trasparenza e la legalità delle procedure. Tale esigenza viene evidenziata anche dalle verifiche in corso sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione».

All'Allegato, al paragrafo 4.2 «L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose», a pag. 102, prima del penultimo capoverso, inserire i seguenti periodi:

«Non mancano casi di indagini aperte da parte della magistratura.

Nella provincia di Napoli e in Campania sono molti gli episodi legati al fenomeno del voto di scambio.

Il 6-7 giugno 2009, in occasione delle elezioni amministrative, la Direzione distrettuale antimafia di Napoli ha formalizzato le deleghe di indagini per verificare la regolarità del voto e, ancor prima, quella delle liste elettorali e della loro composizione nel Comune di Gragnano, in provincia di Napoli interessato, secondo gli inquirenti, dal fenomeno del voto di scambio.

Nel corso delle citate elezioni amministrative sono stati sollevati sospetti sulle modalità di esercizio del voto.

Nell'indagine della Direzione distrettuale antimafia sembra emergere il ruolo di esponenti politici e scrutatori, che avrebbero inquinato le elezioni e fatto votare più volte in maniera illegale.

Secondo intercettazioni ambientali, rese note dagli inquirenti, alcuni candidati anche eletti, al fine di assicurarsi un appoggio elettorale, avrebbero chiesto al clan malavitoso dei Di Martino sostegno, tradottosi in pressioni sui cittadini al fine di condizionarne il voto.

Sono state inoltre presentate numerose denunce in ordine al rilascio di oltre 1.300 duplicati di schede elettorali, e al ritrovamento, nelle urne, di schede votate con la stessa grafia in numerosi seggi a favore sempre degli stessi personaggi.

A metà giugno 2011 si è insediata presso il comune di Gragnano la Commissione d'accesso per accertare eventuali condizionamenti della camorra sull'amministrazione comunale».

All'Allegato, al paragrafo 4.2 «L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose», a pag. 103, inserire in fine i seguenti periodi:

«Si è riscontrata la non chiarezza dell'attuale quadro normativo in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, conseguente a fenomeni di infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso.

È infatti accaduto che dinanzi all'evidente rischio di un incombente decreto di scioglimento ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo Unico delle leggi sugli enti locali), la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio comunale abbia rassegnato le dimissioni, evitando così lo scioglimento per infiltrazione mafiosa, nonché le conseguenti sanzioni politiche, il che ha, di fatto, consentito ai medesimi consiglieri dimissionari di ripresentarsi alle nuove elezioni, non essendo risultato possibile applicare nei loro confronti la norma di cui al comma 11 del predetto articolo 143».

All'Allegato, al paragrafo 4.2 «L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose», a pag. 103, aggiungere in fine, il seguente periodo:

«Oltre a ragionare su ineleggibilità e incompatibilità bisogna cominciare a prospettare norme che intervengano direttamente sulla incandidabilità dei soggetti ritenuti vicini ai clan mafiosi, al fine di impedire o rendere comunque sempre più difficile la raccolta del consenso attraverso candidati, che, soprattutto nei territori più esposti, rappresentano un chiaro segnale di influenza della criminalità organizzata sulle scelte di voto, tanto più quando si possa già prevedere che verranno sospesi dai Prefetti dopo la loro elezione».

All'allegato, al paragrafo 5.1 «Un caso emblematico: l'indagine Crimine» a pag. 159, dopo le parole «in senso stretto», aggiungere il seguente periodo:

«Da ultimo, l'espansione e il radicamento delle mafie in Lombardia sono state confermate in sede processuale con la sentenza di condanna del giudice per l'udienza preliminare di Milano di 110 persone, tra le quali figurano esponenti di primo piano di alcune cosche di 'ndrangheta calabrese attive nella Regione, mentre nel processo con rito ordinario in corso presso il Tribunale di Milano sono al vaglio contatti tra personaggi ritenuti al vertice della locale di 'ndrangheta in Lombardia ed alcuni esponenti del mondo economico e politico».

