



Scheda

CONTENZIOSO SLOT

Fino al 2003, secondo i dati forniti dalla Guardia di Finanza, erano presenti sull'intero territorio nazionale circa 600-700 mila apparecchi da gioco illegali, operanti fuori da ogni controllo dell'autorità pubblica e gestiti in larga parte da organizzazioni criminali. Per fronteggiare e contrastare il fenomeno, è stata istituita, per legge, una rete telematica in grado di consentire il collegamento ed il controllo degli apparecchi, **affidandone la conduzione**, sotto la vigilanza dell'AAMS ed il controllo di SOGEI, **a dieci concessionari di Stato**, selezionati ed individuati con procedura pubblica di rilevanza europea. **La rete è stata realizzata, tra numerose difficoltà di ordine tecnico e tecnologico, in soli tre mesi, entrando a regime il 31 ottobre 2004.**

Questa riforma ha consentito di sottrarre all'illegalità un intero mercato, con effetti molto rilevanti sul piano dell'ordine pubblico e delle entrate erariali, cresciute da poco più di 20 milioni di euro su base annua (2003), ad oltre 2,15 miliardi di euro nel 2006 e ad oltre 4 miliardi di euro nel 2012.

L'intervento della Corte dei Conti

Le difficoltà oggettive, sia tecniche che amministrative, incontrate nella realizzazione e gestione di un intervento così complesso in pochi mesi (è la più grande rete telematica al mondo per il collegamento di apparecchi da gioco, con caratteristiche e tipologie tra loro differenti) hanno determinato ritardi nell'iter di entrata a regime del nuovo sistema.

Alla fine del mese di maggio 2007 la Procura Regionale del Lazio della Corte dei Conti ha avanzato una richiesta di risarcimento, per **"presunto danno erariale"**, di circa **98 miliardi** di euro, con la motivazione della **"mancata applicazione di penali"** da parte di AAMS, per presunte inadempienze degli obblighi concessori da parte dei 10 concessionari.

Le contestazioni hanno riguardato presunti inadempimenti ad obbligazioni di carattere tecnico-funzionale delle reti dei concessionari, in fase di realizzazione delle stesse e nei primi 12-18 mesi di attività.

Due le direttrici del contenzioso:

- da un lato, le **penali**, che AAMS può applicare ai concessionari sulla base delle previsioni delle convenzioni di concessione in funzione del **mancato rispetto dei livelli di servizio**;
- dall'altro, il **danno erariale**, che tale mancato ottemperamento può aver provocato, di cui la Corte dei Conti può chiedere agli stessi concessionari il risarcimento.

Dopo diverse sentenze del TAR e del Consiglio di Stato a favore dei concessionari, AAMS, sulla base del parere di una commissione ministeriale e del Consiglio di Stato, ha ritenuto di rivedere il metodo di calcolo delle predette penali, **quantificandone l'importo complessivo in circa 70 milioni di euro**, in ragione delle lamentate violazioni inerenti i livelli di servizio previsti e la tempistica per l'entrata a regime del sistema. Il 20 febbraio 2013 il **TAR ha invalidato anche queste ultime penali**, con una decisione allineata a quella precedentemente assunta dal Consiglio di Stato.

Sul fronte del danno erariale, invece, il 17 febbraio 2012, a fronte della richiesta della procura pari a 98 miliardi, **la Corte dei Conti ha condannato i dieci concessionari a pagare una sanzione di 2,5 miliardi di**

euro. A riguardo si attende comunque la sentenza di secondo grado – che si ipotizza possa intervenire nel corso del 2014 - in virtù degli appelli che sono stati presentati da tutti i concessionari. _

Penali amministrative, non evasione fiscale

Qualunque sia la decisione e la cifra che dovesse eventualmente essere definita, occorre evidenziare che l'oggetto del contendere è **l'applicazione di penali amministrative o la richiesta di danni calcolati in via presuntiva e non l'evasione fiscale**, come alcuni organi di stampa, erroneamente, si sono affrettati più volte a riportare.

La valutazione del Consiglio di Stato

Nel commento di questa complessa vicenda, non può non tenersi conto del fatto che **il Consiglio di Stato**, con Sentenza n. 9347/2010, quindi due anni prima rispetto al giudice erariale, **ha adottato una decisione definitiva, di recente confermata e fatta propria dal Tar, sulle medesime vicende esaminate dalla Corte dei Conti, escludendo qualsiasi responsabilità in capo ai dieci Concessionari**, rilevando che:

a) la rete telematica per la conduzione degli apparecchi da intrattenimento ha **rappresentato un modello senza precedenti al mondo**, che ha necessitato di una fase di sperimentazione fatto che ha **giustificato eventuali ritardi resi necessari dal verificarsi di situazioni impreviste ed imprevedibili** al momento del conferimento delle concessioni;

b) **i presunti ritardi** nell'avviamento della rete telematica per la conduzione degli apparecchi da intrattenimento e divertimento **non possono essere attribuiti alla responsabilità dei concessionari** essendo gli stessi dipesi da fattori esterni alla loro responsabilità (sinteticamente: incapacità di Telecom di fornire le linee ADSL necessarie per l'attivazione della rete ed il collegamenti delle macchine; condotta ostruzionistica dei gestori degli apparecchi che non si sono manifestati subito disponibili a stipulare i contratti che li avrebbero legati ai concessionari; difetti tecnici delle macchine che venivano certificate da enti terzi, incaricati da AAMS, e messe a disposizione dei concessionari senza alcuna possibilità per gli stessi di modificarle o di conoscerne le specifiche tecniche, etc.);

c) **non si sono verificati ritardi nel collegamento degli apparecchi denunciati da AAMS** in quanto per "apparecchio collegato" deve ritenersi l'apparecchio dotato di nulla osta di esercizio regolarmente censito nelle banche dati dei concessionari ed i concessionari hanno provveduto all'espletamento del censimento entro i termini stabiliti.

Il Consiglio di Stato e il Tar hanno pertanto stabilito che nessuna responsabilità può essere attribuita ai concessionari per gli eventuali ritardi o disfunzioni che si siano verificati nell'avviamento e nella gestione della rete telematica. Tali giudicati definitivi, che avrebbero dovuto escludere ulteriori sindacati giudiziari sul punto, non hanno trovato alcun ascolto nelle valutazioni della Corte dei Conti che le ha completamente disattese, tornando a pronunciarsi su una questione che ormai avrebbe dovuto ritenersi chiarita.

Le valutazioni dei concessionari

1. I concessionari vengono **sanzionati più volte sempre per gli stessi fatti**, a titoli e in misura diversa, tale comunque da porre a rischio la loro possibilità di proseguire nelle attività svolte; il tutto, in assenza riconosciuta di un vero danno erariale, inteso come minori introiti.
2. Per le stesse fattispecie, **esistono allo stato un giudicato definitivo del Consiglio di Stato e uno del Tar non opposto e, dall'altro, una pronuncia di primo grado della Corte dei Conti, che valutano gli stessi fatti in modo diametralmente opposto.**

3. I concessionari ritengono che **la Procura non abbia provato le responsabilità loro attribuibili** in merito alle disfunzioni rilevate, né la sussistenza del nesso di causalità tra queste ultime ed il danno erariale lamentato.
4. La Procura parte dall'assunto che vi siano stati molteplici inadempimenti, senza essere però scesa, almeno fino al momento della perizia commissionata a Digit PA, all'analisi specifica di tutta la complessa situazione generatasi nel periodo 2004-2007 e dei ruoli rivestiti da tutti i soggetti coinvolti.
5. Si ritiene che **la Procura non abbia opportunamente valutato che i concessionari sono stati chiamati a realizzare e sviluppare un progetto messo a punto da SOGEI** per conto di AAMS che ha richiesto, al momento dell'attuazione, notevoli e continui adeguamenti e variazioni in ragione delle complessità di ordine tecnico ed amministrativo emerse in corso d'opera.
6. A fronte poi dei relevantissimi introiti che l'attività dei Concessionari ha consentito allo Stato di ottenere sin nei primi anni di concessione e dei rilevanti investimenti dagli stessi effettuati che hanno reso possibile avviare e mantenere una rete tecnologicamente all'avanguardia che continua a generare introiti importantissimi per l'Erario, **appare paradossale la linea della Corte dei Conti di primo grado che porta a privare i Concessionari stessi di qualsiasi ricavo per le attività svolte**, per di più sottraendo loro importi che sono stati utilizzati unicamente per compensare i diversi soggetti della filiera, (gestori ed esercenti), importi che, come ben evidenziato dalla Commissione Oriani/Monorchio, non ha senso considerare come ricavi dei Concessionari.

ALLEGATO

LE QUATTRO PENALI - ITER E ARGOMENTAZIONI NEL DETTAGLIO

*Nota bene: è importante distinguere fra la contestazione di **ritardo con cui la rete telematica di gestione degli apparecchi è stata avviata** all'inizio del periodo concessorio (prime tre penali) e quella di **mancata ottemperanza ai livelli di servizio previsti dalla concessione e relativa** (quarta penale).*

2.1 - AAMS - Penali per il ritardato avvio della rete

Nel corso del 2006 AAMS ha inizialmente applicato ai concessionari penali per vari milioni di euro relative alle prime tre penali. Il TAR ha annullato tali penali e in seguito AAMS le ha rimesse per importi pari a circa un decimo di quelle iniziali; il TAR ha ritenuto fondate le penali così commisurate ed i concessionari hanno impugnato tale decisione avanti il Consiglio di Stato che ha **annullato anche queste penali**, sulla base delle seguenti principali argomentazioni:

- per l'irrogazione di penali è comunque necessario che sussista un danno oggettivo per l'Amministrazione;
- la difesa dell'Amministrazione non ha dimostrato che gli inadempimenti contestati al concessionario siano stati causa determinante nel ritardo che ha connotato in generale l'avvio del servizio pubblico.

Infatti:

- a) l'attivazione del servizio presupponeva la realizzazione di una **rete telematica senza precedenti al mondo** e pertanto le parti erano consapevoli della inevitabile necessità di una fase di sperimentazione;
- b) proprio durante tale fase ci sono stati una serie di **problemi imprevedibili, tecnici ed amministrativi**, tali da determinare un ritardo generalizzato nell'avvio del servizio;
- c) un gran numero di **apparecchi** (non di proprietà nè in alcun modo controllati dai concessionari) inizialmente omologati da AAMS si rivelarono **inidonei**, costringendo AAMS a dare nuove istruzioni ai concessionari, che hanno instaurato un rapporto di sperimentazione di fatto;
- d) i concessionari erano del tutto **estranei alla predisposizione degli apparecchi**;
- e) i ritardi nell'avvio del servizio sono derivati dagli **ostacoli frapposti dai precedenti gestori** degli apparecchi in merito alla stipula dei contratti con i concessionari ed al ritiro dei vecchi apparecchi, problemi la cui risoluzione non poteva essere considerata dall'Amministrazione compito esclusivo dei concessionari;
- f) l'obbligo per i concessionari era il "collegamento" degli apparecchi di gioco (non la "connessione"). Gli "*apparecchi collegati*" sono quelli forniti di nulla osta, registrati nelle banche dati di AAMS (art. 5 comma 1 del decreto della rete di AAMS) e sottoposti quindi alla disciplina di autorizzazione e tributaria degli apparecchi di gioco. Quest'obbligo è stato assolto dai concessionari.

2.2 - AAMS - Penali per il mancato rispetto dei livelli di servizio

Con riferimento al preteso mancato rispetto del livello di servizio stabilito dalla convenzione, attinente la risposta del sistema "gateway" alle interrogazioni provenienti dal sistema centrale di Sogei, **AAMS ha applicato ai concessionari nel 2006 una penale complessiva di circa 98 miliardi di euro che il TAR ha annullato.**

Di seguito le tappe principali del complesso iter:

- a - successivamente alla data indicata, AAMS ha nominato la **commissione ministeriale**, già prevista dalla convenzione, che avrebbe dovuto preventivamente determinare i criteri di rilevazione e calcolo degli inadempimenti e delle penali (Commissione Oriani/Monorchio). Quest'ultima, oltre a chiarire e determinare i criteri tecnici di calcolo e rilevazione, ha introdotto nella sua relazione finale, anche sulla base di ordini del giorno approvati dal Parlamento, **il concetto di limite massimo delle penali**, a salvaguardia dei principi di proporzionalità, ragionevolezza ed equilibrio contrattuale, suggerendo di fissare tale limite al



10% dell'ammontare netto contrattuale, individuato, tenuto conto di tutti i rapporti giuridici accessori alla gestione della concessione, nello 0,3% della raccolta;

b - AAMS, recepita tale relazione, ha chiesto anche al **Consiglio di Stato**, in sede consultiva, un parere sul sistema delle penali previsto dalla convenzione di concessione; tale parere ha confermato la necessità di stabilire un **limite massimo a tali penali**, indicato nel 11% del compenso del concessionario, lasciando ad AAMS la determinazione di tale ultimo parametro, ipotizzato peraltro in un arco fra lo 0,25% e l'1,2% della raccolta;

c - AAMS ha poi proposto ai concessionari di stipulare **un atto aggiuntivo alla convenzione** che determinasse il limite massimo delle penali all'11% del compenso, indicato nel 3% della raccolta; i concessionari hanno sottoscritto tale atto, a fine ottobre 2011, precisando che la sottoscrizione non comportava riconoscimento di inadempimenti e che per compenso dove intendersi quello netto effettivamente residuo in capo al concessionario e determinato in ossequio ai principi di equità e ragionevolezza indicati dal Consiglio di Stato.

I concessionari hanno presentato ricorso al Tar contro la richiesta di penali di AAMS.

Nel maggio del 2012 **il Tar del Lazio ha sospeso il pagamento della quarta penale da 70 milioni** relativa al funzionamento del gateway; a seguito dell'udienza di merito del 20 febbraio 2013, il Tar ha poi annullato le penali, per motivazioni simili a quelle espresse dal Consiglio di Stato sopracitate.

2.3 - Corte dei Conti

Con riferimento al **procedimento avanti la Corte dei Conti**, il Procuratore ha richiesto, con atto di citazione, **la parallela condanna dei concessionari al risarcimento dei danni erariali causati dal ritardo nell'avvio della rete e dal mancato controllo sugli apparecchi installati, in circa 98 miliardi di euro**.

La Corte dei Conti, con sentenza e contestuale ordinanza depositate l'11 novembre 2010, ha ritenuto richiedibile ai concessionari il risarcimento del **danno erariale**, con la precisazione che si tratti di danni ulteriori rispetto a quelli sanzionabili con l'applicazione delle penali convenzionali.

La Corte ha poi incaricato di una consulenza, l'ente pubblico non economico **Digit P.A.** in relazione a quesiti attinenti i motivi tecnici e comportamentali che possono aver determinato il ritardo nell'avvio della rete, quali, da un lato: ritardo anche intenzionale con cui i gestori di apparecchi hanno chiesto ai concessionari di stipulare i necessari contratti per il collegamento degli apparecchi al sistema telematico; scarsa disponibilità di linee di comunicazione; presenza di apparecchi, pur omologati, con porte di comunicazione diverse; adeguatezza delle caratteristiche del sistema centrale di AAMS e di Sogei; dall'altro, adempimento da parte dei concessionari a tutte le prescrizioni tecniche necessarie al fine della tempestiva attivazione della rete.

La Corte voleva quindi chiarire se il ritardo nell'attivazione della rete, da cui potrebbe essere conseguito un danno erariale, sia addebitabile ai concessionari o ad altri soggetti.

In merito alla quantificazione del danno erariale, la Corte aveva rimandato la determinazione degli stessi, premettendo che avrebbe tenuto in considerazione sia le risultanze della c.d. Commissione Oriani/Monorchio, sia il parere del Consiglio di Stato. All'udienza di novembre 2011, il PM contestava le risultanze della perizia e **confermava la richiesta di condanna a 98 Miliardi di Euro**.

Sulla base di questo sviluppo dei fatti e, in particolare, dei numerosi pronunciamenti intercorsi positivi per i concessionari (Commissione Oriani/Monorchio, Consiglio di Stato, favorevole perizia DigitPA, penale ridotta

da parte di Aams, la sentenza della stessa Corte di un anno prima) l'intero settore prevedeva una sentenza positiva o comunque ragionevole.

I giudici hanno invece ritenuto riconducibili a responsabilità dei concessionari tutta una serie di eventi intercorsi ai tempi dell'avvio della rete (**che per DigitPA non erano invece addossabili ai concessionari**), accusandoli addirittura di aver *'chiesto troppi nulla osta per apparecchi'* (il che avrebbe intasato la rete) e spostando il focus sulla mancata messa sotto controllo dell'intero sistema.

Ritenendo che questo fosse l'elemento principale dell'incarico affidato ai concessionari e che i concessionari non l'avessero colpevolmente svolto, **la Corte individuava il danno causato allo Stato nel corrispettivo da questo versato ai concessionari** (in termini di ricavi percepiti ai sensi della concessione che comprendono anche quelli che il concessionario deve poi necessariamente girare alla filiera!).

Nel complesso, sulla base di tale conteggio, **la Corte dei Conti nel febbraio del 2012 ha condannato i concessionari a risarcire un preteso danno erariale complessivo di circa 2,5 miliardi di Euro**. I concessionari hanno presentato ricorso contro la sentenza della Corte.

La sentenza appare ingiusta perché **porta a colpire due volte i concessionari per gli stessi fatti e nello stesso modo**.

Appare poi anche giuridicamente sbagliata, perché la Corte dei Conti si è spinta oltre i limiti che le Sezioni Unite della Cassazione hanno, proprio con riferimento a questa fattispecie, stabilito alla sua giurisdizione. Le S.U. hanno infatti statuito che è **perseguibile dalla Corte dei conti solo il danno ulteriore rispetto a quello sanzionabile in via contrattuale con l'applicazione delle penali**.

Ufficio stampa

SEC Relazioni Pubbliche e Istituzionali - www.secrp.it

Milano, via Panfilo Castaldi 11, tel. 02 6249991 - Roma, via Gioachino Belli 39, tel. 06 3222712

Laura Arghittu, cell. 335 485106 arghittu@secrp.it

Marcella Ruggiero, cell. 335

214241 ruggiero@secrp.it Edoardo Caprino, cell. 339 5933457 caprino@secrp.it

Daniele Murgia, cell. 349 4734704 murgia@secrp.it

Gabriele Bertipaglia, cell. 335 7203720 bertipaglia@secrp.it