

---

XVII LEGISLATURA

---

pubblicato su:  


Doc. **XXIII**

N. **18**

## **COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

*(istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87)*

(composta dai deputati: *Bindi, Presidente, Attaguile, Segretario, Bossa, Bruno Bossio, Carbone, Carfagna, Costantino, Dadone, Di Lello, Segretario, D'Uva, Fava, Vicepresidente, Garavini, Magorno, Manfredi, Mattiello, Naccarato, Nuti, Piccolo, Piepoli, Prestigiaco, Sammarco Sarti, Scopelliti, Tagliatela e Vecchio*; e dai senatori: *Albano, Buemi, Bulgarelli, Capacchione, Consiglio, De Cristofaro, Di Maggio, Esposito, Falanga, Fazzone, Gaetti, Vicepresidente, Giarrusso, Giovannardi, Lumia, Mineo, Mirabelli, Molinari, Moscardelli, Pagano, Perrone, Ricchiuti, Tomaselli, Torrisi, Vaccari e Zizza*).

### **RELAZIONE SULLE INFILTRAZIONI MAFIOSE E CRIMINALI NEL GIOCO LECITO E ILLECITO**

(Relatore: **Sen. Stefano Vaccari**)

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 6 luglio 2016*

---

*Comunicata alle Presidenze il 7 luglio 2016  
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87*

---







## INDICE

<b>1. Introduzione</b> .....	
1.1. L'attività della Commissione antimafia nel settore dei giochi .....	
1.2 Inquadramento storico-normativo del fenomeno del gioco d'azzardo .....	
1.3 Il quadro normativo nazionale .....	
1.4 Quadro normativo regionale e locale .....	
1.5 Alcuni dati significativi .....	
1.6 I controlli .....	
<b>2. Il fenomeno del gioco sotto il profilo sociologico</b> .....	
2.1 La dimensione e la diffusione del gioco .....	
2.2 Il ruolo delle organizzazioni mafiose .....	
2.3 Gioco legale e gioco illegale .....	
<b>3. Gli interventi sul territorio</b> .....	
3.1 La disciplina del gioco d'azzardo nelle regioni e negli enti locali nei più recenti orientamenti giurisprudenziali .....	
3.2 La Conferenza unificata e la "questione territoriale". Le proposte .....	
<b>4. Il settore del gioco alla luce delle più recenti e significative inchieste giudiziarie</b> .....	
4.1 Profilo delle indagini .....	
4.2 La manomissione e la clonazione delle schede elettroniche e l'alterazione dei sistemi di trasmissione dati .....	
4.3 Il gioco <i>on line</i> .....	
4.4 Le scommesse .....	
4.5 Altre attività .....	
a) Bische clandestine .....	
b) Sale Bingo .....	
c) Corse e scommesse ippiche .....	
d) Lotto e lotterie .....	
e) Case da gioco .....	
f) <i>Match fixing</i> e infiltrazione della criminalità organizzata nelle società di calcio .....	
<b>5. Impedire che la criminalità organizzata entri nel sistema del gioco legale: le norme, le criticità, le proposte</b> .....	
5.1 Barriere all'ingresso nella filiera .....	
5.1 a La rete fisica dei punti gioco .....	
5.1 b I soggetti della filiera .....	

5.2 Proposte per una maggiore efficacia delle barriere all'ingresso nel sistema legale dei giochi

**6. La repressione. Proposte per rendere il gioco illegale un mercato ostile alle mafie .....**

6.1 Sanzioni penali realmente dissuasive. Casi di decadenza della concessione. Strumenti d'indagine più efficaci. Adeguati termini di prescrizione.....

6.2 Sanzioni di tipo amministrativo. DASPO immediato ai punti di offerta di gioco irregolari ..

6.3 Rafforzamento della responsabilità dei concessionari nei confronti della "filiera" .....

**7. Il riciclaggio e i rischi connessi con l'utilizzo delle valute virtuali.....**

7.1 I presidi antiriciclaggio .....

7.2 I rischi di riciclaggio connessi ai giochi e alle scommesse.....

7.3 I conti di gioco *on line* .....

7.4 La valute virtuali .....

**8. Le criticità del sistema: la sicurezza delle infrastrutture critiche e la *governance* del settore dei giochi .....**

8.1 Il problema degli attacchi a negazione del servizio (DDoS) e la rete internazionale per la consegna dei contenuti (CDN).....

8.2 Attuazione della quarta direttiva antiriciclaggio. La vigilanza rafforzata dei settori a maggior rischio.....

8.3 Il *trade-off* tra dimensione del mercato dei giochi e livelli ottimali di vigilanza e controllo .

**9. Conclusioni e proposte.....**

*Allegato: Elenco delle audizioni svolte .....*

## 1. Introduzione

### 1.1 L'attività della Commissione antimafia nel settore dei giochi

Fino alla XV Legislatura le Commissioni antimafia di volta in volta istituite non hanno affrontato sistematicamente il tema del gioco d'azzardo e delle sue implicazioni sulle infiltrazioni della criminalità organizzata; esso è stato solo accennato, o preso in considerazione nell'esame dei fenomeni criminosi osservati nelle singole zone geografiche, nelle singole regioni o con riferimento alle diverse organizzazioni criminali.

Nella XVI Legislatura la Commissione antimafia istituita dalla legge 4 agosto 2008, n. 132, ha affidato al VI Comitato il compito di analizzare le varie forme di riciclaggio di denaro, di individuarne le misure patrimoniali e finanziarie di contrasto e di svolgere un'attività istruttoria anche ai fini della formulazione di adeguate proposte normative. Nel corso della discussione in Commissione è emersa una forte preoccupazione per il crescente ricorso, in particolare da parte dei giovani e delle categorie sociali più deboli, al gioco lecito e illecito, e si è pertanto condivisa l'esigenza di formulare delle proposte normative con le quali contrastare il fenomeno, oggetto di grande allarme sociale, anche per la crescente presenza della criminalità organizzata.

In quella occasione, la prima attività programmata dal Comitato è stata la predisposizione di una Relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito (Doc. XXIII, n. 3), approvata all'unanimità dalla Commissione il 17 novembre 2010. Sono stati qui esaminati i fenomeni che determinano la creazione di bacini di liquidità finanziaria frutto di attività illecite e la conseguente immissione nel mercato finanziario di ingenti capitali, con riferimento in particolare al settore del gioco lecito e di quello illecito, quale possibile canale di produzione di grandi risorse finanziarie. Inoltre sono stati proposti interventi normativi, di rango primario e secondario, diretti a consentire il contenimento e l'aggressione ai capitali che, proprio per essere frutto di attività illecite, alterano e inquinano il mercato. In particolare è stata proposta un'integrazione dell'articolo 88 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS)<sup>1</sup> che, riconosciuta alle società estere di capitale azionario anonimo, costituite legittimamente secondo le prescrizioni degli altri Stati membri, la facoltà di organizzare e gestire le scommesse sul territorio italiano, subordini, tuttavia, per ragioni di ordine e sicurezza pubblica, il rilascio della licenza di polizia ai necessari controlli sulla persona degli amministratori, nonché ad accurati controlli dei bilanci di esercizio e delle rendicontazioni contabili delle società, accompagnati da apposite relazioni di certificazione redatte da primarie società di revisione contabile sui bilanci della società. La successiva Relazione (Doc. XXIII, n.8: "Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito"), approvata nella seduta del 20 luglio 2011, ha concluso l'analisi del fenomeno e ha definito ulteriori proposte normative, confluite in due proposte di legge<sup>2</sup>. Il documento analizza il fenomeno delle

<sup>1</sup> Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante "Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza".

<sup>2</sup> La prima - A.S. 2484 (Luigi Li Gotti) - comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica il 6 dicembre 2010, "Modifica all'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, concernente la disciplina delle concessioni e delle licenze in materia di giochi e scommesse"; la seconda - A.S. 2714 (Raffaele Lauro) - comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 maggio 2011 "Misure urgenti sul gioco d'azzardo per la tutela dei minori, sul divieto di pubblicità ingannevole, sul riciclaggio e sulla trasparenza dei flussi finanziari in materia di scommesse." L'A.S. 2484 è stato discusso congiuntamente ad altri disegni di legge, tra i quali appunto l'A.S. 2714, ma l'esame in Commissione non è proseguito oltre la seduta del 27 novembre 2012. Si segnala infine che il 10 novembre 2011 la Commissione finanze della Camera ha approvato il documento finale sul "Libro verde sul gioco d'azzardo *on line* nel mercato interno" dove si invitava il Governo, tra l'altro, ad adoperarsi affinché fossero rinforzati gli strumenti per un più rigoroso contrasto di tutte le forme di gioco illegali o prive di titolo pubblico; fosse riconosciuto il diritto di ciascuno Stato membro dell'Unione europea ad assoggettare gli operatori titolari di un'autorizzazione o concessione rilasciata da altro Stato membro che offrano servizi di gioco d'azzardo via internet anche in quest'ultimo Stato, a requisiti ed obblighi riconducibili alla tutela di interessi pubblici, quali il contrasto alle infiltrazioni del settore da parte della criminalità organizzata.

infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito, proponendosi l'obiettivo di aprire un ampio squarcio sulla delicata materia ed elaborare proposte "che contribuiscano a riportare la legalità anche in quelle zone d'ombra che persistono e si incrementano nel settore del gioco". Auspica nuovamente la modifica dell'articolo 88 del TULPS, già segnalata nella relazione del 2010, e l'adozione di misure contro il gioco minorile, la dipendenza da gioco patologico, la previsione di sanzioni più pesanti a carico degli esercenti che contravvengono alle regole, nonché la tracciabilità dei flussi di gioco e l'istituzione del registro delle scommesse. La Relazione conclusiva della scorsa Legislatura, (Doc. XXIII, n. 16, Tomo I), approvata dalla Commissione il 22 gennaio 2013, ha riassunto le conclusioni del IV Comitato.

L'attuale Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, ha istituito quattordici Comitati tramite i quali ha organizzato i suoi lavori secondo quanto previsto dalla legge 19 luglio 2013, n. 87, istitutiva della Commissione stessa. Nell'ambito di questa articolazione interna, essa ha affidato al X Comitato, istituito il 25 febbraio 2016, il compito di analizzare le infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito ed illecito e di svolgere un'attività istruttoria anche ai fini della formulazione di adeguate proposte normative, che si inseriscano utilmente nell'*iter* legislativo attualmente in corso in materia nelle competenti Commissioni parlamentari<sup>3</sup>.

Il rinnovato interesse del legislatore per il fenomeno deve essere orientato non solo sugli aspetti più direttamente legati a conseguenze sociali e sanitarie (in primo luogo, la dipendenza da gioco patologico), ma anche verso l'adozione di misure sempre più efficienti, efficaci ed aggiornate per la prevenzione e il contrasto dell'infiltrazione criminale -comune o di matrice mafiosa- laddove essa trova terreno ancor più fertile nella contingente situazione di crisi economica. La penetrazione mafiosa, infatti, non riguarda più solo i tradizionali settori imprenditoriali, ma anche quelli di più recente sviluppo, rappresentati proprio dal gioco e dalle scommesse, dalla gestione delle *slot machine*, dalle scommesse sportive *on line* fino al fenomeno del *match fixing*<sup>4</sup>.

Sul piano metodologico il X Comitato, considerato il perimetro di mandato affidato alla Commissione parlamentare antimafia dalla legge istitutiva nonchè i tempi ristretti dedicati alla presente inchiesta per le ragioni sopra accennate, ha ritenuto opportuno circoscrivere il proprio ambito di osservazione agli aspetti dei giochi e delle scommesse di più stretta attinenza ai fenomeni criminali di tipo mafioso. Conseguentemente, altre pur importanti tematiche, quali quelle di natura fiscale, sociale o sanitaria -ivi comprese le norme sulla pubblicità e la comunicazione commerciale dei giochi- non sono state oggetto di specifico approfondimento, nella considerazione che debbano trovare puntuale trattazione e valutazione politica nelle rispettive Commissioni di merito.

### *1.2 Inquadramento storico-normativo del fenomeno del gioco d'azzardo*

Il sistema italiano di regolazione in materia di giochi può essere descritto facendo riferimento a tre grandi periodi, che corrispondono a diversi modelli di intervento in materia di gioco d'azzardo legalizzato: il primo tra il 1889 e il 1992; il secondo tra il 1992 e il 2003; il terzo dal 2003 sino ad oggi<sup>5</sup>.

Il primo periodo corrisponde alla concezione del gioco d'azzardo come un disvalore etico, e quindi come una questione attinente al mantenimento dell'ordine interno e al controllo sociale della

<sup>3</sup> Il Comitato ha svolto una serie di audizioni a partire 25 febbraio 2016, per le quali si rinvia all'Allegato della presente Relazione.

<sup>4</sup> Come sottolineato nella relazione presentata dal rappresentante del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato nel corso della sua audizione presso il Comitato il 3 marzo 2016.

<sup>5</sup> Per questo inquadramento storico si fa riferimento a quanto più volte affermato dal prof. Fiasco, sociologo e consulente della Consulta nazionale antiusura, sia in sede di audizione davanti al X Comitato della Commissione antimafia (il 25 marzo 2016), sia nella ricerca da lui condotta "*Il gioco d'azzardo e le sue conseguenze sulla società italiana la presenza della criminalità nel mercato dell'alea*" per conto della Consulta nazionale stessa (giugno 2014).

"sicurezza", oggetto di severe prescrizioni repressive, culminate nelle disposizioni a riguardo contenute nel TULPS.

Con la crisi valutaria iniziata a partire del 1992 muta la prospettiva. Il gioco d'azzardo si avvia ad essere considerato come una importante leva fiscale, una fonte notevole di entrate tributarie e quindi come uno degli strumenti a disposizione dello Stato per contribuire alla riduzione del debito pubblico. Tuttavia, pur prevedendo un ampliamento dell'offerta di gioco, e quindi di entrate tributarie, il gioco d'azzardo continua ad essere percepito in questo frangente come disvalore e come fenomeno socialmente riprovevole.

La terza fase è caratterizzata, a partire dal 2003, da un cambiamento di obiettivo del decisore pubblico: oltre a incrementare le entrate fiscali, sono state poste le fondamenta per l'organizzazione del gioco d'azzardo come vero e proprio settore economico. In tale periodo si colloca la trasformazione dei Monopoli di Stato, attraverso la creazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), dotata di poteri di gestione, regolazione, programmazione, strategia di mercato.

### 1.3 Il quadro normativo nazionale

Il modello italiano di esercizio del gioco pubblico con vincite in denaro si basa da un lato sulla riserva in favore dello Stato in materia di giochi e scommesse e, dall'altro, sulla concessione di servizio, mediante la quale l'Amministrazione affida ad un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni ad evidenza pubblica, nel pieno rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco, ampliando la sfera giuridica del destinatario e mantenendo sull'attività stringenti poteri di controllo.

Al concessionario, a differenza che all'appaltatore, non solo viene chiesto di farsi carico, in tutto o in parte, del peso dell'intervento, ma si trasferisce il rischio finanziario dell'investimento derivante dallo sfruttamento della gestione, per un determinato periodo di tempo, del *business* connesso alla concessione.

Va innanzitutto premesso che un esame complessivo della materia non può ignorare anche gli aspetti di diritto dell'Unione europea, sebbene non esista, a tale livello, una specifica normativa di settore. Soprattutto, i possibili limiti ai principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi non sono stati finora indagati, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, con riferimento all'interesse generale connesso con il contrasto e la lotta alla criminalità organizzata<sup>6</sup> (vedi anche *infra* §. 5.2.g).

---

<sup>6</sup> Con una risoluzione approvata nel 2013 il Parlamento europeo ha affermato la legittimità degli interventi degli Stati membri a protezione dei giocatori, anche a detrimento di alcuni principi cardine dell'ordinamento comunitario, come la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. Al riguardo la Corte di giustizia (sentenza della IV Sezione del 15 settembre 2011 in merito alla causa C-347/09) ha chiarito le condizioni alle quali le norme sulla libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi consentono ad uno Stato membro di istituire un monopolio per la gestione di giochi d'azzardo: si tratta, in particolare, di ragioni imperative di interesse generale - tutela dei consumatori e tutela dell'ordine sociale - a condizione che le restrizioni alla libera prestazione di servizi soddisfino i requisiti di proporzionalità. La massimizzazione delle entrate fiscali o dei profitti degli operatori economici non costituiscono giustificazioni per l'ordinamento dell'Unione. Le conclusioni della citata sentenza sono state peraltro ribadite con la recente sentenza del 22 gennaio 2015. Un importante chiarimento viene, da ultimo, dalla sentenza del 28 gennaio 2016 (causa C-375/14, relativa alla società Stanleybet Malta) avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dal tribunale di Frosinone nel luglio 2014, in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che devono considerarsi restrizioni della libertà di stabilimento e/o della libera prestazione di servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno allettante l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE. In particolare la Corte ha stabilito che le predette norme devono essere interpretate nel senso che ostano a disposizioni nazionali restrittive che impongano al concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della cessazione dell'attività per scadenza del termine della concessione, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà che costituiscono la rete di gestione e di raccolta del gioco, qualora tale restrizione ecceda quanto è necessario al conseguimento dell'obiettivo effettivamente perseguito da detta disposizione. Venendo al vaglio di proporzionalità tra disposizione e obiettivi, la Corte ha rimesso anche tale aspetto al giudice del rinvio, invitando lo stesso a valutare se la restrizione imposta fosse o meno idonea a realizzare lo scopo perseguito, una volta che quest'ultimo fosse stato – in concreto – individuato. Con un'ordinanza depositata il 5 maggio 2016, il Tribunale del riesame di Frosinone ha pienamente condiviso le ragioni del *bookmaker* anglo-maltese Stanleybet dando piena applicazione ai principi fissati

Tornando alla disciplina nazionale, le disposizioni del TULPS sono state più volte aggiornate nel corso degli anni: ad esempio la legge n. 266 del 2005 (*legge finanziaria per il 2006*), al fine di contrastare i fenomeni di illegalità connessi alla erogazione di servizi *on line* di giochi con vincite in denaro, ha attribuito in particolare all'ADM la puntuale regolamentazione del settore e l'inibizione dei siti *web* privi delle autorizzazioni previste, o che svolgono attività in contrasto con la disciplina vigente.

La legge n. 88 del 2009 (*legge comunitaria per il 2008*), oltre a nuovi requisiti dei soggetti che richiedono la concessione ed un inasprimento delle sanzioni, ha previsto l'adozione di strumenti ed accorgimenti per l'esclusione dall'accesso al gioco *on line* da parte di minori, nonché l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario. Con il cosiddetto "conto di gioco", per la cui apertura occorre fornire il codice fiscale, si è creata una sorta di autolimitazione obbligatoria per il giocatore, che stabilisce i propri limiti di spesa settimanale o mensile, con conseguente inibizione dell'accesso al sistema in caso di raggiungimento della soglia predefinita. Per i giocatori è prevista anche la facoltà di autoesclusione dal sito del concessionario, con conseguente impedimento ad un nuovo accesso<sup>7</sup>.

Con la legge n. 220 del 2010 (*legge di stabilità per il 2011*) viene rivisto lo schema di convenzione-tipo per le concessioni per l'esercizio e la raccolta dei giochi pubblici, anche con finalità di contrasto della diffusione del gioco irregolare o illegale e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore, di tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico ed dei consumatori, specie se minori d'età<sup>8</sup>.

Il decreto legge n. 98 del 2011<sup>9</sup>, ribadendo il divieto di partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai minori di 18 anni, ha inasprito le sanzioni, di natura pecuniaria, e disposto la sospensione dell'esercizio o la revoca in caso di commissione di tre violazioni nell'arco di un triennio<sup>10</sup>. Lo stesso provvedimento ha altresì previsto norme più severe sui requisiti dei concessionari di giochi pubblici e disposizioni per contrastare l'evasione, l'elusione fiscale e il riciclaggio.

Un intervento più organico nella materia è contenuto nelle previsioni del decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 (cosiddetto decreto Balduzzi)<sup>11</sup>, che ha affrontato diverse questioni, in primo luogo quella della dipendenza da gioco patologico, a tal fine approntando il Piano d'azione nazionale, rivolto in particolare a:

- contenere i messaggi pubblicitari;
- predisporre modalità di avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita;
- vietare l'ingresso ai minori di 18 anni nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale Bingo, nelle aree o nelle sale in cui sono installate *video lottery terminal* (VLT) e nei punti vendita in cui si esercita come attività principale la raccolta di scommesse;

---

dalla Corte di giustizia nella sentenza Laezza (Causa C-374/14) dello scorso gennaio. Infine, nel 2014 la Commissione europea è intervenuta con una raccomandazione sul gioco d'azzardo *on line*, con cui ha stabilito i principi che gli Stati membri sono invitati a osservare al fine di tutelare i consumatori, con particolare attenzione ai minori e ai soggetti più deboli.

<sup>7</sup> Come sottolineato anche dal sostituto procuratore della Direzione nazionale antimafia, dott.ssa Diana De Martino, in sede di audizione presso il X Comitato del 10 marzo 2016, essendo il conto di gioco collegato a una carta di credito, a un conto corrente, a un sistema *paypal*, a una qualsiasi forma che consenta comunque la tracciabilità delle somme impegnate, esiste una serie di cautele per cui tutte le transazioni finanziarie sono tracciate e ricostruibili.

<sup>8</sup> Sulla legittimità di tali restrizioni all'attività di organizzazione e gestione dei giochi pubblici affidati in concessione si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015.

<sup>9</sup> Recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", convertito nella legge n. 111 del 2011.

<sup>10</sup> I controlli, stando a quanto riferito dal Governo in sede di interrogazione parlamentare, sono stati circa 38.000 nel 2013 e oltre 20.000 nel 2014.

<sup>11</sup> Recante "*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*".

- intensificare i controlli sul rispetto della normativa ed effettuare una "progressiva ricollocazione" dei punti della rete fisica di raccolta dei punti gioco, per tener conto della presenza nel territorio di scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi<sup>12</sup>;
- istituire un Osservatorio per valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave<sup>13</sup>.

La legge n. 23 del 2014 (*Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*) contiene una delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici (art. 14), per la tutela dei minori e per contrastare il gioco d'azzardo patologico, per combattere il gioco illegale e le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'esercizio dei giochi pubblici, attraverso una maggiore trasparenza dei requisiti delle società concessionarie. La delega, tuttavia, non è stata tempestivamente esercitata dal Governo.

In attesa di tale riordino è intervenuta la legge 23 dicembre 2014 (*legge di stabilità per il 2015*) che contiene anche una disciplina transitoria in materia di giochi pubblici. In particolare è prevista, pena l'applicazione di ulteriori sanzioni e normative restrittive, la possibilità di regolarizzare la posizione per tutti coloro che offrono scommesse con vincite in denaro (per proprio conto o di terzi, anche esteri) che non sono collegati al totalizzatore nazionale dell'ADM<sup>14</sup>. Tale norma è volta a disciplinare una situazione che si è determinata nel corso degli ultimi anni in relazione ad alcune agenzie di scommesse, collegate a *bookmaker* e casinò con sede all'estero, che ritengono di poter esercitare attività di raccolta di gioco in Italia pur in assenza di una concessione da parte dell'ADM, con la conseguenza di non aver versato alcuna imposta all'erario italiano.

Nella legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*legge di stabilità per il 2016*), il legislatore, oltre a prevedere una revisione del prelievo fiscale - aumentando innanzitutto il prelievo erariale unico (PREU) sulle *news slot*, riducendo contestualmente la percentuale minima destinata alle vincite (*payout*) - e nuove norme sulle nuove concessioni per le sale gioco, ha introdotto nuove sanzioni in caso di installazione negli esercizi pubblici delle apparecchiature che permettono di giocare sulle piattaforme di gioco *on line* (cosiddetti *totem*), ovvero di offerta di giochi promozionali connessi via *web*.

Sono state previste altresì disposizioni limitative della pubblicità del gioco d'azzardo, il cui rispetto è affidato all'Autorità per le comunicazioni (Agcom)<sup>15</sup>.

Altre disposizioni riguardano la certificazione delle *videolottery terminal* (VLT), i controlli sulla conformità degli apparecchi e l'evoluzione degli apparecchi *news slot*, con il passaggio ad apparecchi con sistemi di gioco con controllo remoto (analogamente alle VLT) e la progressiva riduzione del 30 per cento delle *news slot* rispetto agli apparecchi attivi al 31 luglio 2015.

#### 1.4 Quadro normativo regionale e locale

---

<sup>12</sup>A questo proposito si rileva come non sia stato ad oggi mai emanato il decreto ministeriale che avrebbe dovuto indicare i relativi criteri ed indirizzi: le amministrazioni regionali e locali hanno adottato dei propri regolamenti in materia, dando luogo a un forte contenzioso giurisdizionale. Vedi *infra* §.1.4.

<sup>13</sup>L'Osservatorio, inizialmente istituito presso l'ADM, è stato successivamente trasferito al Ministero della salute ai sensi della legge n. 190 del 2014 (*legge finanziaria per il 2015*) che ne ha modificato anche la composizione, in modo da assicurare la presenza di esperti e di rappresentanti delle regioni, degli enti locali e delle associazioni operanti in questo settore.

<sup>14</sup>Per i dati relativi alla suddetta regolarizzazione si veda il successivo §.1.5.

<sup>15</sup>Tra i divieti si ricordano quelli riguardanti i messaggi pubblicitari che incoraggiano il gioco eccessivo o incontrollato, che negano i rischi del gioco, che presentano il gioco come un modo per risolvere i problemi finanziari, che prospettano che la competenza del giocatore possa permettere di vincere sistematicamente oppure forniscano informazioni errate sulle possibilità di vincita, che si rivolgano ai minori, che facciano riferimento al credito al consumo ai fini del gioco. La pubblicità dei giochi con vincita in denaro è vietata nelle trasmissioni radiofoniche e televisive generaliste in alcune fasce orarie, con alcune eccezioni. Importante la previsione che il Ministero della salute predisponga campagne di informazione e sensibilizzazione, in particolare nelle scuole, sui fattori di rischio connessi al gioco d'azzardo. A tal fine è stato istituito il Fondo per il gioco d'azzardo patologico (GAP), con una dotazione di 50 milioni di euro annui.

In questa sede non si intende esaminare nel dettaglio le singole disposizioni regionali e comunali in materia di gioco d'azzardo, ma offrire alcuni spunti di riflessione che saranno ripresi poi nel capitolo dedicato alle proposte che la Commissione si propone di indicare.

Occorre segnalare innanzitutto che gli interventi normativi di regioni ed enti locali si concretizzano in specifici provvedimenti volti a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco, anche se lecito, ed a tutelare le persone soggette ai rischi che ne derivano. Si tratta quindi di interventi che rientrano nella materia della "salute", per la quale leggi statali e regionali concorrono, ciascuna nel proprio ambito, al perseguimento dello stesso obiettivo con il solo limite del "rispetto dei principi fondamentali" stabiliti dalle leggi dello Stato, come indicato all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Tali interventi normativi, da cui è scaturito un considerevole contenzioso amministrativo, si concentrano soprattutto sulla disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali ove si esercita il gioco e delle distanze minime dei locali ove sono installati gli apparecchi da gioco rispetto a determinati luoghi di aggregazione di categorie vulnerabili della popolazione. La Corte costituzionale, chiamata più volte a pronunciarsi sulla materia, ha riconosciuto la competenza di regioni e comuni a regolamentare autonomamente ogni misura riguardante "le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi leciti, con particolare riferimento alle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti"<sup>16</sup>.

### 1.5 Alcuni dati significativi

A partire all'incirca dal 2003 si assiste ad un incremento verticale del fenomeno del gioco, corrispondente anche all'aumento dell'offerta di diverse tipologie di giochi e a un peso crescente nella composizione dei consumi privati delle famiglie italiane del versamento di somme ai concessionari del gioco pubblico.

Il mero dato statistico fornisce già di per sé un quadro di criticità sul fenomeno del "gioco d'azzardo"<sup>17</sup>.

Quanto al gettito, al periodo dal 2008 al 2012, caratterizzato dalla forte crescita della raccolta complessiva derivante dai giochi pubblici (si passa dai 47,5 agli 88,5 miliardi di euro), si contrappone un'inversione di tendenza, probabilmente causata anche dall'attuale crisi economica, che fa scendere il gettito a 84,7 miliardi di euro nel 2013 e a 84,5 miliardi nel 2014. Analogamente, le corrispondenti entrate, dopo gli 8,8 miliardi di euro del 2009, si sono attestate agli 8,7 del 2010, 8,6 del 2011 e agli 8 mediamente registrati nell'ultimo triennio<sup>18</sup>. Tale riduzione è da ascrivere a vari fattori, tra cui principalmente la notevole diminuzione delle entrate derivanti dal Lotto, Superenalotto e Scommesse (con raccolta in sensibile calo) cui non ha posto rimedio il rilevantissimo aumento della raccolta derivante dalle *slot machine*, dovuto alla introduzione delle VLT e dai giochi *on line*. L'incremento di giochi di ultima generazione, infatti, atteso il loro livello di tassazione più basso, non è stato in grado di assorbire il decremento del gettito proveniente da quelli meno recenti e a tassazione più elevata.

Si ricorda che la Corte dei conti, nel "Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica", presentato il 22 marzo 2016, ha rilevato come "dal lato delle maggiori entrate, le misure quantitativamente più rilevanti sono quelle relative alla *voluntary disclosure* sui redditi e sui patrimoni detenuti all'estero e al settore dei giochi. (...) Per i giochi si prevedono diversi interventi per un gettito complessivo di 1,8 miliardi di euro nel 2016 e 1,1 miliardi all'anno nel biennio seguente".

<sup>16</sup> Si tratta delle sentenze nn. 72 del 2010, 237 del 2006, 300 del 2011 e 220 del 2014.

<sup>17</sup> Secondo il Rapporto Coop "*Consumi e distribuzione. Aspetti, dinamiche, previsioni 2015*", sono 15 milioni gli italiani che giocano, il 38,3 per cento della popolazione adulta. Tra questi, 900 mila sono affetti da dipendenza dal gioco d'azzardo: si tratta del 6 per cento dei giocatori.

<sup>18</sup> Dati forniti dalla Guardia di finanza nel corso dell'audizione presso il Comitato del 3 marzo 2016.

Da ultimo, il Documento di economia e finanza 2016 riporta dati che stanno in realtà ad indicare uno scostamento negativo rispetto alle previsioni del 2015<sup>19</sup>.

Quanto alla rilevanza economica del settore, la filiera del gioco e dell'intrattenimento si configura come un vero e proprio settore industriale, caratterizzato da grande dinamicità: conta oltre 6.600 imprese e un bacino occupazionale di circa 200 mila addetti (tra operatori direttamente impiegati nel settore e quelli che operano all'interno dei punti vendita).

#### I dati sulla raccolta nel mercato dei giochi

La raccolta del mercato dei giochi nel primo semestre del 2015 cresce di circa il 3 per cento e supera i 42,9 miliardi di euro. Il prodotto che registra la maggior crescita percentuale è il *betting exchange*, ovvero le scommesse scambiate direttamente tra i giocatori, con l'operatore che si limita a mettere a disposizione la piattaforma telematica - che registra giocate per 271 milioni di euro, in crescita del 467,5 per cento<sup>20</sup>. In forte espansione anche le scommesse sportive (con la raccolta che supera i 2,7 miliardi, +31,8 per cento) e il Lotto (oltre 3,5 miliardi, +12,5 per cento). I giochi *on line* guadagnano il 3,5 per cento e assicurano giocate per oltre 6,4 miliardi. Le *news slot* guadagnano circa il 2 per cento (12,7 miliardi), le *videolottery* poco più dell'1 per cento (10,7 miliardi). In contrazione invece le scommesse virtuali (545 milioni, -4,6 per cento), i Gratta e Vinci (oltre 4,5 miliardi, -5,7 per cento), le scommesse ippiche (336 milioni, -7,2 per cento), il Totocalcio e gli altri concorsi pronostici (18 milioni, -9,4 per cento), il Superenalotto e gli altri giochi numerici a totalizzatore (603 milioni, -11,3 per cento) e il Bingo (574 milioni, -31,3 per cento).

Giochi <sup>21</sup>	Raccolta
Lotto	3,5
Gratta e Vinci	4,5
Giochi numerici a totalizzatore	0,6
Scommesse sportive e Totocalcio	2,7
Scommesse ippiche	0,4
Scommesse virtuali	0,5
<i>Betting Exchange</i>	0,3
<i>News slot</i>	12,7
<i>Videolottery</i>	10,7
Bingo	0,6
Giochi <i>online</i>	6,4
<b>Totale</b>	<b>42,9</b>

Quanto al numero degli apparecchi, alla data del 31 dicembre 2015 risultavano attivi, sul territorio dello Stato, circa 418.000 AWP e 52.000 VLT<sup>22</sup>.

Gli "apparecchi in esercizio" sono gli apparecchi "attivi" che, alla data di osservazione, sono collocati nei locali a ciò destinati e sono, quindi, "giocanti". Lo *status* di "apparecchi in magazzino" individua apparecchi che, alla data di osservazione, sono temporaneamente "non giocanti" per motivi diversi: in manutenzione, sequestrati, in attesa di destinazione in pubblici esercizi.

<sup>19</sup> Negativo lo scostamento rispetto ai dati di previsione delle entrate da giochi per la quota afferente al comparto delle imposte dirette (-198 milioni), e negativo anche lo scostamento delle entrate derivanti dai giochi per la quota afferente al comparto delle imposte indirette (-908 milioni).

<sup>20</sup> Bisogna però considerare che questo prodotto è stato lanciato nell'aprile 2014, il dato di un anno fa comprende quindi meno di tre mesi di raccolta.

<sup>21</sup> Dati in miliardi di euro – elaborazione Agimeg su dati ADM.

<sup>22</sup> I dati che seguono sono stati tratti dalla documentazione rilasciata in occasione dell'audizione presso il X Comitato dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 5 aprile 2016.

Nella tabella seguente si riporta il numero di "VLT" e il numero delle "sale" alla data del 31 dicembre 2015.

Numero VLT in esercizio	Numero esercizi
52.349	4.863

In relazione alle scommesse, attualmente, il numero delle "Sale"/Negozi è pari a circa 6.400 (di cui circa 6.100 attivi) mentre il numero dei "corner" è pari a circa 10.500 (di cui circa 8.200 "attivi").

Come si evince dalla tabella che segue, in totale, il numero di punti vendita in cui si offrono scommesse legali è di poco inferiore a 17.000 (di cui 14.310 attivi).

	Diritti posseduti	Attivi
<b>Sale/negozi</b>	4.206	3.926
<b>Regolarizzati</b>	2.193	2.193
<b>Corner</b>	10.467	8.191
<b>Totali</b>	<b>16.886</b>	<b>14.310</b>

L'articolo 1, comma 643, della legge 190 del 2014 (*legge di stabilità per il 2015*) ha previsto la possibilità, per i soggetti attivi alla data del 30 ottobre 2014, che comunque offrono scommesse con vincite in denaro in Italia, per conto proprio ovvero di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale dell'ADM, di regolarizzare la propria posizione alle condizioni previste dallo stesso comma.

In particolare, i soggetti dovevano presentare una dichiarazione di impegno alla regolarizzazione fiscale per emersione e al collegamento al totalizzatore nazionale, con il contestuale versamento mediante modello F24 della somma di 10.000 euro.

Ai fini del perfezionamento della regolarizzazione fiscale era inoltre richiesto il versamento dell'imposta unica, calcolata su base forfetaria, per i periodi d'imposta anteriori al 2015 e per i quali non fosse ancora scaduto il termine di decadenza per l'accertamento, ridotta di un terzo e senza applicazione di sanzioni ed interessi, in due rate di pari importo che scadevano, rispettivamente, il 30 giugno e il 30 novembre 2015.

I soggetti che hanno avuto titolo a concludere la regolarizzazione fiscale sono stati 2.192.

Di questi, 2.156 hanno definito favorevolmente la procedura versando, complessivamente, circa 44 milioni di euro, mentre per i restanti 36 soggetti sono ancora in corso di espletamento le verifiche degli importi dovuti (per questi ultimi soggetti sono, comunque, stati versati complessivamente circa 400 mila euro con una carenza stimata in poco più di 300 mila euro).

L'articolo 1, comma 926, della legge di stabilità per il 2016 ha riaperto i termini per la regolarizzazione dei "centri di trasmissione dati" (CTD). In relazione a questa seconda procedura di regolarizzazione risultano pervenute domande per 327 centri (32 sono emersi come punti aggiuntivi della rete di un concessionario/titolare di rete, mentre 295 sono emersi in quanto facenti parte della rete di raccolta di un *bookmaker* estero che ha inteso regolarizzare la propria posizione).

### 1.6 I controlli

Le condotte criminali finalizzate nel settore dei giochi sono particolarmente attive nella gestione degli apparecchi. Sono principalmente rivolte: ad attivare apparecchi clandestini, mai censiti; ad interrompere i flussi di comunicazione, concernenti i dati di gioco, dalle "macchinette" al sistema di elaborazione del concessionario (per determinati periodi la macchinetta funziona ma non trasmette i dati perché il collegamento è interrotto); ad intervenire direttamente sul sistema telematico, attraverso l'installazione di congegni destinati ad interferire nel collegamento telematico

tra l'apparecchio e la concessionaria, al fine di modificare il flusso di dati e sottrarre alla tassazione la maggior parte dei ricavi prodotti dall'uso degli apparecchi; ad alterare le "macchinette" previste dall'art. 110 comma 7 (i videogiochi).

Attraverso tali meccanismi la criminalità si appropria sia degli importi che dovrebbero essere corrisposti a titolo di imposta (PREU), sia dell'aggio del concessionario che è anch'esso proporzionale al volume delle giocate.

Gli apparecchi vengono anche alterati nel sistema di gioco, abbassando significativamente il *payout*, e dunque le probabilità di vincita del giocatore.

Tutte le condotte sopra descritte sono purtroppo diffusissime e di non agevole accertamento: la manomissione dell'apparecchio può essere accertata solo intervenendo sulla singola macchina e sottoponendola a verifica, attività lunga e dispendiosa.

A tale riguardo è emersa da alcune audizioni svolte dal Comitato, dal sopralluogo effettuato presso la sede operativa dell'ADM e dalla documentazione lasciata dagli auditi, l'esigenza di prevedere maggiori forme di controllo<sup>23</sup>, nonché di disporre di personale altamente qualificato nell'esecuzione dei controlli sul campo o da remoto, anche in considerazione del livello "tecnologicamente avanzato" delle organizzazioni criminali infiltrate nel settore. È stata pure segnalata la necessità di valorizzare la filiera del gioco attraverso la raccolta, il monitoraggio e la diffusione di dati puntuali e corretti, anche attraverso una forte presenza di informatizzazione ed innovazione, di contenuti professionali ed imprenditoriali provenienti dalle persone impiegate nel comparto<sup>24</sup>.

Le attività di controllo sono innanzitutto di natura amministrativa, effettuate da parte dell'ADM. Un deciso miglioramento della loro efficacia potrebbe derivare, come emerso nella discussione con l'Agenzia e sottolineato da diversi membri del Comitato, dalla previsione normativa dell'indicazione sui *ticket* di vincita del nominativo del giocatore e del quantitativo del denaro inserito.

L'attività di controllo dell'Agenzia si esplica attraverso ispezioni e accessi presso i luoghi fisici dove vengono svolte le attività connesse alla raccolta di gioco, nell'esercizio delle sue attribuzioni e dei poteri ad essa attribuiti dalla legge.

Esse riguardano innanzitutto i punti di raccolta del gioco, che operano in forza dei titoli concessori e autorizzatori prescritti, e che mirano alla verifica del rispetto delle regole di offerta del gioco e di tutela dei consumatori, nonché degli obblighi concessori. Il citato decreto legge n.78 del 2009 ha previsto, nell'ambito dell'attività di repressione del gioco illegale, l'istituzione presso l'ADM di un apposito comitato presieduto dal direttore dell'Agenzia, di cui fanno parte rappresentanti di vertice della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza. Esso definisce strategie e indirizzi per la pianificazione e il coordinamento di interventi organici, sistematici e capillari sull'intero territorio nazionale, per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori, con particolare riferimento anche alla prevenzione e repressione dei giochi *on line* illegali.

Nell'espletamento dell'attività di controllo i funzionari dell'Agenzia rilevano anche i punti di raccolta del gioco che operano in assenza dei prescritti titoli autorizzatori e concessori. In questi casi segnalano quello che si configura come illecito penale, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 401 del 1989, alla competente autorità giudiziaria, e avviano gli accertamenti tributari volti all'applicazione delle imposta unica.

La tabella che segue mostra il riepilogo nazionale dei controlli effettuati dal 2013 al 2015<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> La previsione, attraverso iniziative legislative, di maggiori controlli "per via telematica, nel rispetto del diritto alla riservatezza e tenendo conto di adeguate soglie, sul rapporto tra giocate, identità del giocatore e vincite" è contenuta nella memoria lasciata dal direttore della I Divisione del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato, dott. Andrea Grassi, in occasione della sua audizione il 3 marzo 2016.

<sup>24</sup> A tale riguardo si veda il documento rilasciato in occasione della sua audizione dal dott. Massimo Passamonti, presidente di Sistema Gioco Italia.

<sup>25</sup> Dati tratti dalla relazione presentata in occasione dell'audizione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli presso il X Comitato il 5 aprile 2016, e ripresi dall'ultima sua pubblicazione annuale "Organizzazione, attività e statistica Anno

	2013	2014	2015
<b>Esercizi Controllati</b>	23.132	27.428	32.015
<b>Violazioni Penali</b>	584	703	658
<b>Persone Denunciate all'A.G.</b>	530	612	630
<b>Sequestri Penali</b>	243	148	65
<b>Violazioni Amministrative AMS</b>	3.176	2.151	1.805
<b>Violazioni Amministrative No AMS</b>	530	372	385
<b>Persone Segnalate</b>	1.624	1.088	768
<b>Misure Cautelari</b>	1.077	710	546
<b>Sanzioni Irrogate AMS</b>	6.641	3.964	3.044
<b>Imposta Accertata</b>	22.364.070	27.160.083	22.610.759
<b>Importo Sanzioni Amministrative</b>	20.840.073	22.706.690	19.817.101
<b>N. Atti Accertamento</b>	2.457	2.177	2.153
<b>Importo Sanzioni Tributarie</b>	28.119.516	16.677.323	18.767.279

L'azione della Guardia di finanza si sviluppa su diversi fronti, attraverso indagini di polizia giudiziaria, e tramite accertamenti amministrativi di prevenzione derivanti da segnalazioni di operazioni sospette di attività di riciclaggio e l'osservazioni di "comportamenti anomali" da parte degli operatori del gioco. Nel biennio 2014-2015 sono pervenute complessivamente dall'Unità di Informazione Finanziaria 1.736 segnalazioni di operazioni sospette inoltrate dalle case da gioco e dagli operatori del settore. Per quanto riguarda l'attività di contrasto alla criminalità organizzata si segnala che nel corso dell'ultimo biennio sono stati eseguiti dal Corpo - nel settore attività di intrattenimento e divertimento e nell'ambito della normativa antimafia - sequestri per 1,3 miliardi circa di euro, oltre all'ablazione di 45 complessi aziendali per un valore di oltre 1 miliardo di euro.

Nel 2015 la Guardia di finanza ha effettuato 5.765 controlli, denunciato 6.103 soggetti alle competenti procure della Repubblica, sequestrato 576 apparecchi irregolari e 1.224 postazioni clandestine di raccolta di scommesse.

Tali interventi hanno altresì consentito di recuperare a tassazione circa 36 milioni di euro ai fini del PREU e dell'imposta unica sulle scommesse<sup>26</sup>.

## **2. Il fenomeno del gioco sotto il profilo sociologico**

### *2.1 La dimensione e la diffusione del gioco*

In vista di una nuova e più appropriata legislazione sul gioco sarebbe necessario rispondere a una serie di domande. Quanti sono i giocatori? Nel tempo sono aumentati, diminuiti o rimasti stabili? Come si distribuiscono tra le varie fasce d'età? Quanti sono i casi di dipendenza patologica?

2015 (pubblicata a maggio 2016).

<sup>26</sup> Dati forniti dalla Guardia di finanza nel corso dell'audizione presso il Comitato del 3 marzo 2016.

Vi sono differenze tra le varie aree del paese? Che ruolo hanno, nel dispiegarsi delle tendenze in atto, le organizzazioni di stampo mafioso?

Per quanto riguarda il gioco legale, tali informazioni dovrebbero essere in linea teorica reperibili. Con riferimento alle attività illegali, invece, possono aversi delle stime circa gli aspetti quantitativi, mentre l'attività investigativa va facendo sempre meglio luce sugli interessi e sulle modalità operative dei gruppi criminali.

Secondo la Relazione annuale al Parlamento per il 2015, presentata dal Dipartimento della politiche antidroga (DPA) della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>27</sup>, che ricomprende anche le dipendenze da gioco, "non vi sono dati statistici completi ed esaurienti sulle persone che soffrono di questo disturbo, anche perché il confine tra il comportamento fisiologico, che viene cioè considerata come attività ricreativa e piacevole ed accettata socialmente e quello francamente patologico, non è sempre ben delineato". D'altro canto, almeno per quanto riguarda le *slot machine*, gli introiti proverrebbero per la gran parte proprio da coloro che appartengono a questa "quota minoritaria di giocatori patologici più vulnerabili". Un'indagine conoscitiva (*student population survey*) condotta negli anni 2012-2013 dal DPA sulla popolazione studentesca (15-19 anni) ha messo in evidenza la pratica del gioco d'azzardo nel 49,4 per cento degli intervistati. "Questa popolazione è composta da una quota di giocatori sociali (39 per cento), da giocatori problematici (7,2 per cento) e da giocatori patologici (3,2 per cento). I soggetti di genere maschile hanno una prevalenza di gioco nettamente superiore rispetto a quelli di genere femminile (rispettivamente 59,2 per cento e 37,1 per cento)". Il problema è aggravato in connessione alle nuove "opportunità di gioco tramite internet" e alle "nuove applicazioni degli *smartphone*".

La rilevazione ESPAD@Italia (*European School Project on Alcohol and other Drugs*), condotta nel 2015 dall'Istituto di fisiologia clinica (IFC) del CNR di Pisa su un campione di circa 30 mila studenti italiani tra i 15 ed i 19 anni distribuito sull'intero territorio nazionale, dopo cinque anni di numeri decrescenti (sia andava dal 47 per cento del 2010 al 39 per cento del 2014) ha rilevato che tra il 2014 e il 2015 si sarebbe avuto un incremento dal 39 al 42 per cento degli "studenti che riferiscono di aver giocato somme di denaro almeno una volta negli ultimi dodici mesi". Tale "aumento è generalizzato per tutte le fasce d'età, in quasi tutte le aree geografiche e per entrambi i sessi"<sup>28</sup>. I "locali pubblici non dedicati (*bar*, *tabaccherie*, *pub*)" nel 2015 risultano utilizzati "dal 37 per cento dei giocatori (contro il 44 per cento del 2014 e addirittura il 61 per cento del 2010)"; il gioco nelle abitazioni private diminuisce anch'esso (36 per cento contro il 40 per cento del 2010), mentre aumenta la frequentazione delle sale scommesse (28 per cento, rispetto al 22 del 2010). Nel Mezzogiorno il fenomeno risulta un po' più pronunciato: infatti, coloro che hanno giocato almeno una volta nei 12 mesi precedenti alla rilevazione sono il "36,8 per cento nel nord-ovest, 30,6 nel nord-est, 43,5 al centro e al 48,8 per cento nel sud e nelle isole (quasi tutte le aree sono in crescita: nel 2014 le percentuali erano rispettivamente del 32,4, 31,1, 41,6, 46,5 per cento)". Stessa graduatoria tra gli studenti problematici: nord-ovest 5,5 per cento, nord-est 4,8 per cento, centro 7,6 per cento, sud e isole 10,2 per cento. Occorre ricordare che, stante la stigmatizzazione di cui è oggetto il gioco, tali numeri siano da considerare come approssimazioni per difetto, essendo plausibile sia che qualche giocatore non si sia dichiarato come tale, sia che qualcuno di coloro che lo hanno fatto abbia sottodimensionato la proprie giocate.

Quanto alla popolazione non solo giovanile, cioè quella tra i 15 e i 64 anni, la già citata Relazione del DPA<sup>29</sup> riporta le risultanze della rilevazione IPSAD®, *Italian Population Survey on Alcohol and other Drugs*, condotta per il 2013-2014 anch'essa dell'IFC-CNR, secondo la quale in tale biennio vi sarebbe stato un certo decremento, rispetto al 2010-2011. Nel 2011 i "giocatori d'azzardo", intesi come coloro che hanno giocato almeno una volta somme di denaro nei 12 mesi

<sup>27</sup> <http://www.politicheantidroga.gov.it/attivita/pubblicazioni/relazioni-al-parlamento/relazione-annuale-2015/presentazione.aspx>, pag. 669 e ss.

<sup>28</sup> [http://www.stampa.cnr.it/documenti/comunicati/italiano/2016/Marzo/26\\_MAR\\_2016.htm](http://www.stampa.cnr.it/documenti/comunicati/italiano/2016/Marzo/26_MAR_2016.htm)

<sup>29</sup> <http://www.politicheantidroga.gov.it/attivita/pubblicazioni/relazioni-al-parlamento/relazione-annuale-2015/presentazione.aspx>, pag. 628 e ss.

precedenti, erano stimati essere il 54 per cento della popolazione tra i 18 e 74 anni (quindi quasi 24 milioni), di cui i patologici oscillanti tra i 300 mila e il milione e 300 mila circa<sup>30</sup>. Nel 2013-2014, invece, si avrebbero quasi 17 milioni di giocatori, con una percentuale del 42,9 per cento rispetto alla popolazione, ma stavolta nella fascia tra i 15 e i 64 anni. "I bar/tabacchi sono i luoghi prescelti per giocare (15-34enni: 44 per cento; 15-64enni: 49 per cento), seguiti dall'abitazione propria o di amici (15-34enni: 30 per cento; 15-64enni: 19 per cento) e dalle sale scommesse (rispettivamente 21 per cento e 11 per cento), queste ultime frequentate in particolar modo dai maschi. I giocatori di 15-34 anni preferiscono, inoltre, giocare *on line* (il 18 per cento contro l'11 per cento dei 15-64enni)". Inoltre, quasi il 15 per cento di questi giocatori sarebbe "a basso rischio", il 4 per cento "a rischio moderato", l'1,6 per cento "problematico", con un lieve incremento di questi ultimi rispetto agli anni precedenti. Tra i problematici quelli "che giocano *on line*, senza alcun limite di tempo e di spazio e in solitudine, sono stati quasi la metà, così come elevata è la quota di chi gioca presso le sale scommesse, Bingo e/o giochi". Anche qui vale il *caveat* sull'approssimazione per difetto dei dati. A maggior ragione esso si applicherebbe se i rispondenti alla rilevazione avessero giocato illegalmente. Il giocatori patologici inseriti in percorsi di trattamento, secondo il Ministero della salute, sono 12.376<sup>31</sup>.

Dati molto precisi dovrebbero riguardare le **attività di gioco legali**, le quali esibiscono una continuativa tendenza crescente. Gli italiani giocavano 24.244 miliardi di lire nel 1998 (pari a 15,8 miliardi di euro 2012). Sono arrivati a giocare assai di più, anche negli anni della crisi: nel 2012 circa 88,5 miliardi<sup>32</sup>, poi ridottisi a 84,5 miliardi nel 2014. "Vale a dire oltre un decimo della spesa complessiva delle famiglie, pari a circa 800 miliardi"<sup>33</sup>. Per il 2015 non è disponibile, al momento della redazione della presente relazione, il relativo dato ufficiale.

Vi è chi chiede che siano conoscibili in forma disaggregata anche "i dati sulle entrate delle AWP (le *slot* da bar) e le VLT (quelle da sala giochi)"<sup>34</sup>. In effetti le "macchinette", in particolare quando allocate nei bar, sono la modalità di gioco di gran lunga più insidiosa e generatrice di patologie<sup>35</sup>.

Si conosce la **distribuzione territoriale** ufficiale di tali "macchinette", riportata nella seguente tabella realizzata da Avviso Pubblico<sup>36</sup> sulla base dei dati che il Ministero dell'economia ha riferito alla Commissione finanze della Camera il 3 dicembre 2015<sup>37</sup>. In rapporto alla popolazione residente, il maggior numero di "macchinette" riguarda alcune province di Sardegna e Abruzzo, seguite da altre calabresi e campane. La presenza appare comunque robusta, in diversa misura, su tutto il territorio italiano.

<sup>30</sup> Ministero della Salute – CCM, *Dipendenze comportamentali/Gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi* – Regione Piemonte, 2012, citato dal DPA anche in [http://gambling.dronet.org/dati\\_italiani.html](http://gambling.dronet.org/dati_italiani.html).

<sup>31</sup> C. Pracucci, 21 dicembre 2015, <http://www.vita.it/it/article/2015/12/21/giocatori-dazzardo-stime-dati-o-approssimazioni/137762/>

<sup>32</sup> Consulta Nazionale Antiusura Giovanni Paolo II onlus, *Il gioco d'azzardo e le sue conseguenze sulla società italiana. La presenza della criminalità nel mercato dell'alea*, a cura di M. Fiasco, giugno 2014, pag. 7, <http://www.consultantiusura.it/attivita/file/179-ricerca-2014-qil-gioco-dazzardo-e-le-sue-conseguenze-sulla-societa-italiana-la-presenza-della-criminalita-nel-mercato-dellaleaq.html>

<sup>33</sup> G.A. Stella, 19 ottobre 2015, [http://www.corriere.it/cronache/15\\_ottobre\\_19/gioco-d-azzardo-che-invade-l-italia-31f0a4aa-762c-11e5-9086-b57baad6b3f4.shtml](http://www.corriere.it/cronache/15_ottobre_19/gioco-d-azzardo-che-invade-l-italia-31f0a4aa-762c-11e5-9086-b57baad6b3f4.shtml).

<sup>34</sup> Così M. Dotti, 1 aprile 2016, <http://www.vita.it/it/article/2016/04/01/il-fatturato-dellazzardo-cresce-ma-i-dati-ufficiali-dove-sono/138859/>, ove si stima anche una crescita tra i tre e i sei miliardi dell'importo delle giocate del 2015 sul 2014.

<sup>35</sup> D. De Toffoli, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/05/23/slot-machine-giocatori-patologici-crescono/602683/>. Anche <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/03/11/gioco-dazzardo-in-qual-paese-si-spende-di-piu/908394/> ove viene difesa la canalizzazione del gioco verso i casinò, facilmente controllabili, rispetto ai bar e alle sale giochi.

<sup>36</sup> <http://www.avvisopubblico.it/home/documentazione/gioco-dazzardo/videlottery-e-slot-machine-la-mappa-della-distribuzione-in-italia/>.

<sup>37</sup> Attesa la diversa data di osservazione (27 novembre 2015) i dati non coincidono con quelli, di più recente rilevazione, indicati nel precedente §.1.5.

REGIONE	VLT	AWP	TOTALE
Lombardia	9798	38941	48.739
Campania	4.505	34.538	39.043
Lazio	6.480	31.833	38.313
Veneto	4.636	29.538	34.174
Piemonte	3.719	25.650	29.369
Emilia Romagna	5.215	18.233	23.448
Puglia	2.611	19.881	22.492
Sicilia	2.115	17.301	19.416
Toscana	3.676	15.333	19.009
Calabria	1.178	14.741	15.919
Sardegna	390	12.314	12.704
Abruzzo	1.584	9.570	11.154
Liguria	1.259	9.743	11.002
Friuli V.G.	1.037	8.360	9.397
Marche	1.247	6.860	8.107
Trentino A.A.	1.112	3.983	5.095
Umbria	744	5.107	5.851
Basilicata	270	3.378	3.648
Molise	258	2.171	2.429
Valle d'Aosta	105	755	860
<b>TOTALE</b>	<b>51.939</b>	<b>308.230</b>	<b>360.169</b>

Degli 84,5 miliardi spesi nel 2014, 47 sono stati destinati in giocate in *slot* e *video-lottery*. La spesa media per giocatore vede in testa la Lombardia con 3.235 euro, seguita da Lazio (1.803), Campania (1.648), Emilia Romagna (1.348) e Veneto (1.340). Il dato siciliano è di 999 euro, quello abruzzese di 453, quello calabrese di 404, quello sardo di 382. I giocatori di età tra i 15 e i 64 si attesterebbero ora in circa 16 milioni<sup>38</sup>.

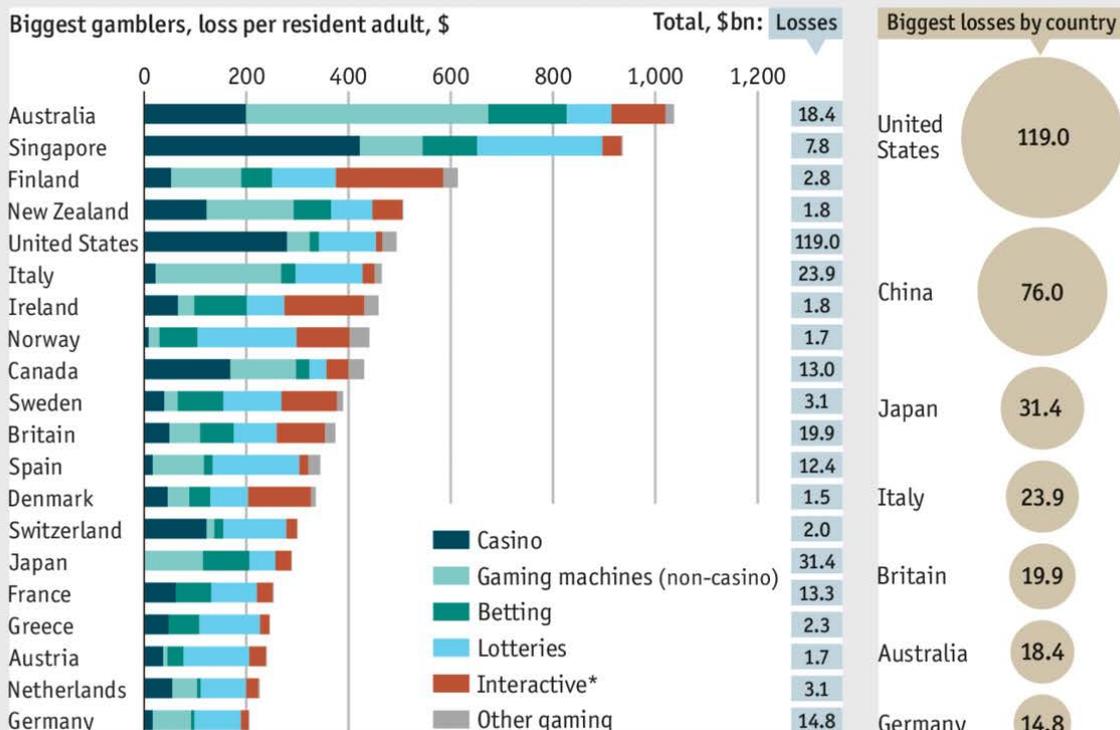
Secondo la società di consulenza *H2 Gambling Capital*, i cui dati sono riportati dall'*Economist*<sup>39</sup>, l'Italia, nota una volta come patria di forti risparmiatori, sembrerebbe essere diventato il paese di chi perde al gioco: è il sesto paese del mondo quanto a perdite medie per abitante (circa 430 dollari annui) e il quarto in termini assoluti (23,9 miliardi di dollari). A riguardo si riporta il grafico seguente.

<sup>38</sup> [http://www.corriere.it/cronache/15\\_ottobre\\_19/gioco-d-azzardo-dossier-infografica-ff5b83c0-763f-11e5-9086-b57baad6b3f4.shtml](http://www.corriere.it/cronache/15_ottobre_19/gioco-d-azzardo-dossier-infografica-ff5b83c0-763f-11e5-9086-b57baad6b3f4.shtml). Come fonte viene indicata IPSAD, riferiti al solo 2014.

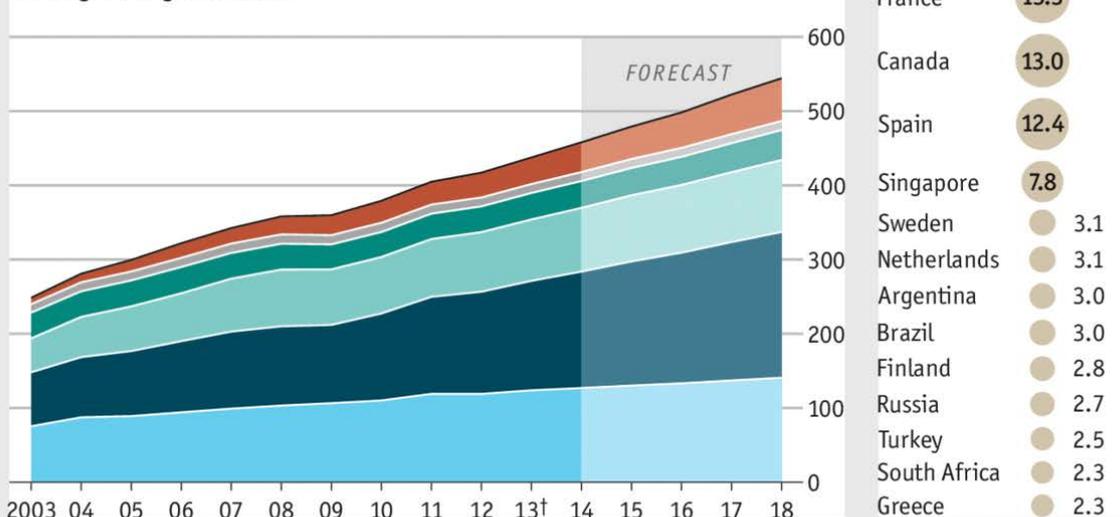
<sup>39</sup> "The House Wins", 3 febbraio 2014, <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/02/daily-chart-0>.

### Global gambling

2013



### Global gambling losses, \$bn



Source: H2 Gambling Capital

\*Computer, mobile phone or interactive TV †Estimate

Economist.com/graphicdetail

## 2.2 Il ruolo delle organizzazioni mafiose

Per ragioni di spazio non è qui possibile una rassegna di taglio internazionale sul modo in cui il crimine organizzato opera nel settore del gioco<sup>40</sup>. Ci limitiamo all'**esperienza italiana**.

In passato cosa nostra aveva un canone nel proprio codice d'onore: non si gioca d'azzardo. Regola per la verità poco rispettata (molti capimafia amavano il tavolo verde e gli ippodromi), ma che portava la vecchia mafia ad astenersi dallo sfruttamento diretto di attività legate alle scommesse clandestine così come dallo sfruttamento della prostituzione<sup>41</sup>. Da tempo, però, le cose sono profondamente cambiate. Non solo cosa nostra, ma anche altre organizzazioni di tipo mafioso, risultano ora nutrire un grande interesse nel gioco d'azzardo, legale, paralegale, illegale.

Le differenti modalità di infiltrazione della criminalità organizzata sono stata descritte nella relazione presentata dal ROS dei Carabinieri nell'audizione del 3 marzo 2016:

- la tradizionale attività estorsiva, del tutto simile a quella esercitata per la altre attività commerciali, nei confronti delle società concessionarie e delle sale da gioco;
- la diffusa imposizione delle "macchinette di *videopoker*" negli esercizi pubblici esistenti nei territori sottoposti a controllo mafioso;
- l'infiltrazione di società, punti scommessa e sale da gioco, sia intestandole a prestanome sia attraverso la compartecipazione delle società che hanno ottenuto regolare concessione da parte da ADM;
- la raccolta e la gestione su piattaforme illegali di scommesse sportive, mediante la gestione di siti internet dislocati in Paesi esteri, che sono privi di concessione in Italia, ma che ne consentono il gioco in violazione della normativa vigente.

Secondo alcuni osservatori attenti al fenomeno<sup>42</sup> l'espansione del gioco d'azzardo legale fa da battistrada a quello illegale e lo potenzia. Anche a seguito dell'allarme sociale dovuto alla presenza mafiosa, vengono proposte e regolamentate via via nuove forme di gioco legale (ivi compresi, di recente, i casinò *on line*) che ingrossano la platea dei giocatori, parte dei quali però vengono successivamente attratti da offerte illegali similari, apparentemente più allettanti. Inoltre, i perdenti diventano non di rado preda dei cosiddetti cambisti e dello strozzinaggio. Essi assai spesso vivono nelle province più povere e appartengono alla fasce economicamente più disagiate, sicché intaccano in modo grave lo scarso reddito di cui dispongono. "Nelle prime venticinque province, per incidenza del consumo di gioco sul reddito, undici sono del sud; cinque del centro sud; due del centro; tre del centro nord, quattro del nord"<sup>43</sup>. Vi sarebbe quindi "una sorta di staffetta da un settore all'altro, con il giocatore che è spinto a sperimentare la *chance* del mercato criminalizzato, grazie alla contigua offerta di finanziamento usurario delle puntate"<sup>44</sup>. Usando come termine di paragone le giocate al Lotto e al Superenalotto, viene così stimato un importo in nero di 8,6 miliardi di euro. Ciò sulla base di una ipotizzata e non implausibile correlazione tra un'apparente minore propensione al gioco con le AWP e le VTL in certe province e l'indice di presenza mafiosa (IPM): nelle aree di forte radicamento dei sodalizi criminali si avrebbe comunque una gran quantità di gioco d'azzardo, ma in nero, anche nella postazioni "legali", sfuggendo così alle rilevazioni ufficiali<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Senza alcune pretese di completezza, si rinvia a P. Ferentzy, N. Turner, "Gambling and organized crime. A review of the literature", *Journal of Gambling Issues*, 23, giugno 2009; T. Spapens, "Illegal Gambling", in L. Paoli (a cura di), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, New York, Oxford University Press, 2014; International Olympic Committee e UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Criminalization Approaches to Combat Match-Fixing and Illegal/Irregular Betting: A Global Perspective*, Lausanne/Vienna, luglio 2013; PwC PricewaterhouseCoopers International, *Global Gaming Industry Regulatory Frameworks*, Knowledge Center Mexico, 2015.

<sup>41</sup> G. Di Girolamo, *Cosa grigia. Una nuova mafia invisibile all'assalto dell'Italia*, Milano, Saggiatore, 2012, pag. 91.

<sup>42</sup> Consulta Nazionale Antiusura, *op. cit.*, pagg. 11 ss.

<sup>43</sup> *Idem*, pag. 16.

<sup>44</sup> *Idem*, pag. 12.

<sup>45</sup> Ivi, 40 ss. L'IPM usato è quello di Transcrime (per il Ministero dell'Interno), *Gli investimenti delle mafie*, PON Sicurezza 2007-2013, 2013, <http://www.transcrime.it/en/pubblicazioni/progetto-pon-sicurezza-2007-2013/>. Alcune indicazioni correttive dell'IPM sono in A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Bologna, Mulino, 2016,

Vi sono, in effetti, clan (come quello dei casalesi) che hanno gestito apparecchi a migliaia, allocandoli in altrettanti esercizi commerciali in numerosi comuni<sup>46</sup>. Talora viene imposta la collocazione presso esercenti recalcitranti. Oppure, questi devono ottenere il benessere dei boss per avere nuove macchine, nonché pagare una somma periodica per la "protezione". Possono poi entrare in gioco relazioni corruttive/collusive con i pubblici ufficiali che devono rilasciare autorizzazioni o effettuare controlli. Ed è plausibile che in certe aree ad alta densità mafiosa venga considerato "normale", da parte sia dei gestori che dei giocatori, operare in nero (quindi in contanti o comunque in violazione delle norme di tracciabilità). Vi sono poi alcuni tipi di scommesse, come quelle sugli esiti di determinati incontri sportivi, che vengono sovente gestite in bische clandestine. Così pure, vi sono casi in cui le organizzazioni criminali, con l'aiuto dei gestori delle rivendite del Lotto o delle agenzie di scommesse, acquistano con un sovrapprezzo i biglietti vincenti (Lotto, Superenalotto, Gratta e Vinci) al fine di riciclare il denaro sporco. In altri casi ancora sono gli stessi gestori che manipolano artatamente le vincite e le perdite, in modo da fidelizzare alcuni giocatori o, viceversa, per "spremerne" altri e consegnarli agli usurai. I numeri identificativi, le schede, i *software*, i flussi di dati relativi a certe macchine spesso subiscono poi falsificazioni, manomissioni, clonazioni, interruzioni, così da generare incassi in nero ed evasione fiscale. Va peraltro rilevato che tutto ciò può avvenire (ed è avvenuto) anche in città quali Milano, Torino o Modena e comunque in molte aree del centro-nord. Per le mafie, infatti, è ben più lucroso applicare i loro tipici metodi, se vi riescono, nelle zone più ricche del paese.

### 2.3 Gioco legale e gioco illegale

Le mafie, evidentemente, vedono nel gioco un *business* altamente redditizio. Ciò sia perché esso consente il riciclaggio, ma anche in sé e per sé. Ed è effettivamente possibile che la crescita delle giocate legali sia andata di pari passo con l'incremento degli introiti dei boss, nonostante le due cose possano sembrare, a prima vista, tra loro in contrasto. Infatti, data una certa "domanda di gioco" totale, se una quantità sempre maggiore di questa va ai prodotti legali, le giocate illegali, e all'interno di queste quelle gestite dai mafiosi, dovrebbero corrispondentemente diminuire. Finora presumibilmente non è stato così, per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, la "domanda di gioco" ha evidenziato un potenziale di crescita. Vent'anni fa, a quanto sembra, si giocava molto di meno e si risparmiava molto di più. È possibile che gli italiani (o meglio alcuni segmenti della popolazione) si siano via via scoperti "più cicale e meno formiche", più edonisti e meno autodisciplinati, meno capaci di progettare il loro futuro e più inclini a vivere di emozioni effimere e scommesse nel presente. Al contempo, le nuove modalità "ludiche" hanno tutte le caratteristiche per fare breccia proprio nelle debolezze dell'animo e della mente, nei giovanissimi, nei giovani e nei meno giovani. Per chi è già alquanto dipendente da internet e *playstation*, e magari è diventato tale anche attraverso altri giochi, non d'azzardo, il passo verso il *gambling on line* è certamente facilitato. Bisogna allora chiedersi: per quanto tempo durerà questa espansione della domanda? Fino a quale punto essa può arrivare? Indubbiamente la crescita è in atto, ma in modo discontinuo. Come abbiamo visto, i dati epidemiologici sulla diffusione, ma anche quelli contabili sugli introiti, non dipingono affatto una linea in costante ascesa. È stata già raggiunta la soglia massima di crescita? E, se ancora non lo è stata, dove si trova tale limite? La

---

pagg. 123 ss.

<sup>46</sup> Si rinvia, al riguardo, alle relazioni della Direzione nazionale antimafia e della Direzione investigativa antimafia, nonché a Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Dossier Azzardopoli*, 2012, <http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5741>; *Il gioco d'azzardo tra legale e illegale. Un focus sul Piemonte*, con Osservatorio sull'usura e Consiglio regionale, 2012, [http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/org\\_cons/os-ser\\_usura/index.htm](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/org_cons/os-ser_usura/index.htm); Gruppo dello zuccherificio, AST, GAP, Emilia Romagna cose nostre 2012-2014, <http://www.stampoantimafioso.it/2015/01/08/emilia-romagna-cose-nostre-2012-2014-cronaca-biennio-mafie-in-r/copertina-dossier/>; Confesercenti, *I giochi delle mafie gli interessi delle organizzazioni criminali nel mercato del gioco*, audizione Cnel, 2011, [http://www.sosimpresa.it/userFiles/File/Documenti4/audizione\\_cnel\\_giochi\\_maggio\\_2011.pdf](http://www.sosimpresa.it/userFiles/File/Documenti4/audizione_cnel_giochi_maggio_2011.pdf).

risposta è cruciale, perché quando l'espansione si fermerà allora sì che la competizione, finora in parte teorica, tra il gioco legale e quello illegale diventerà uno scontro concreto.

È possibile che al sud si giochi illegalmente di più che al nord. Ben difficilmente, però, il "mercato" complessivo del gioco qui avrà larghi margini di espansione ulteriore. Tra l'altro, molti piccoli comuni del sud diventano sempre più spopolati e abitati da anziani. Né vi si fermano molti immigrati, che il più delle volte transitano e vanno a cercare lavoro altrove. Eventualmente, gli spazi più interessanti sono nel più florido e popolato centro-nord, come evidenzia già la semplice distribuzione territoriale delle "macchinette".

In secondo luogo, i guadagni delle mafie si annidano nelle falle e negli interstizi del sistema: manomissioni, segnali e connessioni che saltano, anomalie cui corrispondono interventi di controllo blandi o non tempestivi, transazioni che avvengono nell'ombra, pagamenti anonimi, e così via. Ma tutto ciò, allo stato attuale delle tecnologie, è sicuramente e il più delle volte diagnosticabile, registrabile (anche in video) e tracciabile senza scampo per i trasgressori. Se si intende andare in questa direzione si possono ottenere importanti risultati, danneggiando non poco le mafie e rompendo il circuito vizioso di alimentazione reciproca tra gioco legale e gioco illegale. Va peraltro considerato il rischio che una certa quota - quanto vasta? - di giocatori refrattari a modalità trasparenti e fortemente regolamentate potrebbe spostarsi sui siti esteri e su giocate del tutto illegali. Il che pone questioni di cooperazione tra Stati e di repressione diretta delle attività dei gruppi criminali.

Un altro tipo di intervento che va potenziato, infine, riguarda gli *high demanders*, vale a dire i giocatori d'azzardo patologici, che vanno attentamente quantificati e fatti oggetto di misure di riduzione del danno: preventive, terapeutiche e "riabilitative".

### 3. Gli interventi sul territorio

#### 3.1 *La disciplina del gioco d'azzardo nelle regioni e negli enti locali nei più recenti orientamenti giurisprudenziali*

L'attenzione del legislatore regionale e locale in materia di giochi si focalizza sul **contrasto alla dipendenza da gioco patologico**. In questo senso un'attenzione particolare meritano non solo gli interventi di **limitazione degli orari di apertura** degli esercizi commerciali ma anche i provvedimenti adottati da molte regioni e comuni, finalizzati a contenere la diffusione nel territorio delle sale da gioco e provvedere ad una loro **ricollocazione**. L'attuale legislazione in materia non include nel processo autorizzatorio il coinvolgimento delle autonomie locali, con specifico riferimento ai poteri dei sindaci cui, nondimeno, la carta costituzionale attribuisce la tutela della salute pubblica.

Al riguardo, invero, serve rammentare che in questa fase molte amministrazioni comunali e regionali, pur nell'incertezza conseguente alle lacune della normativa vigente, hanno attuato, attraverso appositi regolamenti, ordinanze e leggi finalizzate al contrasto della diffusione del gioco sui territori, alcune misure restrittive. Nel merito dei dispositivi attuati si sottolineano, soprattutto, la collocazione delle sale, l'orario di apertura delle medesime, di accensione degli apparecchi da intrattenimento, le disposizioni in materia edile ed urbanistica, gli incentivi in materia di tassazione locale e regionale, nonché le distanze da luoghi definiti sensibili quali scuole, ospedali, luoghi di culto e, più in generale, realtà di aggregazione sociale. Dette misure, tuttavia, hanno originato la ferma opposizione dei titolari degli esercizi commerciali e dell'intera filiera del gioco lecito, che inevitabilmente ha dato luogo ad un considerevole contenzioso tra enti locali e gestori di gioco autorizzati dallo Stato.

Alcune regioni, accanto alle misure contenute nei piani sanitari, hanno approvato specifici provvedimenti orientati a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco, anche se lecito, nonché a tutelare le persone soggette ai rischi che ne derivano. In questa fase, leggi statali e regionali concorrono, ognuna nel proprio ambito, al perseguimento dello stesso obiettivo, costituito dalla materia "salute", con il solo limite del "rispetto dei principi fondamentali" stabiliti dalle leggi dello Stato, come indicato all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, tra i quali in particolare quello relativo alla prevenzione, secondo cui, tra i locali dove sono installati gli apparecchi da gioco e determinati luoghi di aggregazione e/o permanenza di fasce vulnerabili della popolazione, deve intercorrere una distanza minima, ritenuta ragionevolmente idonea ad arginare i richiami e le influenze del "facile guadagno"<sup>47</sup>.

In particolare, il cosiddetto decreto Balduzzi aveva previsto una progressiva ricollocazione delle sale con gli apparecchi da gioco "che risultano territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere, luoghi di culto". In assenza del decreto attuativo dell'ADM sui "luoghi sensibili", diverse regioni e comuni hanno disciplinato la materia, prevedendo, in linea generale, una distanza minima di 500 metri; in altri casi è prevista una distanza minima inferiore (300 metri per le regioni **Abruzzo** e **Liguria** e la provincia autonoma di **Trento**).

La legge della regione **Veneto** prevede che siano i singoli comuni a determinare la distanza minima. Così pure ai comuni, nelle regioni **Liguria**, **Basilicata**, **Lombardia**, **Puglia**, **Toscana**, **Umbria**, **Valle d'Aosta**, **Friuli Venezia Giulia** e nella provincia di **Trento**, è attribuita la facoltà di individuare ulteriori luoghi "sensibili". In **Puglia**, la legge regionale estende l'applicazione dei vincoli previsti per le sale con *slot machine* ad "ogni altra tipologia di offerta di gioco con vincita in denaro" (ricomprendendo così anche le sale per la raccolta delle scommesse, analogamente a quanto previsto dalla regione **Toscana**).

Al contempo, diverse amministrazioni comunali hanno individuato diverse modalità per regolamentare la materia e contrastare la sempre maggiore invasività dell'azzardo sui territori. Una disciplina organica è stata, ad esempio, promossa dal comune di **Genova**, che ha emanato un apposito regolamento<sup>48</sup>. Un altro intervento organico è stato approvato recentemente dal comune di **Napoli**, in attuazione della legge regionale n. 16 del 2014, con riferimento anche alle sale scommesse, che tra l'altro prevede l'esplicito divieto dell'esercizio di tali attività in alcune aree del centro storico. L'amministrazione civica di **Bologna** ha realizzato una serie di interventi finalizzati "alla promozione della cultura del gioco misurato, responsabile e consapevole, oltre che al rafforzamento della prevenzione e della riduzione del rischio della dipendenza da gioco", concretizzatisi in diverse iniziative sia regolamentari che di percorsi formativi. Ulteriori interventi si registrano in numerosi comuni italiani, attraverso misure finalizzate a contenere la diffusione nel territorio delle sale da gioco, nonché a limitare gli orari di apertura ed accensione dei dispositivi.

Per ciò che concerne i provvedimenti comunali che dispongono in particolare tali ultime limitazioni, numerose sentenze del giudice amministrativo hanno affermato la piena legittimità delle ordinanze dei sindaci *ex art. 50*, comma 7, del decreto legislativo n. 267 del 2000, proprio al fine di contrastare il fenomeno del gioco patologico e a tutela della salute, nonché del rispetto della quiete pubblica. Dette decisioni trovano peraltro compimento anche nell'orientamento espresso di recente dal Consiglio di Stato<sup>49</sup> in cui, tra l'altro, si sottolinea che tali poteri interessano anche le sale giochi e gli esercizi in cui siano installati apparecchi di gioco lecito. È stato precisato, peraltro, che per

<sup>47</sup> Lombardia (legge n. 8 del 2013) Friuli-Venezia Giulia (legge n. 1 del 2014), Abruzzo (legge n. 40 del 2013), Basilicata (legge n. 30 del 2014), Emilia Romagna (legge n. 5 del 2013), Lazio (legge n. 5 del 2013), Liguria (leggi nn. 17 e 18 del 2012, legge n. 43 del 2013, legge n. 57 del 2013, così come modificata dalla legge n. 85 del 2014), Umbria (legge n. 21 del 2014), Valle d'Aosta (legge n. 14 del 2015), Provincia autonoma di Trento (legge n. 13 del 2015). Il Piemonte ha inserito disposizioni in materia nell'ambito della legge finanziaria per il 2014 (legge n. 1 del 2014, art. 7) e così anche il Veneto (legge n. 6 del 2015, art. 20); la Campania le ha inserite all'interno di un provvedimento di rilancio e sviluppo dell'economia regionale (legge n. 16 del 2014).

<sup>48</sup> In attuazione della legge regionale n. 18 del 2013, relativamente alle licenze ed alle autorizzazioni di competenza comunale connesse all'esercizio di giochi e finalizzato ad introdurre limitazioni all'apertura di locali da gioco.

<sup>49</sup> Sentenze nn. 4794 e 4861 del 2015.

essere considerato legittimo il provvedimento del sindaco deve essere sostenuto da un'adeguata istruttoria ed emesso sulla base di dati certi sulla rilevanza del fenomeno del gioco d'azzardo nel territorio di competenza.

Si registrano conseguentemente numerosi provvedimenti dei comuni. Nel regolamento del comune di **Genova**, ad esempio, sono inseriti tra i luoghi sensibili le "attrezzature balneari e spiagge", nonché i "giardini, parchi e spazi pubblici attrezzati e altri spazi verdi pubblici attrezzati", ed è stato introdotto il divieto di aprire agenzie per la raccolta di scommesse, sale VLT e di installare giochi con vincita in denaro nel raggio di 100 metri da "sportelli bancari, postali o bancomat" e da "agenzie di prestiti di pegno o attività in cui si eserciti l'acquisto di oro, argento od oggetti preziosi". Scelte analoghe sono contenute nel regolamento recentemente approvato dal comune di **Napoli** e nel nuovo regolamento del comune di **Portici**, che già aveva introdotto sin dal 2007 disposizioni limitative relative alle sale giochi. Anche comuni di più ridotte dimensioni, come quello di **Spino d'Adda (Cremona)** e **Missaglia (Lecco)**, hanno precisato puntualmente nelle delibere delle relative giunte i luoghi nel territorio comunale da considerare come "sensibili" nel territorio comunale (istituti scolastici, impianti sportivi, luoghi di aggregazione giovanile, includendo nell'elenco anche i parchi).

Contro tali provvedimenti sono stati presentati numerosissimi ricorsi da parte dei titolari degli esercizi commerciali, che, in base alla più recente giurisprudenza, sono stati di norma respinti dai TAR e dal Consiglio di Stato, proprio facendo riferimento alle competenze espressamente loro attribuite dalle leggi regionali: i limiti alla libera iniziativa privata sono giustificati da ragioni imperative di interesse generale, come la dissuasione dei cittadini da una spesa eccessiva legata al gioco.

Secondo alcuni giudici amministrativi, in assenza di una precisa disposizione regionale, l'adozione da parte dei singoli comuni di norme in materia sarebbe invece illegittima, a meno di ricorrere ad ordinanze contingibili e urgenti del sindaco per i soli casi di situazioni di effettiva emergenza<sup>50</sup>. Secondo il TAR Bologna, nel caso dell'Emilia Romagna, la pianificazione delle sale da gioco e la riallocazione di quelle prossime a siti sensibili apparterebbe comunque all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli (ora ADM), in quanto la stessa legge regionale fa riferimento al decreto legge n. 158 del 2012<sup>51</sup>. Peraltro il Consiglio di Stato, nella recente sentenza n. 579 del 2016 ha contestato la ricostruzione del TAR Emilia Romagna, riaffermando la competenza dell'amministrazione comunale a disciplinare la materia in assenza del decreto ministeriale di cui al D.L. n. 158: nel caso specifico, il Consiglio di Stato non ha ritenuto peraltro legittima la previsione del regolamento di polizia urbana, che prevede una distanza di 1.000 metri dai luoghi sensibili, in quanto un incremento così sensibile della distanza minima – rispetto a quanto previsto in altre regioni – non è stato adeguatamente motivato dal comune di Bologna.

In generale, gli strumenti previsti dalla normativa vigente si sono perciò rivelati efficaci per contrastare l'**apertura di nuove sale da gioco**, considerando anche che l'attività di scommesse e giochi viene sempre più spesso gestita da soggetti di altri paesi europei privi del titolo abilitativo rilasciato dall'autorità italiana<sup>52</sup>: ad esempio, il TAR della Lombardia ha respinto il ricorso di una società in quanto la certificazione dell'installazione da parte dell'Amministrazione dei Monopoli è comunque successiva all'entrata in vigore della normativa regionale in materia (*sentenze n. 1620 e n. 1895 del 2015*).

Discorso diverso è quello degli **esercizi già attivi prima dell'entrata in vigore delle leggi regionali**, con l'importante eccezione delle leggi provinciali di **Trento** (n. 13 del 2015) e di **Bolzano** (n. 17 del 2012) che consentono la rimozione anche degli apparecchi installati prima dell'entrata in vigore della normativa. Sul tema si sono pronunciati anche i giudici amministrativi, che hanno considerato pienamente legittime le misure adottate: i titolari delle sale da gioco non possono vantare alcun affidamento "al mantenimento degli apparecchi da gioco, avendo il legislatore, con una norma sopravvenuta, ritenuto contraria all'interesse pubblico la messa a disposizione di tali giochi negli esercizi pubblici che si trovino nel raggio di 300 metri dai luoghi

<sup>50</sup> Sentenza del TAR del Veneto n. 578 del 2013.

<sup>51</sup> così le sentenze del TAR Emilia Romagna nn. 396 e 407 del 2015 e n.976 del 2014 con riferimento ai provvedimenti adottati dai comuni di Bologna e di Comacchio (Fe).

<sup>52</sup> Si veda la sentenza TAR Lazio n. 1846 del 2014.

che lo stesso legislatore ha individuato come sensibili (...) ed è rimesso alla discrezionalità del legislatore regolare lo stato dei rapporti pendenti, valutando la scelta tra retroattività ed irretroattività, con il solo limite che la scelta risponda a criteri di ragionevolezza e non siano contraddetti principi e valori costituzionali"<sup>53</sup>. Sul punto si è espresso anche il Consiglio di Stato, evidenziando che le disposizioni della legge provinciale "non incidono direttamente sulla individuazione e sulla installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni e, dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate"<sup>54</sup>.

Appare evidente, come sottolineato ancora una volta dal Consiglio di Stato, che l'esistenza di una precedente autorizzazione non può giustificare una deroga permanente ad una normativa successiva volta a tutelare il bene della salute pubblica: sarà pertanto compito delle amministrazioni competenti dettare una disciplina transitoria volta ad individuare le soluzioni più idonee per consentire quella "progressiva ricollocazione" cui fa riferimento anche il cosiddetto decreto Balduzzi<sup>55</sup>.

Di recente il **Friuli-Venezia Giulia** è intervenuto nuovamente su questo specifico aspetto, modificando la legge n. 1 del 2014<sup>56</sup>: la distanza minima si applica ora ai casi di apertura di sale giochi o di "nuova installazione" di apparecchi, specificando che per "nuova installazione" si intende il collegamento alle reti telematiche dell'ADM in data successiva alla data di pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione della deliberazione della giunta regionale in materia; inoltre è equiparata alla "nuova installazione" il rinnovo del contratto stipulato tra esercente e concessionario per l'utilizzo degli apparecchi, la stipulazione di un nuovo contratto, anche con un differente concessionario, nel caso di rescissione o risoluzione del contratto in essere e l'installazione dell'apparecchio in altro locale in caso di trasferimento della sede dell'attività. Sul punto si è espresso il TAR di Trieste, che ha respinto il ricorso di un esercente nei confronti del provvedimento del comune di **Udine**, il quale aveva negato l'autorizzazione al trasferimento di sede, in quanto la nuova collocazione non rispettava i parametri fissati dalla citata legge regionale n. 1 del 2014<sup>57</sup>.

Anche il regolamento del comune di **Napoli**, sopra citato, si applicherà nel giro di cinque anni anche agli esercizi già in possesso della relativa autorizzazione. E, recentemente, anche la regione **Basilicata**, con la legge n. 5 del 2016 (art. 84) ha disposto l'adeguamento entro il 31 dicembre 2016 alla normativa generale anche da parte degli esercizi già in possesso della licenza. Per quanto riguarda le **sale scommesse**, la necessità di un'espressa disposizione regionale è stata ribadita dai giudici amministrativi anche con riferimento alle decisioni adottate da alcuni comuni volte ad estendere la disciplina delle distanze minime ai punti di raccolta delle scommesse. In tal senso si è espresso più volte il TAR Lombardia: ad esempio, con la sentenza n. 706 del 2015 è stato accolto il ricorso di una società che svolgeva esclusivamente attività di raccolta delle scommesse e alla quale, secondo il giudice amministrativo, non poteva quindi applicarsi – come aveva fatto invece il comune di **Milano** con un'interpretazione estensiva – la legge regionale che fa riferimento invece solo alle attrezzature (in particolare, *new slot* e *videolottery*) ed ai giochi di abilità senza terminale di cui all'art. 110 del TULPS 58. Proprio l'assenza di un'analogia disposizione della normativa della regione **Lombardia** ha indotto il competente TAR ad annullare la norma del

<sup>53</sup> Sentenza TAR Bolzano n. 22 del 2015, che conferma l'orientamento già assunto in passato dallo stesso TAR; nello stesso senso anche le sentenze TAR Lazio n. 7700 del 2013 e n. 3122 del 2014; più di recente la sentenza n. 335 del 2015 del TAR Bolzano, secondo la quale la norma determina la risoluzione, di diritto, dei contratti in contrasto, senza che il titolare della licenza possa ad una eventuale inerzia del concessionario).

<sup>54</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 4498 del 2013.

<sup>55</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 579 del 2016.

<sup>56</sup> Modifica apportata dall'art. 5, comma 19 della legge n. 33 del 2015.

<sup>57</sup> TAR Friuli-V.G., sentenza n. 99 del 2016.

<sup>58</sup> Alla stessa conclusione giungono anche le sentenze nn. 449 e 1570 del 2015.

regolamento edilizio del consiglio comunale di Milano che dispone il divieto di apertura di sale scommesse in locali che si trovino ad una distanza inferiore a 500 metri dai luoghi sensibili individuati dalla disciplina regionale e comunale<sup>59</sup>. La vicenda, relativa alla sala giochi di corso Vercelli-via Cimarosa (che ha dato luogo anche a un'interpellanza parlamentare) è paradigmatica di una situazione allarmante, che richiede ormai una regolamentazione della materia assai più rigorosa e responsabile. In questo caso l'autorizzazione è stata data dalla questura (unica titolare del potere di concessione delle licenze) nonostante una sentenza della magistratura desse ragione ai condomini che si opponevano alla nuova destinazione dell'immobile, e nonostante la nuova legge regionale prevedesse una distanza minima di 500 metri delle sale giochi dai luoghi sensibili come le scuole, non sussistente nel caso specifico. Il comune di Milano ha promosso e sta promuovendo un contenzioso legale contro questo orientamento, in ciò sostenuto da alcuni consigli di zona, da associazioni e da gruppi attivi di cittadini, che nel caso di corso Vercelli si sono riuniti intorno alla parrocchia di San Pietro in Sala, particolarmente impegnata sullo ludopatia. Il Comitato di esperti antimafia del sindaco di Milano, nell'ambito del IV Rapporto ha espresso l'avviso che urga una nuova normativa in materia, che assegni anche al sindaco, oltre che al questore, il potere autorizzativo, visti i rilevanti e molti temi di governo della città che vi sono implicati<sup>60</sup>.

Per completare il quadro può essere utile ricordare la decisione del comune di **Forte dei Marmi (LU)** di proibire la prosecuzione, all'interno del centro storico, delle attività di gioco d'azzardo tramite videoterminali, già autorizzate dal questore. Secondo i giudici amministrativi è legittima la delibera del comune in quanto attuativa di una disposizione del codice di commercio della Toscana<sup>61</sup> secondo la quale "al fine di valorizzare e tutelare aree di particolare interesse del proprio territorio, i comuni possono sottoporre l'attività commerciale a particolari limitazioni e prescrizioni, anche individuando attività o merceologie incompatibili con le esigenze di tutela e con la natura delle aree". L'autorizzazione per tale attività rimane valida ma solo al di fuori del centro storico<sup>62</sup>. Anche in questo caso risulta pertanto essenziale la previsione di un'apposita disposizione a livello regionale; in caso contrario, come abbiamo visto *supra* per le sale scommesse, anche i provvedimenti di natura urbanistica adottati dai comuni sono destinati ad essere annullati dai giudici amministrativi.

Appare importante, da questo punto di vista, la previsione della legge della regione **Emilia Romagna** n. 5 del 2013 (art. 6) in base alla quale i comuni possono dettare, nel rispetto delle pianificazioni di cui al cosiddetto decreto Balduzzi "previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco", nonché "disciplinare, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione di cui alla legge regionale n. 20 del 2000, gli elementi architettonici, strutturali e dimensionali delle sale da gioco e delle relative pertinenze". In attuazione di tale normativa vanno citate, tra le altre, l'esperienza del comune di **Reggio Emilia** (volta a rafforzare la programmazione territoriale delle sale da gioco ed attivare un sistema di controlli sul rispetto delle prescrizioni urbanistiche) nonché le limitazioni alle sale da gioco disposte dal comune di **Spilamberto (MO)**.

Si segnala infine che anche il recente regolamento del comune di **Napoli**, sopra citato, vieta espressamente l'esercizio del gioco in determinate aree del centro storico.

### 3.2 *La Conferenza unificata e la "questione territoriale". Le proposte*

Come già accennato nel paragrafo 1.4 la legge di stabilità per il 2016 attribuisce alla Conferenza unificata Stato - autonomie locali il compito di definire, entro il 30 aprile 2016, le caratteristiche dei punti vendita di gioco e i criteri per la loro distribuzione sul territorio, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico, della pubblica

<sup>59</sup> TAR Lombardia, sentenza n. 2411 del 2015. Si veda anche la sentenza n. 1613 del 2015 del medesimo TAR con riferimento al piano urbanistico del comune di Varese.

<sup>60</sup> Si veda il Doc. n. 1083.1 agli atti dell'Archivio della Commissione antimafia.

<sup>61</sup> Legge regionale n. 28 del 2005.

<sup>62</sup> Sentenza TAR Toscana n. 1578 del 2013 e successiva sentenza confermativa del Consiglio di Stato n. 1861 del 2014.

fede dei giocatori e prevenire il rischio di accesso dei minori. Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata dovranno essere recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, "sentite le Commissioni parlamentari competenti". A tale riguardo si riscontra come la maggior parte delle associazioni presenti nel settore auspichi l'adozione sull'intero territorio nazionale di misure volte a ridurre l'offerta complessiva del gioco d'azzardo e regolamentare gli orari degli esercizi commerciali, nonché l'adozione di regole certe ed uniformi tramite una normativa nazionale, in modo da eliminare l'ingente contenzioso ed evitare comportamenti così differenziati delle amministrazioni interessate.

Alla data di approvazione della presente relazione, la Conferenza non ha provveduto all'emanazione dell'intesa.

Tuttavia, il tema del ruolo delle regioni e degli enti locali nello specifico settore e l'impatto dell'intervento delle autonomie sui profili di interesse della Commissione è stato oggetto di esame nel corso delle audizioni.

Più specificatamente, il rappresentante dell'ANCI in sede di audizione il 14 aprile, ha ribadito la necessità di una regolazione quadro che favorisca il superamento di provvedimenti "*ad occurrendum*", motivo di contenziosi giurisdizionali tra amministrazioni pubbliche e operatori economici del settore, e che chiarisca i confini della normativa nazionale e quella locale.

Peraltro, è di tutta evidenza per la Commissione come, fermo restando il principio della cosiddetta "riserva statale dei giochi", sia opportuno che agli enti locali continui ad essere riconosciuta la possibilità di esprimere la propria voce sul delicato rapporto tra "territorio" e "gioco d'azzardo", dove "territorio" significa un rapporto di prossimità, non solo con i fattori di sviluppo che hanno sede nel territorio comunale, ma anche, purtroppo, con i fattori potenziali di rischio (sociale e criminale) ivi dislocati, quali quelli connessi al gioco d'azzardo. Le comunità locali, insieme alle autorità di pubblica sicurezza e alle forze di polizia dislocate sul territorio, sono i primi sensori in grado di percepire il degrado sociale e il diffondersi della illegalità. Lo Stato deve dunque essere un attento e solerte centro di ascolto delle istanze locali, beninteso se e nella misura in cui queste risultino effettivamente fondate su dati di fatto, così come correttamente rilevato dalla giustizia amministrativa più volte citata.

Va ricordato, inoltre, che i territori non soffrono solo degenerazioni di carattere sociale e delinquenziale, ma subiscono anche danni economici: nel 2012 la spesa *pro capite* nella pratica del gioco è stata di 1.417,80 euro. La **Basilicata**, con 1.060 euro, è stata la regione dove si è speso di meno; l'**Abruzzo**, con una media di 1.756,70 euro, quella dove si è speso di più. Si tratta di notevoli e preziose risorse sottratte in concreto al resto dell'economia reale: chi investe nel gioco infatti oltre a ridurre il tenore di vita di sé e del proprio nucleo familiare, limita la propria capacità di spesa che altrimenti sarebbe dirottata verso altre tipologie di acquisti (abbigliamento, cultura, viaggi, ristoranti, cura della persona ecc.) con evidenti danni anche al circuito economico e commerciale.

Su quale debba essere il futuro ruolo delle autonomie locali, l'ANCI in sede di audizione<sup>63</sup> ha espresso il proprio avviso, auspicando che rimangano in capo ai comuni la sola disciplina edilizia speciale in materia di realizzazione, trasformazione, destinazione d'uso sui locali adibiti a sale da gioco e raccolta scommesse, e che, in capo alle regioni, resti la competenza alla pianificazione territoriale attraverso i piani regolatori regionali e altri strumenti urbanistici economico-sociali e di localizzazione.

Inoltre l'ANCI si è fatta portavoce di una forte domanda di una regolazione uniforme nel territorio. Uscire dall'incertezza, da un panorama, cioè, costellato da proteiformi soluzioni locali, talvolta forse eccedenti il dichiarato fine perseguito, cui al contrario fanno da *pendant* altre realtà in cui alle situazioni di degrado risponde inusitadamente il silenzio delle amministrazioni civiche, sarebbe un primo importante passo in avanti.

<sup>63</sup> Svolta il 14 aprile 2016.

La Commissione non può esimersi, dunque, dal segnalare l'urgenza che quanto prima la Conferenza unificata pervenga al raggiungimento dell'intesa prevista dalla legge per la soluzione della cosiddetta "questione territoriale", che si ispiri ai seguenti criteri di massima:

- a) al fine di agevolare i controlli amministrativi e di polizia sui vari punti di gioco, presupposto indispensabile per uno sviluppo corretto di un settore ad alto rischio di infiltrazione mafiosa qual è quello del gioco d'azzardo, il nuovo sistema distributivo del gioco lecito si deve fondare su un armonico equilibrio di dimensionamento generale dell'offerta totale di gioco e su una distribuzione sul territorio dei punti vendita di gioco sostenibile sotto il profilo dell'impatto sociale e dei controlli che possono in concreto essere assicurati;
- b) l'eccessiva polverizzazione sul territorio delle diverse tipologie di punti di gioco pone un notevole ostacolo all'effettuazione di adeguati controlli amministrativi e di polizia; ciò vale a maggior ragione, ma non solo, nelle aree del Paese dove le autorità inquirenti sono chiamate a far fronte quotidianamente alle minacce poste da articolate organizzazioni criminali anche di tipo mafioso; occorre, pertanto, offrire alle regioni e agli enti locali la possibilità, in alternativa o in aggiunta alle tipologie di punti di gioco previsti dalla legislazione vigente, di prevedere che la propria quota di offerta di gioco sia assorbita e concentrata in un numero limitato di "luoghi di gioco" sicuri. Ad esempio, potrebbero essere istituite sale da gioco certificate, con caratteristiche tali da scongiurare ogni minimo rischio di infiltrazione criminale, elusione delle regole o di distorsione, quali, ad esempio, una formazione specifica del personale, l'accesso selettivo all'ingresso, la completa identificazione dell'avventore, la tracciabilità completa delle giocate e delle vincite, apparati di videosorveglianza interna simili a quelli in dotazione ai tradizionali casinò;
- c) sul presupposto che le varie aree del Paese sono sottoposte a differenti profili di rischio di condizionamento e di infiltrazione mafiosa, oltre che della maggiore o minore propensione al gioco compulsivo, alla dipendenza da gioco patologico e a differenti situazioni di tensione o degrado sociale, occorre che nella fase di predisposizione dei criteri per la distribuzione sul territorio, al fine di "garantire i migliori livelli di sicurezza (...) per la tutela dell'ordine pubblico", sia attribuita la necessaria rilevanza a significativi indicatori di rischio, quali l'"indice di presenza mafiosa" dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano<sup>64</sup>, l'"indice di organizzazione criminale" (IOC) elaborato dall'EURISPES<sup>65</sup> ed altri indici pertinenti quali quelli utilizzati dall'ISTAT nel rapporto BES 2014<sup>66</sup>;
- d) ferma restando la pianificazione che deriverà dall'intesa, è necessario che comunque agli enti locali, primi sensori sul territorio della percezione in grado di cogliere situazioni di pericolo del quadro sociale e del diffondersi di illegalità e disagio connesse al gioco, sia data l'opportunità di far fronte adeguatamente e con prontezza a tali situazioni; l'adozione di misure che comportino, anche indirettamente, la riduzione o l'annullamento dell'offerta di gioco sul territorio pattuita con l'intesa non è l'unica opzione; al contrario, lo Stato (e le regioni) dovranno, in primo luogo, farsi carico di sostenere l'ente locale, con tempestività e con adeguate risorse, nell'adozione di misure tese a porre rimedio all'imprevista situazione emergenziale, attraverso l'intensificazione dei controlli sui punti di gioco e scommesse, il presidio permanente dei punti di gioco ritenuti a maggior rischio, nonché la destinazione di risorse straordinarie per il potenziamento dell'operatività della polizia locale e dei servizi sociali.

<sup>64</sup> *Primo rapporto trimestrale sulla criminalità organizzata sulle aree settentrionali per la presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano.

<sup>65</sup> Eurispes, *Agromafie. IV Rapporto sui crimini agroalimentari 2015, 2016*.

<sup>66</sup> [http://www.istat.it/it/files/2014/06/07\\_Sicurezza-Bes2014-5.pdf](http://www.istat.it/it/files/2014/06/07_Sicurezza-Bes2014-5.pdf)

Si tratterebbe, in sintesi, di raggiungere per via dell'intesa il tanto agognato equilibrio tra Stato e istituzioni locali in un settore strategico, sotto ogni profilo: fiscale, sociale, di sanità pubblica e di ordine pubblico. L'obiettivo ultimo non può non essere quello di pervenire ad una intesa che abbia come fine quello di fornire gli indirizzi strategici di controllo, programmazione e sviluppo per un'offerta di gioco complessiva "eticamente e territorialmente sostenibile".

#### 4. Il settore del gioco alla luce delle più recenti e significative inchieste giudiziarie

##### 4.1 Profilo delle indagini

Tutti i gruppi criminali hanno esteso l'area di interesse ben oltre le tradizionali attività illecite del traffico degli stupefacenti, delle estorsioni e della contraffazione (pur non abbandonandole), rivolgendo l'attenzione sia ai rapporti con le amministrazioni pubbliche, sia a profili economici rappresentati - oltre che dalla tradizionale usura - dal recupero dei crediti, dalla azione di turbata libertà degli incanti, dagli investimenti in ogni settore economico che rappresenti un *business*, nonché nelle attività commerciali e nei negozi di giochi e scommesse.

Il comparto del gioco è di altissimo interesse per la criminalità di stampo mafioso, che non si è lasciata sfuggire l'opportunità di penetrare in un settore da cui possono derivare introiti ingenti e attraverso il quale possono essere riciclate ed investite, senza gravi rischi, elevatissime somme di denaro. Non va, infatti, dimenticato che a fronte di rilevanti introiti economici l'accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie piuttosto contenute in ragione di un sistema sanzionatorio che prevede l'applicazione di pene non elevate. Le stesse dichiarazioni dei collaboratori di giustizia e le conversazioni intercettate forniscono un quadro preciso di quale sia l'attenzione della criminalità nei confronti di un settore che, in ragione della permeabilità e della vulnerabilità, consente con facilità di inserirvisi e di perseguire guadagni elevati, non di meno rispetto a quelli provenienti dal traffico di stupefacenti, con rischi di gran lunga inferiori sotto il profilo della reazione da parte dello Stato.

La diffusione e la remuneratività del gioco illegale è tale che tutti i più importanti gruppi criminali hanno investito ed investono - in modo più o meno consistente - nel settore.

Come osservato dai pubblici ministeri della DDA di Napoli, "*l'interesse primario riservato da tali organizzazioni al controllo ed ai proventi del gioco d'azzardo clandestino, è ormai un dato giudizialmente acquisito*"<sup>67</sup>.

Il comparto dei giochi riveste particolare interesse per le associazioni mafiose quale strumento per operazioni di riciclaggio e per entrare in contatto con persone che hanno disponibilità economiche ed occupano determinate posizioni sociali e che possono rivelarsi strumentali per il perseguimento di altre illecite finalità<sup>68</sup>.

Le sempre più numerose indagini di forze di polizia e magistratura hanno messo in evidenza la capacità delle organizzazioni criminali di inserirsi in una qualsiasi delle articolazioni da cui è costituita la filiera del gioco in tutto il territorio nazionale<sup>69</sup>; sfruttando le opportunità offerte dal gioco illegale, inserendosi nell'attività legale, nonché lucrando sulle attività indirette e collaterali al settore, quali la percezione di interessi sui prestiti elargiti ai giocatori che hanno bisogno di contanti per proseguire il gioco; esercitando la loro influenza ed estendendo i loro

<sup>67</sup> Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo - *Relazione sulle infiltrazioni mafiose nel settore dei giochi e delle scommesse 2012/2013*, depositata dal sostituto procuratore nazionale antimafia, dott.ssa Diana De Martino, dopo la sua audizione alla Commissione parlamentare, il 14 marzo 2016.

<sup>68</sup> Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo*, nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 - 30 giugno 2015, febbraio 2016.

<sup>69</sup> Le indagini giudiziarie, di cui poi si darà nel proseguo specifico riscontro, attestano che quasi nessuna provincia italiana è rimasta indenne dalla pratica dell'esercizio illecito del gioco.

investimenti sulle attività ricreative collegate alle predette attività, così nei ristoranti, casinò, strutture alberghiere, locali di intrattenimento, ecc.; spingendosi in alcuni casi sino al punto di poter esercitare un condizionamento capillare e totalitario di tutte quelle attività economiche che vi ruotano intorno, così imponendo lavoratori, fornitori di beni e servizi, e le ditte subappaltatrici nell'esecuzione dei lavori.

Pur non abbandonando le tradizionali forme di intervento quali la gestione di bische clandestine, l'organizzazione del "totonero" o del lotto clandestino, si registra oggi un interesse prevalente, da parte delle associazioni criminali, per il gioco *on line* e per il settore degli apparecchi da intrattenimento - le cosiddette "macchinette", ambito questo, come si evince dalle statistiche più sopra evidenziate, che assorbe oltre il 50 per cento dell'intero comparto.

Le situazioni di illegalità o di irregolarità osservate nel settore continuano, purtroppo, ad essere largamente diffuse. Ad esempio, il rapporto annuale della Guardia di finanza per il 2015 evidenzia che in oltre 5.765 interventi effettuati presso sale giochi e centri di scommesse, sono state riscontrate irregolarità nel 30 per cento dei casi; in tali occasioni, sono stati sequestrati 576 apparecchi automatici del gioco e 1.224 postazioni di raccolta di scommessa clandestina, e scoperti nel complesso oltre 36 milioni di euro di giocate nascoste al fisco.

Nel perimetro del **gioco legale** l'offerta avviene attraverso l'impiego di impianti che operano su rete fissa oppure *on line*, quest'ultimo attraverso siti internet autorizzati. È stato accertato - all'esito delle numerose indagini - che la criminalità mafiosa ha operato enormi investimenti in detto comparto, acquisendo ed intestando a prestanome sale deputate al gioco, oppure mediante uno o più sodali all'interno delle compagini societarie delle singole società di gestione del luogo, quali preposti o con altri compiti di rappresentanza, sia per percepire rapidamente guadagni consistenti (soprattutto se le regole vengono alterate per azzerare le già scarse possibilità di vincita dei giocatori o per abbattere l'entità dei prelievi erariali), sia per riciclare capitali illecitamente acquisiti. Sovente, poi, l'apertura di una sala gioco da parte di soggetti contigui ad organizzazioni mafiose è risultato essere uno schermo di comodo per esercitare, accanto alle attività legali, un analogo circuito di **gioco clandestino**. Sono emersi casi in cui le associazioni criminali avevano distribuito ed installato nei bar e nei locali pubblici dei propri apparecchi, determinando situazioni di vero e proprio monopolio nei territori da esse controllati, mediante l'imposizione, con modalità estorsive, ai titolari di pubblici esercizi del proprio prodotto<sup>70</sup> anche sostituendo quelli già installati da altri clan (con conseguenti situazioni di evidente conflitto a volte sfociati anche in gravi fatti di sangue), e la pretesa del pagamento dei costi per il noleggio o di una percentuale sui ricavi.

Sono state poi riscontrate alterazioni del gioco attraverso plurime modalità operative, che vanno dalla manomissione e dalla clonazione delle schede elettroniche situati all'interno delle *new-slot* (AWP)<sup>71</sup> ai più complessi interventi di alterazione dei sistemi di trasmissione dati e all'utilizzo di circuiti di gioco *on line* non autorizzati.

#### *4.2 La manomissione e la clonazione delle schede elettroniche e l'alterazione dei sistemi di trasmissione dati*

Vi sono stati casi in cui erano stati attivati apparecchi clandestini, mai censiti (l'apparecchio funzionava ma non era collegato ad alcuna rete e dunque non vi era trasmissione di alcun dato al concessionario; in tal modo, la partita era giocata *in loco* ma di essa non rimaneva alcuna traccia); in altri casi i flussi di comunicazione dalle "macchinette" al sistema di elaborazione del

<sup>70</sup> Agli esercenti dei locali vengono imposti, con metodo mafioso, gli apparecchi da gioco, in precedenza manomessi dal gruppo criminale, al fine di sottrarre le giocate all'imposizione fiscale e truffando i giocatori. Nell'ambito di tale attività impositiva il sodalizio si rivolge perlopiù a titolari di attività commerciali che versano in gravi difficoltà economiche, prestando denaro per poi pretendere l'immediato rientro dei capitali dati in prestito attraverso gli introiti derivanti dall'utilizzo dei predetti apparecchi di gioco alterati.

<sup>71</sup> Un'indagine della DDA di Caltanissetta, relativa ad una zona non particolarmente significativa dal punto di vista imprenditoriale, ha fatto emergere il dato che per ogni "macchinetta" alterata l'organizzazione percepiva un guadagno illecito di circa 1.000 euro a settimana.

concessionario, concernenti i dati di gioco, venivano sospesi (per determinati periodi la macchinetta funzionava ma non trasmetteva i dati perché il collegamento era interrotto)<sup>72</sup>. In altri casi ancora sono state accertate manomissioni del sistema telematico mediante l'installazione di congegni (i cosiddetti abbattitori) destinati ad interferire nel collegamento telematico tra l'apparecchio e la concessionaria, al fine di modificare il flusso di dati e sottrarre alla tassazione la maggior parte dei ricavi prodotti dall'uso degli apparecchi, o riscontrate vere e proprie alterazioni delle "macchinette" in uso nei locali, che erano state trasformate - attraverso l'installazione di una seconda scheda elettronica - in una *slot* con vincita in denaro. In tal modo, azionando un telecomando, si realizzava una *new slot* non collegata alla rete telematica, così che la giocata veniva completamente sottratta al prelievo fiscale<sup>73</sup>.

Poiché il sistema di imposizione fiscale sul gioco fa leva sulla corretta operatività della rete telematica, che garantisce all'ADM la possibilità di verificare che l'entità delle somme versate corrisponda al volume delle giocate, attraverso tali meccanismi la criminalità si appropria degli importi che dovrebbero essere corrisposti a titolo di imposta nonché dell'aggio del concessionario, anche questo proporzionale al volume delle giocate. Gli apparecchi vengono in molti casi alterati nel sistema di gioco, abbassando significativamente il *payout*, e dunque le probabilità di vincita del giocatore, aumentando anche sotto questo versante la remuneratività dell'utilizzo illecito.

Si segnalano di seguito le indagini che hanno attestato le varie modalità di alterazione dei congegni di gioco impiegate per alimentare il comparto illegale.

**a) Il processo della DDA di Milano a carico del clan Lampada-Valle**, espressione in Lombardia delle cosche De Stefano - Condello di Reggio Calabria.

I Lampada e i Valle, due famiglie legate da comuni interessi imprenditoriali ed anche da vincoli di parentela, operavano nel noleggiamento degli apparecchi da intrattenimento, con modalità fraudolente, eludendo il pagamento del PREU attraverso il distacco delle macchine dalla rete della concessionaria o attraverso la clonazione delle *smart card*. I Lampada nel giro di pochi anni avevano rilevato 44 bar, molti dei quali nel pieno centro di Milano, in cui avevano installato le loro *slot machine*. In un anno e mezzo avevano triplicato il numero delle "macchinette" installate, oltre 300, e più che raddoppiato il numero di locali in cui i loro apparecchi erano installati (92). Dalle attività illecite, come era emerso dalle conversazioni intercettate, si era appurato che l'organizzazione aveva guadagnato, in soli due anni, dalla gestione delle "macchinette" e dal fatturato dei bar, ben 20 milioni di euro<sup>74</sup>.

Il procedimento aveva anche documentato rapporti poco chiari intrattenuti dai criminali con una concessionaria di giochi che aveva accettato ingenti pagamenti in nero dai Lampada, comprensivi anche delle quote di spettanza dell'AAMS, senza far rilevare in alcun modo l'illecita gestione delle società del gruppo, nonché il tentativo di un esponente del clan di diventare uno dei tredici concessionari di primo livello, e i contatti a tal fine realizzati da un'imprenditoria collusa, risultata a sua volta legata ad ambienti istituzionali.

<sup>72</sup> Le *slot machine* pur risultando regolarmente collegate alla rete telematica dell'ADM, mediante la collusione perlopiù di funzionari corrotti, vengono alterate in maniera sistematica al fine di trasmettere solo parzialmente i dati relativi alle giocate.

<sup>73</sup> "Nel merito, da una indagine della DDA di Bologna nel procedimento penale n. 17215/08 RG, è risultato un sistema di frode basato su tecnologia wi-fi molto più sofisticata e soprattutto più difficilmente rilevabile nel corso dei controlli finalizzati ad individuare eventuali apparecchiature estranee al quadro elettronico omologato. Infatti sulla base di tale tecnologia la seconda scheda di gioco capace di trasformare l'apparecchio non è posta all'interno dell'apparecchio stesso bensì in un luogo occulto dal quale, attraverso l'utilizzo di un telecomando può inviare via wi-fi un segnale che altera quello fornito dalla scheda installata ed omologata sull'apparecchio". - Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione sulle infiltrazioni mafiose nel settore dei giochi e delle scommesse 2012/2013*.

<sup>74</sup> Il giudizio si è concluso nel febbraio 2013 con la condanna (tra gli altri) a 16 anni per Giulio Lampada e a 9 anni e 6 mesi per Leonardo Valle.

**b) Il procedimento DDA Napoli**, denominato "**operazione Rischiatutto**"<sup>75</sup>, sull'interesse del clan dei casalesi nel comparto dei giochi pubblici.

L'indagine - che si riferisce a condotte avvenute tra il 2004 e il 2010 - costituisce la prosecuzione di un altro precedente procedimento a carico del gruppo Grasso - più noto come "**Indagine Hermes**", che aveva visto come protagonista un florido imprenditore nel settore del gioco dei *videopoker* e delle *new slot*<sup>76</sup> che aveva stretto precisi accordi con vari sodalizi camorristici<sup>77</sup> in forza dei quali i vari clan assicuravano, nelle zone di rispettiva competenza, alle imprese a lui riconducibili, un effettivo monopolio nell'installazione e noleggio dei *videopoker*<sup>78</sup>.

In cambio di tale appoggio, l'imprenditore garantiva ai clan un consistente introito fisso (100 mila euro mensili) o, in alternativa, una determinata percentuale dei profitti derivanti dalle varie attività. Come poi emerso dalla successiva indagine "Rischiatutto" il *businessman*, sempre grazie all'appoggio dei clan della camorra, aveva allargato i propri affari anche al settore delle scommesse sportive per il tramite di una società operante su tutto il territorio nazionale. La liquidità ottenuta dallo sfruttamento illecito dei giochi e delle scommesse gli aveva così consentito di creare un vero e proprio impero finanziario dalle rispettabili proporzioni, tale che il gruppo Grasso era in grado di fungere da "sportello bancario" per i vari sodalizi criminali, che si rivolgevano a lui per ogni esigenza.

L'indagine "Rischiatutto", che ha avuto ad oggetto principalmente il reimpiego e riciclaggio attuato dal clan Schiavone in rami d'impresa in vario modo collegati al gioco (*slot machine*, casinò *on line*, scommesse sportive e, non ultime, le sale Bingo) fornisce uno spaccato preciso di come il clan riconducibile alla nota famiglia Schiavone abbia operato massicci investimenti, per finalità illecite, nel territorio di Caserta e in Emilia Romagna, in particolare nella città di Modena, diventata negli anni, come acclarato da altri procedimenti giudiziari, una sorta di territorio di conquista, per il settore del gioco, da parte del clan dei casalesi. La camorra aveva, dunque, gestito, tramite il solito meccanismo dei prestanome, ben cinque circoli privati, situati a Modena e a Castelfranco Emilia, ove veniva praticato il gioco d'azzardo sia tramite apparecchiature omologate dallo Stato e poi modificate al fine di eludere i controlli, sia nelle modalità *on line*, mediante collegamento multimediale su rete "protetta" con siti presenti all'estero. L'installazione delle macchine e la loro modifica erano state curate, in particolare, da una azienda emiliana riconducibile ad un soggetto ritenuto vicino al noto mafioso catanese "Nitto" Santapaola. I collegamenti internet, con sistema protetto che permettevano il gioco d'azzardo su determinati siti ".com" attivati in Romania, erano stati, invece, procurati dai fratelli Tancredi di cui si dirà nel prosieguo.

L'indagine aveva poi accertato che erano intercorsi precisi accordi tra i vertici del clan dei casalesi e i fratelli Grasso, affinché l'organizzazione imponesse nella provincia di Caserta l'apertura di punti vendita con il marchio commerciale in uso ai Grasso, prevedendo in contropartita al clan Schiavone il riconoscimento di una percentuale sul volume d'affari derivante dalle scommesse autorizzate.

Venivano anche documentati atti di concorrenza illecita perpetrati nei confronti degli altri operatori concessionari della raccolta delle scommesse nella suddetta provincia i quali, nel corso del tempo, venivano progressivamente espulsi dal mercato ovvero relegati in posizioni sempre più marginali, nonché riscontati episodi finalizzati ad imporre i *videopoker* e le "macchinette" prodotte dalle ditte vicine al clan e a produrre e gestire videogiochi con sistema modificato atto ad eludere eventuali controlli di polizia<sup>79</sup>.

<sup>75</sup> In data 16.4.2016 è stata pronunciata sentenza in grado di appello da parte della Corte di Napoli che ha confermato la condanna nei confronti di 22 imputati.

<sup>76</sup> Renato Grasso è stato condannato nel procedimento "Hermes" ad 11 anni di reclusione per concorso esterno in associazione mafiosa ed altri reati.

<sup>77</sup> Le indagini hanno accertato i rapporti esistenti tra Grasso, il clan dei casalesi, il clan Misso, il clan Mazzarella ed altri della città e della provincia di Napoli.

<sup>78</sup> Si segnala un'altra recente indagine del settembre 2015 condotta dalla DIA di Napoli e coordinata dalla DDA di Napoli, denominata "operazione DOMA" di cui si dirà nel prosieguo.

<sup>79</sup> Nella relazione annuale 2015 della Direzione Nazionale Antimafia, si legge: "Nel merito, l'indagine -

c) La pratica della contraffazione delle schede di gioco, o la trasformazione di *videopoker* in *new slot*, così come l'intestazione fittizia delle società che gestiscono i singoli esercizi ove si effettua il gioco illegale, è stata riscontrata in molti altri procedimenti e si attesta come una pratica diffusa in molta parte del territorio nazionale.

L'indagine "**Black Monkey**" della DDA Bologna verte sulla figura di un soggetto, già noto nel mondo illegale del gioco, indiziato di appartenenza ad organizzazioni 'ndranghetiste e comparso anche nell'inchiesta "Rischiatutto" della DDA di Napoli sopra richiamata. Pur incentrata l'indagine sulla gestione del gioco illecito *on line*, l'imputato è risultato essere un imprenditore nella produzione e distribuzione di schede informatiche per le *slot machine*.

Accanto all'attività di noleggio e vendita di schede normali, venivano altresì commercializzate le schede contraffatte (ne sono state sequestrate ben 1.500). Si tratta di schede il cui *software* conteneva un programma informatico (diverso da quello esibito all'ADM in sede di omologazione) già predisposto affinché, durante l'utilizzo, fosse possibile operare una trasmissione solo parziale dei dati del volume di gioco all'amministrazione finanziaria, così da occultare una rilevante quota dei guadagni realizzati dai gestori delle sale. I gestori pagano, per altro, ciascuna scheda modificata ad un prezzo notevolmente superiore a quello ordinario, garantendo così al gruppo criminale un'altra rilevante fonte di guadagni illeciti.

Nel corso dell'indagine era stato anche accertato che, per raggiungere una posizione di rilievo nell'ambito del commercio illecito di schede contraffatte, l'imprenditore illegale aveva acquisito il controllo di imprese accreditate presso l'amministrazione finanziaria quali produttrici di schede regolarmente omologate.

d) Altra significativa indagine che ha ulteriormente confermato l'interesse degli ambienti mafiosi al settore dei giochi e videogiochi, collegati alla rete telematica gestita dai concessionari autorizzati dall'ADM, e la vastità del fenomeno della contraffazione delle schede elettroniche in gran parte delle regioni di Italia, è quella condotta nel corso del 2015 dalla DDA di Lecce, denominata "**Poker 2**". Anche in questo caso la criminalità organizzata ha trovato il modo di trarre utili notevoli sia dall'alterazione delle schede elettroniche, con la modifica delle caratteristiche tecniche e delle modalità di funzionamento (con danno dei giocatori) e con l'interruzione del collegamento telematico con l'Agenzia (con danno dell'erario), sia dalla distribuzione ed installazione nei bar e nei locali pubblici dei propri apparecchi. Queste attività illecite si sono rapidamente diffuse in tutto il territorio provinciale, e sono state accompagnate da un'escalation di attività criminali. Sono stati individuati degli imprenditori direttamente interessati a tale settore nelle zone del Salento meridionale<sup>80</sup>, che imponevano ai titolari di esercizi commerciali, in ragione del collegamento con clan mafiosi, l'installazione di congegni di gioco illeciti prodotti da imprese riconducibili al vertice dell'organizzazione criminale dei De Lorenzis, imponendo altresì il

---

*particolarmente importante in quanto consente di cogliere in modo immediato la capacità del sodalizio di farsi impresa monopolista – consentiva di accertare che, a partire da epoca risalente – e cioè dall'aprile del 2009 – dopo l'esecuzione di provvedimenti cautelari, che avevano determinato, oltre che l'arresto dei Grasso, noti imprenditori/camorristi napoletani del settore delle slot, anche il sequestro e l'affidamento in amministrazione giudiziaria della King Slot – nota azienda di noleggio apparecchiature elettroniche da intrattenimento - il clan dei Casalesi aveva intrapreso, su tutto il territorio della provincia, una capillare iniziativa intesa a sostituire - in taluni casi ad affiancare - le apparecchiature della King Slot con apparecchiature di altri noleggiatori direttamente o indirettamente controllati dalla stessa associazione camorristica e in particolare riferibili proprio alle famiglie Russo-Schiavone".*

<sup>80</sup> Nel febbraio 2015, a venti imprenditori sono state applicate misure cautelari coercitive personali anche per il delitto di cui all'art.416-bis del codice penale per avere fatto parte di un'associazione di tipo mafioso, promossa, diretta e organizzata dai De Lorenzis, gravitante nell'area di quella comunemente nota con la denominazione di sacra corona unita e collegata ad alcuni esponenti e clan "storici" di quest'ultima (come i clan Troisi di Casarano e Padovano di Gallipoli), che si avvaleva della propria forza di intimidazione, anche proveniente dal rapporto con tali clan e della conseguente condizione di assoggettamento e di omertà per commettere delitti, per acquisire e mantenere la gestione e il controllo di attività economiche, per realizzare profitti e vantaggi ingiusti.

versamento di una percentuale sui proventi illeciti, realizzando condizioni di monopolio anche attraverso esercizi commerciali nel territorio salentino, i cui titolari venivano costretti a non installare congegni di gioco forniti da altre imprese (procedimento "Clean Game").

e) Altra recente indagine, risalente al mese di settembre del 2015, è quella condotta dalla **DIA di Napoli** e coordinata dalla locale Direzione distrettuale, nota come "**operazione Doma**". Le investigazioni, vertenti ancora una volta sul clan Russo, hanno determinato l'arresto di 44 persone, il sequestro di cinque società di distribuzione di *slot* e *videopoker*, per un totale di 3.200 "macchinette", dislocate in varie città della Campania, del Lazio e della Toscana, nonché di trenta immobili per un valore stimato di oltre di 20 milioni di euro. L'indagine ha posto in evidenza che l'organizzazione, attraverso il controllo dei punti gioco, imponeva ai bar, unitamente alle proprie *slot*, anche altri prodotti, quali caffè e bevande. Gli interessi criminali non finivano qui: esercizi commerciali e mondo del gioco era evidentemente un binomio molto redditizio. Il clan gestiva infatti anche sale Bingo, punti di ristorazione in centri commerciali, e perfino cavalli da corsa.

f) Tra altre, vanno altresì segnalate ulteriori indagini, sviluppatesi negli ultimi anni, sfociate in procedimenti penali, alcuni dei quali ancora in corso nei vari gradi di giudizio, altri invece già definiti, condotte in diverse aree del Paese, a dimostrazione della vastità del fenomeno e della gestione monopolistica nella fornitura di *videopoker* anche attraverso l'imposizione di apparecchi da gioco da parte delle varie mafie che operano per lo più anche con la complicità e connivenza di imprenditori del settore o dei gestori degli esercizi commerciali, che vedono nell'attività del gioco illegale un'opportunità di guadagno in periodi di difficoltà economica<sup>81</sup>.

Diverse tra le più recenti operazioni hanno avuto luogo singolarmente in Sicilia, il che denota la rinnovata vitalità delle famiglie di cosa nostra nel settore dei giochi e delle scommesse. L'operazione "**Les jeux sont faits**", condotta dalla Polizia di Stato di Caltanissetta, ha visto coinvolti esponenti di cosa nostra nissena. L'indagine "**Morsa 2**" coordinata dalla **DDA di Catania** ha disarticolato un sodalizio ritenuto una filiazione del clan Nardo di Lentini, attivo anche nell'installazione di *videopoker* truccati grazie anche al concorso di imprenditori operanti nel campo. L'operazione "**Knock out**", ancora sul territorio catanese, ha acclarato un'attività estorsiva ai danni degli esercizi della zona cui veniva, tra l'altro, imposta l'installazione o la gestione dei *videopoker*. L'operazione "**Apocalisse 2**" ha, invece, documentato l'interesse nello specifico settore della famiglia Graziano, al vertice del mandamento mafioso di Resuttana. Infine, l'operazione "**Discovery**" della Polizia di Stato, conclusa nel giugno 2015, che ha svelato la gestione in regime pressoché monopolistico della distribuzione di *slot machine* in locali ed esercizi pubblici ad opera di una compagine criminale, attiva nel territorio di Troina, collegata agli esponenti del gruppo di Aci Catena della famiglia Santapaola-Ercolano, alla quale era destinata una quota dei proventi.

In Campania, rilevano le indagini "**Zenit**" e "**Poker**", rispettivamente condotte dalla **DDA di Napoli e Salerno**, nei confronti del clan Zagaria e del clan Serino, quest'ultimo operante nella zona del Sarno, per episodi di intimidazione nei confronti dei gestori e di imprese concorrenti e per l'imposizione di apparecchi da gioco.

#### 4.3 Il gioco on line

Sul fronte del gioco *on line* sono risultate estremamente diffuse le condotte illecite che consistono nell'operare tramite siti illegali gestiti da società straniere, i cui *server* sono collocati in paesi a fiscalità agevolata (siti che presentano un'estensione ".com" o comunque diversa da ".it"). Si tratta di un circuito clandestino in cui tautologicamente è assente qualsiasi controllo ed impossibile imporre regole di tracciabilità. Evidenti sono da un lato le opportunità che il sistema offre alla

<sup>81</sup> Si rimanda alla relazione del Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri, "Il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore delle scommesse sportive e dei giochi on line", depositata all'esito dell'audizione del comandante terzo Reparto ROS Rubino Tomassetti in data 8 marzo 2016.

criminalità organizzata sul fronte delle operazioni di riciclaggio, consentendo lo spostamento anche di ingenti somme di denaro in assenza di qualsiasi tipo di controllo, dall'altro il rischio per i giocatori di vedersi clonate le carte di credito o di subire un furto di identità elettronica.

L'ADM svolge un lavoro comunque prezioso di periodico monitoraggio dei siti internet che contengono proposte di gioco e, in caso di individuazione di siti gestiti da soggetti non autorizzati, procede ad "oscurare" i siti *web*, così da impedirne l'accesso a utenti italiani, secondo la previsione dell'art. 1, comma 50, della legge 27 dicembre 2006 n. 296<sup>82</sup>.

Le indagini eseguite da vari uffici hanno, però, dimostrato come le organizzazioni riescano agevolmente a "bypassare" tali provvedimenti, "*configurando l'interfaccia di rete del PC sostituendo al DNS<sup>83</sup> nazionale (ITALIA) - normalmente assegnato in automatico dal gestore del servizio ADSL - un openDNS, o anche replicando il portale su un dominio non inibito ma speculare*"<sup>84</sup>.

L'attività di contrasto al gioco illegale a distanza, gestito da siti *web*, ha portato negli ultimi anni ai provvedimenti di inibizione di ben 5.834 siti di giochi sprovvisti di autorizzazione<sup>85</sup>. La lotta all'illegalità risulta compromessa in ragione del grado di sofisticazione tecnologica di cui il mercato illegale può beneficiare. E' stato evidenziato a tal fine che "*l'inibizione all'accesso ai siti illegali è facilmente aggirabile dai giocatori e non prevede la rimozione fisica dei contenuti, in quanto questi risultano legali in altre giurisdizioni; le istruzioni sono agevolmente reperibili su internet; i gestori dei siti illegali, non appena la black list viene aggiornata, provvedono a pubblicare un nuovo indirizzo internet e lo comunica ai giocatori. I banner pubblicitari che promuovono i siti illegali rimandano sempre ad un indirizzo non ancora incluso nella black list*"<sup>86</sup>.

Nel merito delle indagini condotte sul versante del gioco illecito attraverso siti *on line* stranieri, oltre alla già richiamata operazione "Rischiattutto" che aveva evidenziato lo sfruttamento ai fini illeciti dei siti con estensione ".com", vanno qui richiamate le più recenti operazioni quali, "Gambling" della DDA di Reggio Calabria, "Imitation game" della DDA di Roma, "Jamm Jamm" della DDA di Salerno, nonché la precedente operazione "Black Monkey" della DDA di Bologna, di cui già si è fatto cenno per la parte che ha interessato la contraffazione delle schede elettroniche.

**a)** L'indagine "**Black Monkey**" della **DDA di Bologna**, vede coinvolto Nicola Femia, il medesimo personaggio già indagato e condannato nel sopra citato procedimento "Rischiattutto" che, trasferitosi in Emilia Romagna, nella provincia di Ravenna, per scontare la misura dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, aveva iniziato una *escalation* economica, realizzando un vero e proprio *business* attraverso l'abusiva raccolta del gioco *on line*, impiegando siti *web* operanti illegalmente in Italia<sup>87</sup>, riconducibili ad una società romana gestita dal già menzionato Tancredi o ad una società incorporata nelle Isole Vergini britanniche e domiciliata nel Regno Unito. "*La complessità dell'attività delittuosa discende non soltanto dal necessario coinvolgimento di soggetti con adeguate capacità tecniche (che devono operare con i gestori esteri dei siti web per la soluzione immediata dei problemi tecnici e garantire la continua funzionalità dei sistemi operativi), ma anche dalla necessità di relazionarsi con i numerosi soggetti cui fanno capo, sull'intero territorio nazionale, le sale gioco ove accedono i giocatori e dove avviene la raccolta fisica del denaro che, con cadenza quindicinale, viene effettuata da emissari del Femia*"<sup>88</sup>. Grazie ad

<sup>82</sup> Recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

<sup>83</sup> Domain Name System. Sistema dei nomi di dominio.

<sup>84</sup> DNA - Relazione sulle infiltrazioni mafiose nel settore dei giochi e delle scommesse 2012/2013, depositata dal sostituto procuratore nazionale antimafia, dott.ssa Diana De Martino, dopo la sua audizione alla Commissione parlamentare, del 14 marzo 2016.

<sup>85</sup> Elenco di cui al decreto del direttore generale dell'AAMS del 2.1.2007, così come aggiornato al 13.4.2016.

<sup>86</sup> Relazione dell'ADM del 5 aprile 2016, depositata nel corso dell'audizione alla Commissione parlamentare antimafia.

<sup>87</sup> Quindi privi di concessione autorizzativa.

<sup>88</sup> Direzione Nazionale Antimafia, Relazione sulle infiltrazioni mafiose nel settore dei giochi e delle scommesse 2012/2013, depositata dal sostituto procuratore nazionale antimafia, dott.ssa Diana De Martino, già citata.

un'efficace tecnica investigativa<sup>89</sup>, era stato possibile visualizzare tutte le connessioni avvenute nella piattaforma di gioco *on line*, riportando, per ognuna, indirizzo IP e *username* dell'utente che si era connesso, e procedere all'identificazione dei gestori delle sale gioco che si erano avvalsi delle illecite connessioni realizzate dall'organizzazione di Femia; erano stati, in conseguenza, identificati ben 57 punti gioco dislocati in numerose regioni italiane (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Marche, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna). Sempre attraverso la "perquisizione informatica" era stato altresì possibile accertare che nell'arco di sei mesi (agosto 2010 - febbraio 2011) l'organizzazione per uno solo dei siti illegali attivati aveva effettuato una raccolta che superava i 40 milioni di euro<sup>90</sup>.

**b) L'operazione "Gambling"**<sup>91</sup> della **DDA di Reggio Calabria**, eseguita nel luglio del 2015, è stata definita nella relazione del Procuratore nazionale antimafia del 2015 come "*il paradigma dei rapporti ndrangheta – mondo dell'imprenditoria*".

L'indagine in questione ha permesso di portare alla luce l'esistenza di un'associazione a delinquere di tipo mafioso con proiezione internazionale, confermando il dato dell'interesse e dei consistenti investimenti di ogni organizzazione mafiosa, quindi non solo della camorra, nel settore del gioco illecito.

Gli elementi acquisiti consentono di poter ritenere acclarato il controllo, da parte della 'ndrangheta, di ampi settori delle scommesse clandestine e del gioco d'azzardo. Le cosche calabresi si erano avvalse nella circostanza di alcune società estere di diritto maltese, di innumerevoli siti internet di scommesse *on line* e di una rete commerciale strutturata gerarchicamente, rappresentata anche da imprese colluse con la camorra e la mafia, distribuendo provvigioni a cascata ai partecipanti, riciclando ingenti proventi illeciti e realizzando anche rilevanti violazioni fiscali.

Il nucleo originario dell'organizzazione criminale, riferibile a Mario Gennaro, già appartenente alla cosca dei Tegano, si è formato sul territorio reggino, allargando, poi, nel tempo, la sua operatività in tutta Europa, grazie al controllo di società in diversi paesi europei (Austria, Spagna, Romania), ad una base operativa sita a Malta e all'utilizzo di licenze rilasciate a Panama e nelle Antille Olandesi.

La raccolta "da banco" dei giochi e delle scommesse avveniva mediante CTD collegati a *bookmaker* esteri, autorizzati a operare la raccolta a distanza in forza di licenze rilasciate dalle autorità di altri paesi europei. Le imprese simulavano una raccolta di scommesse *on line*, sia attraverso l'impiego di siti ".it" sia di quelli ".com"<sup>92</sup>.

In tale illecito sistema le transazioni avvenivano non già direttamente tra giocatore e concessionario, come avrebbe dovuto accadere secondo lo schema normativo che regola il settore, bensì tramite l'interposizione del punto commerciale CTD che operava di fatto come una sala scommesse. Il punto commerciale, infatti, era solito riscuotere le puntate (naturalmente in contanti), alimentava i conti di gioco degli scommettitori (qualora il cliente ne fosse stato titolare), ovvero eseguendo direttamente la scommessa utilizzando direttamente i conti in uso all'Agenzia. Con tali illecite modalità risultava dunque del tutto elusa la procedura di accreditamento del giocatore<sup>93</sup>, il

<sup>89</sup> Effettuata tramite una "perquisizione informatica".

<sup>90</sup> Vedi nota n. 82.

<sup>91</sup> In data 22 luglio 2015 è stata eseguita un'ordinanza cautelare a carico di 45 indagati, nonché disposto il sequestro di 11 società estere, 45 società operanti nel settore dei giochi e delle scommesse su tutto il territorio nazionale, di oltre 1.500 punti commerciali per la raccolta di giocate e di 88 siti nazionali e internazionali "gambling on line", nonché di innumerevoli immobili, il tutto per un valore stimato pari a circa 2 miliardi di euro. Il processo non è stato ancora celebrato.

<sup>92</sup> "Sfruttando la ramificata rete di centri con marchio Betuniq, come già detto, simulatamente inquadriati come meri CED/CTD collegati all'Uniq Group Ltd (*bookmaker* estero autorizzato a operare la raccolta a distanza in forza di apposite licenze rilasciate dalla competente autorità maltese) in forza di un apparente "contratto di prestazioni di servizi" gestiva in ampie zone del territorio nazionale la raccolta "da banco" dei giochi e delle scommesse in violazione di ogni regola del settore." Tribunale di Reggio Calabria- Sezione Gip –GUP N. R. – D.D.A. Ordinanza applicazione misura cautelare. Gennaro Mario +127.

<sup>93</sup> La legislazione italiana consente l'esercizio del gioco *on line* solo tramite utilizzo di siti internet autorizzati, riferibili

pagamento della giocata veniva eseguito per contanti<sup>94</sup>, il giocatore non identificato. Peraltro, ogni punto vendita pagava le vincite che si verificavano all'interno utilizzando la liquidità messa a loro disposizione, attraverso un "conto *master*" sul quale veniva accreditato un importo a titolo di fido da parte della società maltese.

L'aspetto, per molti versi, di vera e propria novità dell'indagine, è costituito dal fatto che, tramite l'associazione suddetta, la 'ndrangheta è riuscita ad assumere il controllo di diverse attività imprenditoriali attive nel settore dei giochi e delle scommesse a distanza, conseguendo, evidentemente, indebiti profitti, anche attraverso il riciclaggio, il reimpiego e l'intestazione fittizia dei proventi delittuosi. In particolare, con ruoli decisionali nel suddetto contesto illecito, troviamo affiliati di altre cosche appartenenti, dunque, ai mandamenti reggini (Pesce, Lo Giudice, Ficareddi, Alvaro e Cordi), tutti consorziati in perfetta armonia nella perpetrazione del lucroso illecito. Dato di particolare rilevanza è che l'indagine ha visto anche il coinvolgimento diretto di una società titolare di una regolare concessione dell'ADM per la gestione del gioco *on line*.

Le operazioni illecite hanno consentito di conseguire rilevantissimi guadagni. Il flusso di liquidità generato dall'illecita attività, per quanto si è potuto ricostruire e quindi limitatamente alle sole somme transitate sul circuito bancario, è stato quantificato in circa 10 miliardi di euro.

c) Ad esito dell'indagine nota come "**Imitation Game**"<sup>95</sup>, diretta dalla **Direzione distrettuale antimafia di Roma**, è stata eseguita nel gennaio 2016 un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di undici persone, cui è stata contestata l'associazione a delinquere a carattere transnazionale volta a commettere una serie indeterminata di reati attraverso una rete illegale del gioco *on line*, aggirando, in tal modo, la normativa di settore e omettendo fraudolentemente il versamento di tributi erariali per la concessione del gioco, al fine di realizzare plurime truffe ai danni dello Stato.

Tra gli indagati figurano, altresì, i nominativi di Luigi Tancredi e Nicola Femia, personaggi già noti, coinvolti in numerose altre indagini sul gioco illecito. Il primo dei due, approfittando della titolarità di un marchio regolarmente autorizzato che gli consentiva di operare in Italia, aveva sviluppato, accanto all'attività legale, una gestione illegale parallela, utilizzando e sfruttando altri marchi, tutti gestiti da una società con sede in Romania priva di concessione all'interno del nostro Stato. In tal modo aveva sviluppato una fitta rete di punti gioco, costituita per lo più da circoli privati dislocati su tutto il territorio nazionale, in cui era attivo il collegamento internet con detti siti esteri.

L'indagine ha dimostrato, qualora fosse ancora necessario provarlo, di come il gioco *on line* sia in grado di generare rilevanti flussi di denaro, molti dei quali sono destinati a rimanere occultati all'estero, dove le somme vengono veicolate in prima istanza, per poi essere indirizzate alla loro destinazione finale. Gli inquirenti hanno infatti stimato che gli introiti ottenuti dai due vertici della piramide criminale ammontavano ad oltre un milione di euro al giorno (esattamente, 1.152.000 euro).

Si legge nell'ordinanza: " .... *i siti illegali utilizzati dal sodalizio generino circa 12.000 "tavoli virtuali di gioco" al giorno; ogni "tavolo virtuale" sviluppa 40 colpi l'ora (ossia 1 partita con 40 giocatori, o 2 partite di 20, o 4 partite di 10, o 5 partite di 8, o 10 partite di 4 ecc.) totalizzando circa 960 colpi nelle 24 h. quotidiane. Pertanto, desunto l'incasso totale giornaliero dell'intero sodalizio dal prodotto del numero medio dei tavoli virtuali (12.000) per il numero medio*

---

ad uno dei concessionari riconosciuti. Il cittadino che accede ad un sito *on line* per poter giocare deve essere accreditato, solo dopo essersi registrato riceve le credenziali di accesso al gioco che gli saranno rilasciate previa verifica, eseguita dalla concessionaria attraverso la consultazione dell'anagrafe tributaria, della corrispondenza del nome con il codice fiscale inserito.

<sup>94</sup> Non è consentito per le operazioni di gioco *on line* l'uso del contante. Il giocatore accreditato dovrà aprire un conto personale *on line*, appoggiato ad una carta di credito, ad un c/c bancario o ad una carta *paypal*, in modo da consentire la tracciabilità delle movimentazioni di denaro; solo su tali conti è possibile effettuare le movimentazioni di gioco, quali i prelievi, per far fronte al costo delle giocate, e gli accrediti, derivanti dalle vincite ottenute al gioco o alla scommessa.

<sup>95</sup> Tribunale di Roma, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari.

dei colpi (960), ossia  $12.000 \times 960 = 11.520.000$  €, i profitti lordi del Tancredi Gino dovrebbero aggirarsi intorno a 1.152.000 euro al giorno, ovvero al 10 per cento del predetto importo<sup>96</sup>."

L'indagine ha, inoltre, disvelato la presenza di una struttura organizzativa con una strategia aziendale imprenditoriale di alto livello, strutturata sul piano nazionale secondo un criterio gerarchico di ripartizione dei ruoli, in vari livelli territoriali (*club*, distretto, *regional*, *national*) in grado di esercitare un controllo capillare del gioco *on line* in tutte le aree interessate.

d) Anche l'indagine condotta dalla **Direzione distrettuale antimafia del tribunale di Salerno**, denominata "**operazione Jamm Jamm**"<sup>97</sup>, ha evidenziato l'esistenza di un sodalizio criminale operante sull'intero territorio nazionale, in particolare in Campania, Basilicata e Calabria, con proiezioni internazionali in Canada, nel Regno Unito, nonché a Malta e nel Montenegro, dedito all'esercizio del gioco *on line* con piattaforme illegali di siti *web* esteri, abusivamente attive in Italia in assenza della prescritta autorizzazione. I siti di gioco erano stati alterati in modo da rendere impossibile per il giocatore effettuare vincite apprezzabili. L'organizzazione poteva realizzare le proprie finalità illecite grazie anche alla complicità dei gestori di esercizi commerciali che "ospitavano" le piattaforme di gioco e di raccolta delle scommesse clandestine.

#### 4.4 Le scommesse

Altro settore di interesse per la criminalità rimane quello delle scommesse. Anche in questo caso si tratta di un settore riservato allo Stato che esercita la raccolta attraverso concessionari selezionati tramite gara pubblica. La concessione può avere ad oggetto sia la raccolta fisica che la raccolta *on line*. L'offerta è molto vasta, si scommette su tutto. Il flusso delle scommesse raccolte dei concessionari confluisce ed è registrato, *match fixing* in via informatica e in tempo reale, in un unico totalizzatore nazionale tenuto e gestito da SOGEL. L'ADM, attraverso un sistema informatico denominato GASS<sup>98</sup>, è in grado di individuare i flussi anomali di scommesse.

Come per i giochi, anche per le scommesse permane, accanto alla raccolta legale, un circuito illegale di raccolta del *betting*, sia mediante rete fisica, sia *on line*.

L'attività illecita si inserisce nell'oggetto della scommessa, alterando le stesse regole del gioco. Questo vale per l'alterazione dei risultati di varie partite di calcio ad opera di giocatori infedeli, delle corse ippiche con corruzione dei fantini o con operazioni di *doping* sugli stessi animali. In questo settore operano, perlopiù, interlocutori esteri privi di concessione che utilizzano siti illegali extra europei.

Quanto alla **raccolta di scommesse con rete fisica**, rileva in primo luogo la raccolta che avviene attraverso i CTD, agenzie di scommesse non autorizzate, di solito mascherate sotto la veste di internet *point*, in cui i clienti effettuano le giocate che l'operatore - in virtù di un contratto con la società madre - registra sul *server* di tale società straniera, priva di concessione in Italia ma autorizzata nel Paese ove la stessa ha sede legale (preferibilmente in ambito UE). L'operatore raccoglie le giocate e paga le vincite, effettuando poi le compensazioni degli importi con la società "madre".

<sup>96</sup> *Idem*.

<sup>97</sup> Le risultanze dell'indagine - in cui sono state indagate 64 persone, di cui 57 accusate del reato di associazione per delinquere di tipo mafioso - hanno determinato l'emanazione da parte del GIP distrettuale del tribunale di Salerno di un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 18 persone, oltre numerose perquisizioni e i sequestri, tra gli altri, di 23 attività commerciali e di 11 siti internet illegali oscurati.

<sup>98</sup> Attraverso il sistema informatico Gioco Anomalo Scommesse Sportive, l'Agenzia è in grado di individuare i "flussi anomali di scommesse" che possono sottendere comportamenti illeciti, e che devono dunque essere segnalati agli organi competenti - *in primis* le federazioni sportive - per le iniziative necessarie tra cui la sospensione, il rinvio o, nel caso in cui sia concreto il rischio di *combine*, l'annullamento delle manifestazioni sportive.

È il caso delle indagini che hanno coinvolto le società Goldbet e Planet Wind<sup>99</sup>, prive di concessione in Italia, che operavano senza sottostare alla nostra imposizione fiscale. Le scommesse accettate dai CTD non sono, ovviamente, né tracciate né controllate.

Sul versante della raccolta illegale delle scommesse *on line* - ci si trova in presenza di situazioni analoghe a quanto già riscontrato per gli altri giochi su rete - le operazioni avvengono tramite i siti gestiti da operatori privi di concessione, sovente con sede legale in Paesi a fiscalità agevolata, e ovviamente sottratti ad ogni imposizione fiscale. Sovente la giocata viene effettuata attraverso terminali noti come *totem*. Si tratta di apparecchiature telematiche - posizionate tipicamente in esercizi che si presentano come meri *internet point* - le quali, attraverso il collegamento ad internet, indirizzano automaticamente l'utilizzatore ad offerte di gioco illegali in quanto provenienti da un soggetto privo di concessione.

Il cliente non apre un conto di gioco ma utilizza quello dell'esercente, che in tal modo realizza un'illecita intermediazione nel rapporto tra giocatore e operatore *on line*, e di conseguenza viene meno l'identificazione del giocatore e la tracciabilità delle transazioni di gioco che avvengono invece per contanti.

**a) L'operazione "New line" della DDA Napoli** ha svelato l'esistenza di una struttura clandestina parallela a quella autorizzata, deputata alla raccolta delle scommesse sugli eventi sportivi, ed in particolare sugli incontri di calcio in diversi campionati nazionali ed esteri o su altre competizioni sportive. Attraverso piattaforme *web* illegali, create *ad hoc* da esperti informatici, l'organizzazione provvedeva alla raccolta clandestina di scommesse da banco, ossia segnando le quote su cui puntare per le varie combinazioni di risultati possibili e successivamente ricavando gli introiti derivanti dalle giocate provvedendo direttamente, nel caso, a coprire eventuali perdite.

I soggetti che gestivano i siti *web* realizzati per la raccolta clandestina delle scommesse su eventi sportivi, erano organizzati gerarchicamente. Al vertice di ogni sito figuravano uno o più soggetti, indicati come "*webmaster*" (WB), ognuno dei quali ricavava delle provvigioni sul volume delle giocate degli altri soggetti dipendenti. Dai *webmaster* dipendevano i "*master*" (M), da questi, a loro volta, dipendevano ulteriori utenti denominati "agenzie" (A). Queste ultime corrispondevano ai gestori dei punti di raccolta delle scommesse, per lo più "*corner*" o agenzie di scommesse autorizzate.

Le "agenzie", dislocate soprattutto nelle province di Caserta e Napoli, ma anche in Sicilia, in Calabria e in Puglia, erano numerosissime. Il volume delle giocate raccolte è stato quantificato in diverse migliaia di euro a settimana.

L'aspetto preoccupante è anche in questo caso la commistione tra gioco legale e gioco illegale. Tali agenzie e ricevitorie erano, infatti, perfettamente inserite nel circuito legale, in quanto risultavano riferibili a concessionarie autorizzate dall'ADM alla raccolta delle scommesse legali. Gli scommettitori erano solitamente ignari di partecipare ad un circuito di scommesse clandestine, atteso che veniva loro consegnata una ricevuta con il logo dell'Agenzia contraffatto, del tutto analoga a quella originale. Non a caso veniva utilizzato questo espediente: il tal modo era reso più difficoltosa l'individuazione dell'illiceità in caso di controlli.

Le attività investigative facevano anche emergere che sulle piattaforme informatiche illegali veniva persino manipolata la visualizzazione di alcuni eventi sportivi, in modo da alterare fraudolentemente le vincite e le perdite nel modo più conveniente.

**b) Vanno altresì ricordate, tra le altre, le indagini "Atlante" e "Repetita juvant 2"**, condotte nei confronti delle famiglie mafiose di Caltanissetta e Gela, aventi ad oggetto la gestione di sale per concorsi pronostici a base sportiva clandestine, risultate fittiziamente intestate a prestanomi. Così

---

<sup>99</sup> Società coinvolte nell'indagine della DDA di Lecce "POKER 2", nonché in altra indagine coordinata dal tribunale di Brindisi e condotta dalla Guardia di finanza del dicembre 2014, che ha portato al sequestro nelle province di Brindisi e Catania, di ben dodici CTD, centri scommesse collegati a numerosi *bookmaker*, PlanetWin36, BetuniQ e GoldBet, marchi più rappresentativi della rete parallela di gioco illecito.

pure le operazioni "**Luce**", "**Idra 2**", "**Araba Fenice**", condotte rispettivamente da Carabinieri, Guardia di finanza e Polizia di Stato, che a partire dall'anno 2011, hanno svelato il crescente interesse delle articolazioni mafiose palermitane nel settore delle scommesse sportive *on line*. L'operazione "**Antropos**" del 2012 ha invece messo in luce come anche lo storico mandamento mafioso della Noce, connotato da antica alleanza con il capomafia Salvatore Riina, abbia investito le proprie risorse criminali nella gestione delle scommesse sportive.

#### 4.5 Altre attività

##### a) Bische clandestine

La criminalità organizzata continua a gestire anche le **bische clandestine** tradizionali e quelle di nuova generazione (locali dove sono allocati computer con connessioni via internet per la fruizione dei casinò *on line*), garantendo il "regolare" svolgimento del gioco, cioè la regolarità delle giocate e la riscossione dei debiti di gioco. Per arginare il pericolo di estorsioni o rapine ai danni dei giocatori e dei gestori, le organizzazioni criminali esercitano la "protezione" delle case da gioco clandestine e dei loro giocatori. Con la forza dell'intimidazione, sono in grado, inoltre, di orientare la clientela verso quelle bische che si trovano sotto il loro controllo e, soprattutto, impediscono che altri soggetti, che non intendano sottomettersi, possano iniziare o proseguire nuove attività.

##### b) Sale Bingo

Anche se si registra negli ultimi tempi un calo di interesse da parte degli utenti, le **sale Bingo** continuano a rappresentare un altro settore di grande interesse per le mafie, che mirano ad infiltrarsi nelle società di gestione delle stesse.

A tale riguardo si sono registrate alcune aggiudicazioni delle concessioni per la gestione di sale Bingo a prezzi non competitivi, tali da indurre a ritenere che la compensazione debba avvenire per altri canali illeciti, quali il riciclaggio o le frodi informatiche. Tra le ultime indagini in merito si segnala l'"**operazione Rischiatutto**", già citata, che ha comprovato, oltre agli altri fatti già descritti, l'ingerenza del clan dei casalesi nella gestione delle sale Bingo<sup>100</sup>.

L'indagine ha consentito di procedere al sequestro delle quote di due società e di due sale Bingo dislocate nel casertano (Aversa, Teverola).

##### c) Corse e scommesse ippiche

Ulteriore settore di infiltrazione della criminalità organizzata è quello delle **corse ippiche**, dove l'illiceità delle attività può riguardare sia la gestione delle scommesse presso i punti SNAI, sia la gestione delle stesse corse che possono essere influenzate da accordi occulti tra scuderie o *driver*, da atteggiamenti minatori verso i fantini o dalla pratica del *doping* sugli animali. Un'indagine della

---

<sup>100</sup> In particolare è emerso che in diverse occasioni la gestione delle sale che si trovavano in difficoltà economica era stata affidata, tramite l'intermediazione di un soggetto, già presidente dell'associazione di categoria ASCOB (associazione concessionari del Bingo), a referenti della criminalità organizzata. Così era avvenuto nel caso, oggetto dell'indagine, della sala Bingo di Ferentino (RM), ove si erano verificati reiterati attentati. Il titolare della sala si era rivolto proprio al presidente dell'associazione di categoria, in ragione del suo ruolo, per ottenere aiuto. Costui si era insinuato nell'attività divenendo prima amministratore formale della società appositamente costituita per la gestione della citata sala, poi aveva definitivamente estromesso il titolare per far sì che la gestione della sala fosse assunta da persona riconducibile al clan dei casalesi. I capitali immessi nella società erano risultati provenire da due soggetti legati alla camorra casalese e alla mafia siciliana. Uno dei due, che aveva anche assunto la carica di vicepresidente del consorzio nazionale sale Bingo e risultava altresì titolare di concessioni statali per l'apertura di "punti scommesse", è stato destinatario di provvedimenti di sequestro di prevenzione in base alla normativa antimafia nel procedimento del Tribunale di Catania, Misure di Prevenzione.

L'indagine aveva accertato il coinvolgimento di un funzionario dei Monopoli che aveva rivelato ad uno degli indagati notizie di cui era a conoscenza per ragioni d'ufficio, consentendogli così di acquisire il controllo delle società a costi inferiori rispetto ai valori di mercato ed in assenza di altri concorrenti.

DDA di Palermo<sup>101</sup>, avviata sulla base di analisi statistiche curate dagli enti organizzatori delle corse di cavalli che segnalavano un decremento delle puntate raccolte attraverso il circuito ufficiale, ha accertato che all'interno dell'ippodromo "La Favorita" di Palermo operava un'organizzazione criminale dedita all'abusiva raccolta di scommesse. Sono stati documentati decine di incontri fra allibratori abusivi e scommettitori che pochi minuti prima dell'inizio delle corse in molti casi, anziché effettuare le puntate negli sportelli abilitati, si rivolgevano al mercato clandestino delle scommesse attirate dalle quote più alte nei casi di eventuale vincita. Nel corso delle indagini sono stati individuati tre *driver* che tentavano di influenzare fraudolentemente le gare per trarre guadagno dalle scommesse.

#### d) Lotto e lotterie

Non può essere, poi, dimenticata la prassi di "ripulire" il denaro mediante false vincite di **concorsi e lotterie**, acquistando dai vincitori (di regola individuati con la complicità degli esercenti) a prezzi maggiorati il tagliando vincente, allo scopo di preconstituirsì un'apparente fonte lecita idonea a giustificare proventi che fossero oggetto di accertamento o sequestro.

Alcuni intermediari finanziari avevano segnalato come sospetto il frequente accredito, su conti correnti intestati a persone fisiche, di somme derivanti da vincite, che venivano poi prelevate in contanti o mediante assegno. A tal proposito va menzionato **il procedimento della DDA di Roma**, che ha evidenziato come il responsabile di una ricevitoria avesse fornito, oltre alla somma di 340.000 mila euro in contanti, ben 88 ricevute vincenti relative al gioco del Lotto, per una vincita complessiva di circa 50.000 euro,<sup>102</sup> a un soggetto successivamente tratto in arresto.

La stessa metodologia è emersa in un procedimento della **DDA di Cagliari**. Un pregiudicato, grazie alla complicità dei titolari di alcune ricevitorie, aveva ottenuto la disponibilità di numerose schedine vincenti del Lotto che poi aveva provveduto a portare all'incasso, versando il ricavato sul proprio conto corrente. In tal modo, in meno di quattro anni, l'indagato aveva "ripulito" oltre 500.000 euro.

#### e) Case da gioco

Benché il settore sia in forte calo, insidiato com'è dalla concorrenza dei cosiddetti casinò *on line*, il mondo delle **case da gioco** rappresenta un tradizionale veicolo per la criminalità organizzata per la ripulitura dei proventi (riciclaggio) o per la riconversione del denaro in nuove iniziative illecite (usura, esercizio abusivo dell'attività finanziaria). In via generale, i casinò infatti possono essere utilizzati a scopo di riciclaggio o attraverso l'acquisizione diretta del controllo della casa da gioco, con importanti effetti indotti quali, tra l'altro, l'acquisizione delle strutture legate al casinò (alberghi, ristoranti, locali notturni), o mediante l'abusiva concessione di prestiti ad alti tassi di interesse da parte dei cosiddetti "cambisti" per finanziare i clienti in perdita e ormai invisì all'ufficio fidi del casinò stesso, o infine (con la complicità dei cassieri e dei *croupier*) ricorrendo a giocate fittizie, cambiando rilevanti somme di denaro (in più *tranche* per sfuggire alle segnalazioni di legge), ed ottenendo poi a fine serata un assegno emesso dalla casa da gioco che attribuisce la liceità di una vincita, alle somme provento di attività delittuose.

A riguardo, merita menzione il procedimento penale della **DDA di Bari** relativo alla associazione mafiosa "**società foggiana**", in cui è emerso uno schema di riciclaggio di denaro attraverso il casinò di Venezia. Il "cambio" delle somme di denaro non aveva luogo in cassa, ma direttamente ai tavoli, sfruttando la compiacenza del *croupier*.

#### f) Match-fixing e infiltrazione della criminalità organizzata nelle società di calcio

<sup>101</sup> L'indagine, avviata nel 2010, è stata conclusa nel 2013.

<sup>102</sup> Tali ricevute erano state prodotte dall'indagato di fronte al tribunale del riesame per ottenere l'annullamento del provvedimento di convalida del sequestro e la restituzione di almeno parte della somma sequestrata.

Un fenomeno a margine del mondo dei giochi e delle scommesse propriamente dette, ma non per questo non meno inquietante, è il sempre più netto interesse di soggetti vicini alla criminalità organizzata a far parte dell'organigramma societario di alcune squadre di calcio, in particolare quelle impegnate nei campionati minori. L'interesse delle organizzazioni mafiose nel mondo del calcio non è limitato solo al giro delle scommesse e delle partite truccate, bensì rappresenta un utile volano per acquisire consenso elettorale, economico e finanziario. È soprattutto il calcio delle serie minori ad attirare gli appetiti delle cosche, consentendo loro di stringere più forti legami con il territorio e, in particolare, con l'imprenditoria locale cui impone, in alcuni casi, il "pizzo" sotto forma di *sponsor* della squadra locale di calcio o altre forme di sostegno finanziario non volontarie.

A tale riguardo deve essere ricordato che in occasione del sequestro che ha colpito la cosca Pesce di Rosarno, è stato disposto il sequestro anche delle quote di due società calcistiche (la Sapri calcio e la Cittanova Interpiana), intestate a prestanome, che il clan utilizzava per acquisire consensi sul territorio. Va segnalata la recente indagine "**Dirty Soccer**", della **DDA di Catanzaro** del 2015, sull'esistenza di due distinte organizzazioni criminali attive nelle *combine* di incontri di calcio, che ha visto coinvolte oltre trenta squadre di calcio di Lega Pro e serie D, per aver gestito le scommesse sulle competizioni quotate, ancorché nel caso specifico l'ordinanza del GIP di applicazione di misure cautelari non abbia ritenuto esistente l'aggravante dell'aver agito per agevolare una cosca di 'ndrangheta.

## **5. Impedire che la criminalità organizzata entri nel sistema del gioco legale: le norme, le criticità, le proposte**

### *5.1 Barriere all'ingresso nella filiera*

Secondo la normativa vigente non possono ottenere licenze, autorizzazioni, concessioni o ne decadono di diritto:

1) le persone alle quali sia stata applicata, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, nonché a coloro che risultano condannati con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, ma confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale<sup>103</sup>, e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti)<sup>104</sup>;

2) le persone nei cui confronti sono stati adottati provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che hanno riportato condanna anche non definitiva per taluno dei delitti di cui agli articoli 629, 644, 648-*bis*, e 648-*ter* del codice penale<sup>105</sup>, o dall'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale. L'informazione antimafia è altresì richiesta nei confronti di chi sia stato destinatario della proposta o del provvedimento di applicazione di taluna delle misure di cui agli articoli 2-*bis*, 2-*ter*, 3-*bis* e 3-*quater* della legge 31 maggio 1965, n. 575<sup>106</sup>, e nei

<sup>103</sup> Delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto comma, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-*bis* e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 291-*quater* del testo unico approvato con D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (associazione finalizzata al contrabbando).

<sup>104</sup> A riguardo, si veda anche l'art. 10 della legge n. 575 del 1965, recante "*Disposizioni contro la mafia*".

<sup>105</sup> Delitti di estorsione (art. 629 c.p.), usura (art. 644 c.p.), riciclaggio (art. 648-*bis* c.p.) e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-*ter* c.p.).

<sup>106</sup> Legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniero*", norma abrogata dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 120 del codice antimafia. Le misure previste dagli articoli 2-*bis*, 2-*ter*, 3-*bis* e 3-*ter* sono il sequestro, il sequestro anticipato e la confisca di prevenzione, l'applicazione

confronti dei soggetti residenti nel territorio dello Stato, che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa;

3) le persone condannate, anche con sentenza non definitiva, ovvero imputate o indagate, per uno dei delitti previsti dagli articoli 416, 416-*bis*, 648, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale ovvero, se commesso all'estero, per un delitto di criminalità organizzata o di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite.

In buona sostanza, per le società occorre il rilascio della certificazione antimafia nonché comprovare l'assenza dei suddetti precedenti penali o la pendenza di procedimenti per i delitti testé citati in capo a coloro che ne ricoprono le posizioni apicali. Invece, per l'apertura di un punto gioco da parte dello stesso concessionario, del gestore o del terzo incaricato, è necessario altresì il rilascio, *ex art.* 88 TULPS, della licenza da parte del questore del luogo in cui dovrebbe essere attivato il pubblico esercizio che presuppone ulteriori requisiti, per certi versi, anche più stringenti di quelli necessari ad ottenere la stessa concessione.

E' di tutta evidenza l'esistenza di un diffuso difetto di coordinamento tra le norme in quanto, con riferimento al rilascio della concessione:

- non per tutti i delitti considerati rileva la pendenza del procedimento già nella fase delle indagini preliminari (ammesso, peraltro, che l'iscrizione al registro delle notizie di reato possa essere nota);
- nell'ipotesi dei reati commessi all'estero, la legislazione non si preoccupa di richiamare le nozioni di criminalità organizzata e riciclaggio riconosciute dai competenti organi internazionali;
- il nucleo delle fattispecie criminose appare rimanere confinato ai delitti indicati nell'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., dal quale rimangono del tutto escluse altre categorie di reato di particolare allarme sociale e, segnatamente, le più gravi fattispecie di reati comuni (ad esempio i reati di omicidio consumato o tentato), i reati di terrorismo, quelli contro la pubblica amministrazione e le più gravi violazioni di natura fiscale. Così, pure, per i reati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* c.p., il divieto diventa operativo solo al momento della pronuncia di sentenza di condanna in grado di appello e, nel silenzio della legge, non vi è alcuna possibilità di far valere la causa ostativa laddove essi siano commessi all'estero.

Certamente un effetto positivo è costituito dall'applicazione della **nuova normativa in materia di certificazione antimafia e di misure di prevenzione** già richiamata in precedenza dal momento che essa estende gli effetti dell'applicazione di una misura di prevenzione, divenuta definitiva, alle persone conviventi dei destinatari della stessa ed agli amministratori o a coloro in grado di determinare gli indirizzi e le scelte delle società, associazioni o consorzi.

Sempre secondo il nuovo codice delle leggi antimafia, tra le situazioni considerate "tentativi di infiltrazione mafiosa", che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, sono quelle desumibili dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli artt. 353, 353-*bis*, 629, 640-*bis*, 644, 648-*bis* e *ter* c.p., dei delitti di cui già citato art. 51 comma 3-*bis* c.p.p., e di cui all'art. 12-*quinquies* del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306<sup>107</sup>, ovvero in presenza degli indici previsti dalle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *f)* dell'art. 84<sup>108</sup>. Particolare rilievo assumono quelli indicati nella

---

della cauzione e delle prescrizioni previste dall'articolo 5 della legge n. 1423 del 1956, e la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni.

<sup>107</sup> Recante "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992.

<sup>108</sup> Che così recita testualmente: Art. 84 (*Definizioni*)

1. La documentazione antimafia è costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informazione antimafia.
2. La comunicazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67.
3. L'informazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, nonché, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nel comma 4.
4. Le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 sono desunte:

lettera f) riguardanti i mutamenti degli organi o della titolarità delle quote di società, o del patrimonio, effettuati da coloro i quali convivono stabilmente con i soggetti destinatari di tali provvedimenti che per i tempi, il valore economico, le qualità professionali denotano il tentativo di elusione della normativa sulla documentazione antimafia.

#### 5.1.a La rete fisica dei punti gioco

Con riferimento alla rete fisica dei punti gioco, il rilascio della licenza di cui all'articolo 88 del TULPS presuppone che il richiedente: a) non abbia riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non abbia ottenuto la riabilitazione; b) non sia sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza; c) non abbia riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta<sup>109</sup>.

Al venir meno di tali condizioni consegue la revoca dell'autorizzazione.

Con il già citato decreto legge n. 98 del 2011 la normativa è mutata nel senso che "fermo restando quanto previsto dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, e dal decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252", non possono essere titolari di esercizi commerciali, o locali, all'interno dei quali sia offerto gioco pubblico, persone fisiche nei cui confronti sussistono le situazioni ostantive previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e alle società o

- 
- a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;
- b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione;
- c) salvo che ricorra l'esimente di cui all'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera b) dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostantiva ivi previste;
- d) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto;
- e) dagli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera d);
- f) dalle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia.
- 4-bis. La circostanza di cui al comma 4, lettera c), deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente alla prefettura della provincia in cui i soggetti richiedenti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, hanno sede ovvero in cui hanno residenza o sede le persone fisiche, le imprese, le associazioni, le società o i consorzi interessati ai contratti e subcontratti di cui all'articolo 91, comma 1, lettere a) e c) o che siano destinatari degli atti di concessione o erogazione di cui alla lettera b) dello stesso comma 1.

<sup>109</sup> Inoltre la licenza di esercizio pubblico non può essere concessa a chi sia stato condannato per reati contro la moralità pubblica e il buon costume, o contro la sanità pubblica o per giochi d'azzardo, o per delitti commessi in stato di ubriachezza o per contravvenzioni concernenti la prevenzione dell'alcoolismo, o per infrazioni alla legge sul lotto, o per abuso di sostanze stupefacenti (art. 92 T.U. 1926), ed infine a chi è incapace di obbligarci (art. 131 T.U. 1926).

imprese nei cui confronti è riscontrata la sussistenza di elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252<sup>110</sup>.

Del tutto paradossalmente, dunque, la disciplina prevista dall'articolo 88 TULPS, per il rilascio della licenza all'apertura dei punti gioco, appare essere più restrittiva di quella per il rilascio della stessa concessione di esercizio del gioco in quanto, oltre all'applicazione della normativa antimafia, prevede il diniego della licenza in caso di condanna, sebbene soltanto in via definitiva, per una serie di reati molto più ampia di quelli ostativi al rilascio della stessa concessione.

### *5.1.b I soggetti della filiera*

Allo scopo di selezionare più accuratamente i soggetti che sono abilitati ad operare in tale settore, la legge di stabilità per il 2011 ha previsto l'istituzione di un albo degli operatori degli apparecchi da intrattenimento. Si tratta di un elenco che ricomprende l'intera filiera: concessionari, gestori, esercenti e perfino i manutentori.

Per ottenere l'iscrizione all'albo è necessario:

- avere la licenza di cui all'articolo 86 del TULPS nonché la certificazione antimafia, che deve quindi essere richiesta da tutti i titolari dei punti di gioco pubblico;
- risultare in regola con i pagamenti del PREU;
- aver prestato le fidejussioni previste;
- non essere incorsi nelle violazioni del divieto di gioco per i minori;
- mantenere l'azienda in condizioni di regolarità.

In assenza dell'iscrizione all'albo non può essere esercitata l'attività di gestione del gioco, e i contratti sottoscritti con i concessionari sono nulli.

Dunque ciò che emerge da un sintetico esame della legislazione vigente è la sua indubbia complessità frutto dello stratificarsi, nel corso del tempo, di norme introdotte in ragione delle sempre più pressanti esigenze di trasparenza e salvaguardia del settore ma senza una esatta rispondenza ad un disegno complessivo.

### *5.2 Proposte per una maggiore efficacia delle barriere all'ingresso nel sistema legale dei giochi*

Sul piano dei requisiti per la partecipazione a gare o a procedure ad evidenza pubblica e il rilascio, il rinnovo e il mantenimento di concessioni in materia di giochi pubblici, la realtà del settore dei giochi, come emersa dalle indagini della magistratura e delle forze dell'ordine, sembra suggerire l'opportunità di tali modifiche normative:

- a) ampliare l'ambito dei delitti ostativi:
  - alle fattispecie più gravi di reati in materia fiscale, con particolare attenzione ai delitti di cui agli artt. 2 e 8 del decreto legislativo n. 74 del 2000, che puniscono colui che, al fine di consentire a terzi l'evasione delle imposte, emette o rilascia fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, solitamente personaggi a capo di società fantasma dedicate a tale attività (fenomeno delle cosiddette società cartiere) (articolo 8) e colui che utilizza, in dichiarazione, tale falsa documentazione (articolo 2);
  - ai delitti contro la pubblica amministrazione, con particolare riferimento alle forme di peculato, corruzione e concussione interna e internazionale, concussione per induzione, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni pubbliche, traffico di influenze illecite;
  - al delitto di autoriciclaggio di cui all'art. 648-ter.1 del codice penale;
  - al reato di scambio elettorale politico-mafioso di cui all'art. 416-ter del codice penale;

<sup>110</sup> Recante "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia".

- ai delitti di terrorismo interno e internazionale;
- alle più gravi figure di reati comuni, da individuarsi specificatamente, ora apparentemente escluse dal novero delle condizioni ostative;
- b) considerare, accanto ai delitti consumati, quelli tentati;
- c) equiparare espressamente, ai fini degli effetti interdittivi, la sentenza di patteggiamento a quella di condanna;
- d) richiamare le nozioni di delitti di criminalità organizzata e riciclaggio accolte dalla comunità internazionale, al fine di rendere possibile l'applicazione delle cause ostative anche alle condanne riportate all'estero per la commissione di tali reati;
- e) in analogia con le norme sugli appalti pubblici, introdurre il divieto di partecipazione per l'operatore economico che sia stato soggetto alla sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 o ad altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione o avendo subito condanna per il reato di falso in bilancio;
- f) estendere ai concessionari delle reti *on line* di raccolta di gioco a distanza, ai gestori e terzi incaricati degli apparecchi e ai proprietari, produttori e importatori degli apparecchi la normativa che sottopone il rilascio della prevista autorizzazione alla presenza dei requisiti di cui alla normativa antimafia e agli artt. 11, 12, 92 e 131 del TULPS.
- g) uniformare la disciplina per il rilascio di concessioni e autorizzazioni a tutti i soggetti della filiera, compresi i concessionari delle reti *on line* di raccolta di gioco a distanza, ai proprietari, produttori e importatori degli apparecchi.

## 6. La repressione. Proposte per rendere il gioco illegale un mercato ostile alle mafie

### 6.1 Sanzioni penali realmente dissuasive. Casi di decadenza della concessione. Strumenti d'indagine più efficaci. Adeguati termini di prescrizione

Una possibile revisione del sistema sanzionatorio dovrebbe non poter prescindere dalla funzionalità dell'intero sistema e dunque tener conto della **giurisprudenza della Corte di giustizia europea** prima richiamata, cui hanno fatto seguito diverse pronunce della Corte di cassazione, ancorando direttamente alla tutela di interessi di ordine pubblico (limitazione e controllo del gioco d'azzardo, impedimento alle infiltrazioni della criminalità organizzata e alle operazioni di riciclaggio) l'obbligo di concessione o autorizzazione di polizia anche per gli operatori di società aventi sede all'estero.

Invero, secondo la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, gli articoli 43 e 49 del TFUE vanno interpretati nel senso che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, la circostanza che un operatore disponga, nello Stato membro in cui è stabilito, di un'autorizzazione che gli consente di offrire giochi d'azzardo non osta a che un altro Stato membro subordini, nel rispetto dei requisiti posti dal diritto dell'Unione, la possibilità per tale operatore di offrire servizi a consumatori che si trovano nel suo territorio, al possesso di un'autorizzazione rilasciata dalle sue autorità.

Posizione giustificata dal fatto che, al momento, non esiste un sistema di riconoscimento reciproco delle autorizzazioni statali nel settore dei giochi d'azzardo. Sulla scorta di tale interpretazione la Corte di cassazione ha più volte ribadito che la raccolta di scommesse da effettuare con diverse società, sia italiane che straniere, svolta in difetto dell'autorizzazione richiesta dal TULPS da parte del gestore di un internet *point* costituisce reato di esercizio abusivo di attività organizzata per l'accettazione e la raccolta di scommesse sportive<sup>111</sup>. Anche il Consiglio di Stato ha affermato che *"pretendere di svolgere attività di intermediazione nel settore delle scommesse senza*

<sup>111</sup> Sentenza Cassazione penale - Sez. III, n.29523 dell'8 giugno 2011.

Si vedano anche le sentenze: Cassazione penale, Sez. III, 4 marzo 2015 n. 26728, Cassazione penale, Sez. III, 19 febbraio 2015, n. 27137, Cassazione penale - Sez. II, n. 573 del 24 marzo 2016.

sottoporsi al preventivo vaglio dell'autorità di polizia significa, in definitiva, eludere totalmente quelle cautele di ordine pubblico sottese al regime autorizzatorio"<sup>112</sup>.

In relazione ai rapporti tra autorizzazione e ottenimento della concessione, allo stato attuale la **giurisprudenza di legittimità** ha individuato quattro ipotesi:

- che il soggetto abbia ottenuto la concessione e la licenza di pubblica sicurezza e comunque violi una delle prescrizioni in materia: in tal caso, il contrasto con i precetti comunitari è da escludersi in radice, perché l'instaurazione del regime concessorio è dimostrativa, per sé stessa, della non compromissione dei principi della libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi;

- che il soggetto non abbia richiesto la concessione e la licenza in Italia e non abbia mai conseguito l'autorizzazione ad esercitare l'attività neppure nel Paese di stabilimento: questa attività avrebbe certamente un rilievo penale in quanto non può ravvisarsi alcun contrasto fra l'esistenza di un (qualsiasi) regime autorizzatorio, dall'interessato del tutto disatteso, ed il principi comunitari;

- che il soggetto, già abilitato all'estero alla raccolta di scommesse, agisca in Italia tramite collaboratori o rappresentanti che non hanno chiesto alle autorità nazionali le necessarie autorizzazioni: anche questa condotta è da ritenersi illecita dal punto di vista penalistico, in quanto la disciplina che impone restrizioni soggettive non è stata ritenuta, in sé, incompatibile con i principi comunitari;

- che il soggetto abbia richiesto la licenza e la concessione in Italia e gli siano state negate: solo in questo caso il giudice nazionale è tenuto ad indagare circa le ragioni del diniego e sincerarsi che le stesse (a) non abbiano determinato diversità di trattamento o posizioni di vantaggio fra i cittadini italiani e quelli stranieri, (b) siano emerse nel corso di una procedura chiara e trasparente, (c) siano giustificate dal perseguimento di scopi di interesse pubblico preminente, quali: evitare le infiltrazioni della criminalità nel settore, tutelare i consumatori e limitare un'eccessiva sollecitazione al gioco, (d) siano proporzionate al raggiungimento di tali scopi, ossia che gli stessi non potrebbero essere perseguiti tramite l'adozione di procedure alternative.

Difettando una sola di queste condizioni, le ragioni del diniego si porranno in concreto contrasto con i principi di cui agli artt. 43 e 49 del TFUE e non potranno essere giustificate a mente dell'art.46 del medesimo trattato, con la conseguenza che - in simili evenienze - la mancanza di concessione o di licenza di pubblica sicurezza non potranno costituire il presupposto per l'applicazione di sanzioni penali.

Da ultimo la Corte di giustizia ha affermato che, secondo una giurisprudenza costante, le restrizioni alle attività dei giochi d'azzardo possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco<sup>113</sup> e che per quanto riguarda la normativa italiana in materia di giochi d'azzardo, l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata a tali giochi è idoneo a giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa<sup>114</sup>.

Nel contesto di attuale incertezza, le società di raccolta delle scommesse, discriminate o meno, hanno provveduto ad istruire i titolari dei CTD (centri di trasmissione dati) sulle argomentazioni da opporre nel corso delle operazioni di controllo, e a fornire loro assistenza legale immediata, di talché l'attività di questi ultimi, allo stato, non viene più interrotta nemmeno in via cautelare, se non su ordine dell'autorità giudiziaria della quale occorre provocarne l'intervento, spesso non più tempestivo rispetto all'esigenza di interrompere immediatamente l'attività illecita.

In altri casi le difficoltà di natura tecnica nello stabilire l'effettivo pagamento in denaro della vincita conseguente alla partecipazione al gioco proposto da taluni sofisticati apparecchi (*totem*) vanifica di fatto il sistema dei controlli che rischia di diventare un'operazione di mera facciata.

<sup>112</sup> Consiglio di Stato, in Foro amministrativo, 2009, 2, 543.

<sup>113</sup> Sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata.

<sup>114</sup> Sentenza Biasci e a., C-660/11 e C-8/12, EU:C:2013:550, punto 23.

Dunque, nel momento in cui si propone la modifica della normativa penale vigente, la pretesa punitiva dello Stato è sostanzialmente vanificata da carenze strutturali dell'intero sistema legislativo.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, al fine di adeguare le **sanzioni penali** alla realtà fenomenica, occorrerebbe effettuare un salto di qualità nella previsione della misura della pena da irrogare nei confronti di chiunque svolga l'attività di esercizio del gioco illecito, anche quale mero intermediario di terzi, in assenza delle prescritte concessioni ed autorizzazioni.

In tal modo sarebbe anche possibile ovviare ad una delle principali criticità rilevate nei confronti dell'articolo 4 della legge n. 401 del 1989 relativamente alla impossibilità di procedere alle indagini con l'attivazione di intercettazioni telefoniche, stanti gli assai contenuti limiti edittali della sanzione prevista.

Inoltre, la pena della reclusione da irrogarsi per le condotte maggiormente pericolose, dovrebbe essere tale da elevare il termine massimo di prescrizione ad un lasso di tempo congruo rispetto ad accertamenti, solitamente assai laboriosi, tesi a disvelare le effettive dimensioni dell'attività illecita ed i suoi eventuali collegamenti con altre realtà criminali.

Occorrerebbe, anche, meglio stigmatizzare la condotta del cosiddette "giocatore clandestino". Infatti la punibilità a titolo di colpa, con cui essa è sanzionata dalla legislazione vigente, se costituisce una reazione del sistema in grado di colpire chiunque partecipi alle scommesse illegali, anche per mera superficialità, tuttavia non inquadra il fenomeno nella sua effettività dal momento che il giocatore clandestino è tale per una precisa volontà del soggetto: la volontà di un margine di guadagno, più elevato ed esente, che deriva dalla possibile vincita. Com'è evidente, la previsione di un reale deterrente per i giocatori in clandestinità, costituito da una sanzione penale adeguata, può contribuire a ridurre il bacino di "utenza" da cui le mafie traggono considerevoli profitti nel settore del gioco e delle scommesse.

Anche sotto ulteriori profili, la legislazione vigente non costituisce un effettivo strumento di contrasto del gioco illecito e della movimentazione di denaro che esso genera.

Ad esempio, non è prevista, anche in caso di sentenza di applicazione della pena, la confisca obbligatoria dei congegni, delle apparecchiature o degli altri beni utilizzati per commettere il reato, nonché dei beni che ne costituiscono il prezzo, il prodotto od il profitto. Così pure non è prevista la confisca obbligatoria dei locali destinati allo svolgimento delle attività illecite, fatta salva la loro appartenenza a persone estranee al reato.

Inoltre, l'ordinamento vigente non prevede la responsabilità della società di gestione del punto di raccolta delle scommesse e di trasmissione dati ai sensi della legge n. 231 del 2001, così come non è responsabile la società cui vengono riversate le somme della raccolta delle scommesse illegali e che fornisce la provvista per il pagamento delle vincite e della percentuale spettante a chi ne organizza la raccolta.

Al fine di far fronte a tali lacune, s'impone l'introduzione di norme che rappresentino un effettivo deterrente al gioco illegale perseguendone i profitti illeciti.

Da ultimo, occorre rilevare che tutte le fattispecie penali punite con la sola pena dell'ammenda, risulterebbero al momento depenalizzate nell'ambito dei decreti legislativi nn. 7 e 8 del 15 gennaio 2016<sup>115</sup>, il che importa la necessità di un generale ripensamento del sistema sanzionatorio.

## 6.2 Sanzioni di tipo amministrativo. DASPO immediato ai punti di offerta di gioco irregolari

<sup>115</sup> Rispettivamente recanti, il primo "Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67", e il secondo e recante "Disposizioni in materia di depenalizzazioni, a norma dell'art. 2, comma 2 della citata legge n. 67" e, in particolare, l'allegato 1 che richiama tra i provvedimenti sottoposti a depenalizzazione il regio decreto legge n. 1933 del 1938, recante "Riforma delle leggi sul lotto pubblico".

Un deciso contrasto del gioco illegale sia attraverso sanzioni penali adeguate che sotto il profilo patrimoniale, posto che esso costituisce, come dimostrano ormai dati di diversa provenienza, un *business* valutabile in centinaia di milioni all'anno e che arreca un rilevante danno economico allo Stato, non può prescindere dal rafforzamento anche delle **sanzioni amministrative**.

Il sistema vigente prevede quasi esclusivamente quelle a carattere pecuniario.

Invece sarebbe utile prevedere specifiche e più stringenti ipotesi di sanzioni accessorie, quali la sospensione e la decadenza dalle concessioni o dalle autorizzazioni, non soltanto in presenza di reati ma anche nei casi più gravi di violazione delle condizioni di esercizio del gioco lecito, quale quelle dei principi ispiratori della normativa o delle prescrizioni imposte nello schema di concessione o dalle norme tecniche.

Si tratta infatti di condotte che, nella maggior parte dei casi, sono determinate da una scelta imprenditoriale ben precisa e che sono poste in essere dai concessionari, che ad esempio intrattengono rapporti contrattuali con soggetti non in regola dal punto di vista autorizzativo, ma anche dai gestori o dai terzi incaricati, da chi produce o importa apparecchi non rispondenti alle caratteristiche e alle prescrizioni stabilite dai regolamenti, dai distributori e installatori di apparecchi abilitati al gioco da remoto attraverso una connessione telematica dedicata anch'essa non conforme con la normativa secondaria.

Un valido strumento d'intervento immediato, per le situazioni più ad alto rischio, potrebbe essere costituito da una sorta di DASPO in tema di giochi e scommesse, stabilendo presupposti e modalità di esercizio dei poteri del questore finalizzati all'adozione di misure contingibili e urgenti di chiusura di uno o più punti di offerta di gioco o di esclusione della relativa rete di raccolta del gioco con vincita di denaro presenti in un determinato ambito territoriale, in caso di pericolo di diffusione del fenomeno del gioco minorile o della dipendenza da gioco patologico e al fine di fronteggiare il rischio di infiltrazione o condizionamento della criminalità organizzata del settore del gioco pubblico accertato sulla scorta di concreti ed univoci elementi di fatto.

Infine occorre segnalare l'esigenza di una seria riflessione sulla compatibilità tra un'azione di reale contrasto al gioco illecito ed alle infiltrazioni mafiose ed il costante ricorso a forme di sanatoria che, in buona sostanza, finiscono con il realizzare un doppio sistema concessorio e abilitativo ai soli fini di una regolarizzazione della sola posizione fiscale/amministrativa di coloro che fino al momento dell'autodenuncia hanno esercitato illegalmente l'attività di raccolta delle scommesse lasciando impuniti i reati, per il fatto che allo stato non esiste un chiaro ed efficace impianto sanzionatorio specifico per il gioco *on line*. Tali misure si sono rivelate dunque, in concreto, concretamente non in grado di far emergere l'effettiva portata della clandestinità.

### 6.3 Rafforzamento della responsabilità dei concessionari nei confronti della "filiera"

Occorrerebbe, infine, procedere a una **responsabilizzazione** dell'intera filiera del gioco, riconsiderando, in primo luogo, il rapporto tra concessionari e gestori dei punti gioco dal momento che, alla stregua della legislazione vigente, i primi non appaiono mai responsabili delle condotte poste in essere dai secondi, sebbene in qualche modo ne possano trarre vantaggio.

Si è già detto che, in tema di gioco illegale, non è previsto alcun sistema di recupero del profitto derivante dalla raccolta di scommesse praticata in assenza di titoli abilitativi nonostante che si tratti di condotta penalmente sanzionata.

In sostanza sembrerebbe che la normativa attuale tenda a separare le responsabilità sebbene gli interessi, in buona parte dei casi, risultino essere coincidenti.

Dunque, accanto ad una rivisitazione del sistema sanzionatorio penale, occorrerebbe prevedere in capo ai concessionari una responsabilità di posizione legata ai concetti di *culpa in vigilando* o *in eligendo* ben noti alla nostra tradizione civilistica<sup>116</sup>. Di talché, a un necessario

<sup>116</sup> Si veda, sul tema della responsabilità, le audizioni presso il X Comitato, di Maurizio Fiasco, presidente dell'Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio (ALEA), svoltasi il 24 febbraio 2016 e in Commissione plenaria del direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Giuseppe Peleggi, tenutasi il 5

inasprimento delle sanzioni pecuniarie per il diretto responsabile delle violazioni, segua una presunzione di corresponsabilità del concessionario, con conseguente possibilità per lo Stato di recuperare l'importo della sanzione direttamente da quest'ultimo, a meno che non sia fornita la prova da parte dell'onerato di aver fatto tutto il possibile per impedire la condotta da parte del titolare del punto gioco. Nei casi di reiterazione delle violazioni, e dunque di recidiva da parte del gestore del punto gioco, si potrebbe persino prevedere a carico del concessionario la sospensione dall'esercizio della concessione e delle autorizzazioni ottenute e in ultima analisi la decadenza.

## 7. Il riciclaggio e i rischi connessi con l'utilizzo delle valute virtuali

### 7.1 I presidi antiriciclaggio

Il comparto del gioco spesso ha costituito un'importante forma di sovvenzione per la criminalità organizzata, che su di esso investe acquisendo e intestando a prestanome sale da gioco, con l'obiettivo di percepire guadagni consistenti, alterando le regole di gioco per ridurre la possibilità di vincita del giocatore e adottando artifici per abbattere l'ammontare dei prelievi erariali, ovvero al fine di immettere nel sistema economico capitali illeciti, schermandoli dietro apparenti vincite e realizzando schemi operativi che potrebbero anche celare abusive attività di prestito e usura<sup>117</sup>.

Per tale ragione il legislatore nazionale ha inserito le case da gioco prima, e il settore "fisico" e *on line* degli operatori di giochi e scommesse poi, tra i soggetti obbligati a rispettare la disciplina di prevenzione antiriciclaggio prevista dal decreto legislativo n. 231 del 2007 (cosiddetta legge antiriciclaggio).

In particolare, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. *d*), della citata legge antiriciclaggio, gli operatori che svolgono attività di gestione di **case da gioco** sono tenuti a procedere all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente che compia operazioni di acquisto e di cambio di *fiches* o di altri mezzi di gioco per importo pari o superiore a 2.000 euro. Gli obblighi di adeguata verifica della clientela si considerano comunque assolti se le case da gioco pubbliche procedono alla registrazione, all'identificazione e alla verifica dell'identità dei clienti fin dal momento dell'ingresso o prima di esso, indipendentemente dall'importo dei gettoni da gioco acquistati e adottano le modalità idonee a ricollegare i dati identificativi alle operazioni di acquisto e di cambio dei gettoni che ciascun cliente compie per un importo pari o superiore a quello di 2.000 euro. Le case da gioco devono altresì porre particolare attenzione ai tentativi di frazionamento cui possono ricorrere gli avventori.

L'attività di verifica e conservazione dei dati, per chi gestisce case da gioco, deve consistere nell'acquisizione degli estremi identificativi del cliente; nella registrazione della data dell'operazione, del valore dell'operazione e dei mezzi di pagamento utilizzati.

Gli operatori che svolgono attività di **offerta di giochi o scommesse con vincite in denaro su rete fisica**, ed in possesso delle concessioni rilasciate dall'ADM, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, ai sensi dell'articolo 24, comma 4, devono procedere alla identificazione di ogni cliente, e alla sua verifica, in caso di giocate superiori a 1.000 euro. Le modalità di acquisizione e conservazione richieste sono le medesime previste per i gestori di case da gioco (acquisizione dei dati identificativi del cliente; registrazione della data dell'operazione, del valore dell'operazione e dei mezzi di pagamento utilizzati).

---

aprile 2016. A riguardo si veda anche l'audizione del Sottosegretario di Stato Pier Paolo Baretta sul settore del gioco in Commissione finanze della Camera dei deputati del 13 ottobre 2015.

<sup>117</sup> UIF, *Rapporto annuale 2015*.

Per gli operatori che svolgono l'attività di **offerta, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse con vincite in denaro**, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, in presenza o in assenza delle autorizzazioni concesse dall'Agenzia, sempre l'articolo 24 citato richiede che procedano all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente per giocate di importo superiore a 1.000 euro. Tali operatori possono consentire operazioni di ricarica dei conti di gioco, di acquisto e di cambio dei mezzi di gioco, esclusivamente attraverso mezzi di pagamento, ivi compresa la moneta elettronica, per i quali è possibile assolvere agli obblighi di identificazione. Essi devono registrare e acquisire le informazioni relative: ai dati identificativi dichiarati dal cliente all'atto dell'apertura dei conti di gioco o della richiesta delle credenziali di accesso ai giochi *on line*; alla data delle operazioni di apertura e ricarica dei conti di gioco e di riscossione sui medesimi conti; al valore delle operazioni sopra indicate e ai mezzi di pagamento utilizzati; all'indirizzo IP, alla data, all'ora e alla durata delle connessioni telematiche nel corso delle quali il cliente, accedendo ai sistemi del gestore della casa da gioco *on line*, pone in essere le suddette operazioni.

In merito all'**obbligo di registrazione**, la legge antiriciclaggio detta modalità semplificate sia per i gestori di case da gioco che per gli operatori che svolgono attività di offerta di giochi o scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, su rete fisica, da parte di soggetti in possesso delle concessioni rilasciate dal Ministero (art. 14, comma 1, lett. *e-bis*). Questi possono utilizzare i sistemi informatici di cui sono dotati per lo svolgimento della propria attività. Alternativamente può essere istituito o un vero e proprio Archivio Unico Informatico o un registro della clientela (in formato elettronico o cartaceo). Le uniche caratteristiche imprescindibili che devono caratterizzare il registro sono: la numerazione progressiva di ogni pagina; la circostanza che ogni pagina del registro debba essere siglata dal responsabile del registro; l'indicazione, alla fine dell'ultimo foglio, del numero delle pagine di cui è composto il registro; l'apposizione sull'ultimo foglio della firma del responsabile del registro.

Gli operatori che svolgono l'attività di offerta, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, devono sottostare alle modalità di registrazione previste per gli intermediari. Ciò significa che devono necessariamente istituire un Archivio Unico Informatico. E attenersi anche alle disposizioni dettate dal provvedimento della Banca d'Italia del 23 dicembre 2009 recante "*Disposizioni attuative per la tenuta dell'archivio unico informatico e per le modalità semplificate di registrazione di cui all'articolo 37, commi 7 e 8, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231*".

L'ultimo adempimento cui sono obbligati gli operatori del settore giochi è quello della **segnalazione delle operazioni sospette**. Per questo adempimento le norme sono comuni a quelle previste per tutti i soggetti menzionati negli articoli da 10 a 14 della legge antiriciclaggio. Con decreto del Ministero dell'interno del 17 febbraio 2011 sono stati emanati gli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da parte delle categorie di operatori non finanziari. Nell'ambito di questo provvedimento, a parte l'elencazione di alcuni indicatori generali destinati a tutti gli operatori finanziari, sono menzionati degli indicatori specifici relativi alle attività di gestione di case da gioco e all'offerta, attraverso la rete Internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro. Il decreto è stato successivamente aggiornato e integrato nell'aprile 2013 dalla Banca d'Italia che ha provveduto ad elaborare un dettagliato elenco degli "schemi rappresentativi di comportamenti anomali" relativi all'operatività connessa con il settore dei giochi e delle scommesse.

L'articolo 10 della legge 26 aprile 2012, n. 44, in tema di potenziamento dell'accertamento in materia di giochi, ha inserito nell'ambito del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 l'obbligo, per tutte le figure a vario titolo operanti nella filiera del sistema gioco, di effettuare ogni tipo di versamento senza utilizzo di moneta contante e con modalità che assicurino la **tracciabilità di ogni pagamento**.

Inoltre è stata sancita l'applicazione a chiunque gestisca concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere delle disposizioni stabilite dalla legge n. 136 del 2010 sulla tracciabilità dei flussi finanziari e dell'obbligo del cosiddetto "**conto corrente dedicato**". Con la stessa legge è stato previsto che i concessionari del gioco sono tenuti ad inviare all'ADM apposita comunicazione avente ad oggetto gli estremi identificativi del conto o dei conti dedicati e i dati identificativi (generalità e codice fiscale) dei soggetti che sono delegati ad operare sui medesimi, nonché tutte le variazioni di tali dati. La mancata osservanza di tali disposizioni costituisce causa di decadenza dalla concessione e comporta l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

Chiude il quadro delle disposizioni una serie di norme che prevedono un flusso di comunicazioni dei concessionari delle reti di gioco verso l'ADM e la Guardia di finanza con particolare riferimento ai dati identificativi delle persone, fisiche o giuridiche, che detengono direttamente o indirettamente una partecipazione al capitale o patrimonio superiore al 2% e il possesso di determinati requisiti di solidità patrimoniale e capacità tecnico-infrastrutturale. Al fine di garantire trasparenza all'intera filiera del gioco, appare auspicabile un potenziamento e un ampliamento del flusso di comunicazioni che riguardi non soltanto i concessionari ma anche tutti gli operatori della filiera, garantendo opportune forme di pubblicità.

### 7.2 I rischi di riciclaggio connesso ai giochi e alle scommesse

Nel corso del 2014 sono state inviate da gestori di giochi e scommesse all'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia (UIF) 1.053 **segnalazioni** di operazioni a rischio di riciclaggio. Si tratta di un dato in crescita del 36 per cento rispetto all'anno precedente (allora le segnalazioni furono 774). I gestori di giochi e scommesse hanno inviato il 91,7 per cento delle segnalazioni provenienti dagli operatori non finanziari (che in totale sono state 1.148), nel 2013 erano il 91 per cento.

Si legge nel rapporto annuale dell'UIF che "*nel corso del 2014 sono quasi raddoppiate le segnalazioni concernenti il settore giochi e scommesse (2.200 circa), portate all'attenzione dell'Unità sia dagli intermediari bancari, sia dai destinatari della normativa antiriciclaggio ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 231 del 2007. La rilevanza delle casistiche segnalate con riguardo al settore del gioco fisico e on line è testimoniata dal fatto che l'Unità, nell'anno 2014, ha prevalentemente attribuito alle segnalazioni della specie un indicatore di rischio elevato e ne ha archiviato solo il 3 per cento*".

L'UIF ha segnalato che sono in aumento le anomalie collegate all'utilizzo di detti apparecchi di *videolottery terminal* (VLT). La maggior parte riguarda i casi di vincitori ricorrenti presso il medesimo gestore. Il sospetto è che dietro questa anomalia si celi un mercato occulto di *ticket* vincenti. Ad esempio, il riciclatore avrebbe tutto l'interesse ad acquistare dai vincitori effettivi i titoli vincenti, disposti ad ottenerli anche a fronte di un corrispettivo maggiorato. In altri l'Unità di Informazione Finanziaria ha segnalato il possibile utilizzo distorto dei *ticket* di vincita in assenza di una effettiva giocata, che favorisce in tal modo condotte di riciclaggio di fondi di dubbia provenienza.

Sotto il profilo del rischio di riciclaggio è stato, altresì, osservato che talune modalità di gioco, nonostante i controlli, possono consentire comportamenti finalizzati alla ripulitura del denaro, ovvero alle frodi. Si tratta di tipologie di giochi *on line*, quali ad esempio il *poker* nella versione *cash*, ovvero in quella a torneo con due soli partecipanti, che offrono maggiori possibilità di collusione tra i giocatori, oppure tra più giocatori solo apparenti dietro i quali si nasconde in realtà la medesima persona che ha interesse, da un lato a perdere e dall'altro a vincere, facendo così transitare una determinata somma da un conto (o da una carta di credito) all'altro<sup>118</sup>.

<sup>118</sup> Taluni osservatori riassumono tali modalità in due tipologie comportamentali: a) la prima si realizza quando un giocatore perde volutamente la mano di *poker* in favore dell'altro giocatore, anche quando ha delle carte di valore alto che consentirebbero, con una gestione normale ed ordinaria, di vincere la partita; b) la seconda si verifica quando due o

Oltre al *poker* anche i cosiddetti giochi da casinò e le scommesse possono presentare rischi concreti sotto il profilo del riciclaggio dei capitali illeciti. Le dinamiche e le modalità sono in questi casi, però, molto diverse. I giochi da casinò (*roulette*, *blackjack*, ecc.) presentano un *payout* molto elevato, intorno al 98 per cento, che può attrarre l'interesse di organizzazioni ovvero singoli individui dediti al "lavaggio" del denaro. L'altissima percentuale di restituzione può consentire, infatti, di ottenere ritorni apprezzabili sul denaro giocato, non in termini di maggior lucro (aspetto che non interessa il riciclatore) rispetto all'investimento iniziale, quanto di possibilità di recuperare la somma giocata, trasformando, così, il denaro versato sul conto di gioco in vincita.

Le scommesse possono essere utilizzate quale strumento di riciclaggio specie nelle forme di "*surebet*" o scommesse sicure, basate sull'utilizzo di meccanismi di ripartizione e bilanciamento dell'importo investito. Esse si basano sullo studio e sulla comparazione delle quote offerte sullo stesso evento da *bookmaker* diversi. Lo scommettitore studia le quote e quindi procede, una volta individuata la combinazione ottimale, a suddividere la somma in modo da averne un ritorno sicuro, benché percentualmente modesto<sup>119</sup>.

L'individuazione delle *surebet* non è, tuttavia, operazione semplice, perché i *bookmaker*, per proteggersi dal fenomeno, cercando di limitare o scoraggiare il ricorso a questa pratica, variano ed allineano di continuo le quotazioni degli eventi. Le scommesse sicure arrecano, infatti, danno alle casse degli operatori e quindi rappresentano un fenomeno verso il quale riservano sempre la massima attenzione. Esistono, comunque, siti dedicati che offrono l'utilizzo di sistemi basati su algoritmi matematici per facilitare i giocatori nell'individuazione delle quote idonee offerte dai numerosi operatori, bloccandole prima che vengano modificate. È evidente che coloro i quali devono effettuare operazioni di riciclaggio prediligono forme di *betting* con rischio minimo o pari a zero, con quote che assicurano incrementi percentuali tanto esigui da non essere considerati dai giocatori normali. La minimizzazione dei rischi, in questo genere di attività, è l'elemento alla base delle scelte di investimento. Occorre tuttavia sottolineare che questo genere di "lavaggio" del denaro sporco, proprio per le ragioni testé descritte, lascia visibile traccia di sé perché tali attività sono, comunque, tutte registrate e debitamente conservate negli Archivi Unici Informatici (AUI), nei sistemi dei concessionari e nel circuito bancario-finanziario. Questa tracciabilità delle transazioni di gioco, e delle relative movimentazioni finanziarie, associata ai controlli sugli assetti proprietari degli operatori e sulla gestione, inducono le organizzazioni dedite al riciclaggio a privilegiare strumenti e canali diversi, più favorevoli e maggiormente idonei a consentire l'opacizzazione delle tracce criminali dell'origine del denaro.

Nel rapporto dell'UIF del 2014 si evidenziano numerose segnalazioni riguardanti versamenti di contante da parte di operatori del gioco per importi ritenuti superiori all'attività ricavabile dai dati

---

più giocatori si coalizzano contro un altro, defraudandolo del risultato. Il caso *sub a*) è emblematico della volontà di trasferire il denaro da un soggetto ad un altro. Si tratta generalmente di disponibilità illecitamente conseguite, spesso frutto di precedenti attività criminose. Il passaggio del denaro è finalizzato a consentirne il prelievo dal conto di gioco intestato ad un complice apparentemente estraneo e non coinvolto nella commissione del reato che ha generato il provento. L'intento, dunque, è quello di interrompere il collegamento tra l'autore del reato che ha determinato la provvista ed il denaro, facendolo acquisire, attraverso una vincita di gioco, dal soggetto terzo. Si tratta, dunque, di tecniche aventi l'obiettivo di dissimulare l'origine del denaro cancellandone le tracce attraverso uno o più passaggi di mano. Il caso descritto *sub b*) costituisce un tipico esempio di truffa che si consuma in danno del giocatore fatto oggetto delle attività collusive altrui. Occorre precisare che la collusione è vietata, e che per contrastarla i concessionari svolgono un monitoraggio continuo e costante delle attività di gioco, vietando ed impedendo che il medesimo terminale sia utilizzato contemporaneamente da più giocatori sulla stessa piattaforma di gioco. Nonostante ciò il fenomeno risulta in forte crescita, con un numero sempre maggiore di casi tentati o consumati, che rappresentano una minaccia reale all'integrità del sistema.

<sup>119</sup> Ad esempio, su una partita di calcio sarà possibile comparare le diverse quote offerte sul mercato del *betting* da tre distinti *bookmaker*, così da giungere ad individuare le quote migliori (più elevate) per ogni risultato (vittoria della squadra in casa, vittoria della squadra in trasferta o pareggio). A questo punto può essere applicata la formula matematica della *surebet*, ponendo il valore 1 al numeratore e la quota al denominatore, secondo lo schema seguente:  $1/\text{Migliore quota sulla squadra A} + 1/\text{Migliore quota sulla squadra B} + 1/\text{Migliore quota su un pareggio}$ : il risultato ottenuto deve essere inferiore ad 1.

dell'ADM, con una massiccia presenza di banconote di grosso taglio. Altresì ricorrente il rilascio di assegni emessi da soggetti terzi apparentemente non giustificati da rapporti di gioco.

Quanto alle cosiddette *slot machine*, la prevista sostituzione delle *new slot* (AWP), con le più moderne *videolottery* (VLT)<sup>120</sup>, apparecchi che non contengono al loro interno una scheda di gioco in quanto direttamente collegate ad un *server* posizionato presso la concessionaria, in cui per effettuare le partite di gioco viene utilizzato il *software* trasmesso dalla rete telematica gestita direttamente dal concessionario, dovrebbero prevenire i fenomeni di alterazione riscontrati sul sistema di gioco attivato mediante le schede elettroniche installate direttamente nelle "macchinette", sopra descritte.

E' stato però rilevato che, nonostante le *videolottery* rappresentino sicuramente un sistema più avanzato e sicuro, limitando il rischio di alterazioni e contraffazioni dei flussi di giocata, esse sono comunque esposte al rischio di un utilizzo per attività illecite di riciclaggio. In particolare è stato segnalato che questa nuova tipologia di terminale, pur prevedendo una puntata massima della giocata di 10 euro, accetta anche banconote di grosso taglio, tra cui le stesse banconote da 500 euro<sup>121</sup>. Le modalità del gioco prevedono, infatti, che all'esito della partita venga rilasciato al giocatore che ha introdotto il denaro, un "*cashout*", a prescindere dalle somme effettivamente giocate e vinte. L'attestazione del credito residuo del giocatore è certificato da un *ticket* emesso direttamente dalla macchinetta nel momento in cui si abbandona il gioco, senza controllo e riscontro alcuno sulla spesa effettiva operata; il giocatore, per ottenere il rimborso dell'importo residuo rispetto al denaro immesso nel circuito, deve solo esibire il *ticket* ricevuto. Ove vengano immesse nel circuito banconote da 500 euro, a prescindere dal fatto che poi si sia effettuata una qualche partita, la macchina rilascerà un *ticket* per la restituzione della somma residua non spesa, ed il giocatore si troverà così in possesso di un titolo legittimo di riscossione del credito che gli verrà accreditato, pari alla differenza tra l'importo inizialmente immesso nel circuito e quello utilizzato per le operazioni di gioco. In caso di giocate frazionate al di sotto dei 1.000 euro, i singoli importi potranno essere liquidati in contanti senza alcuna identificazione del giocatore e senza obbligo di segnalazione.

Al fine di ovviare all'anonimità connessa al *ticket* rilasciato dalle VLT, si propone di prevedere le opportune soluzioni tecniche tese a collegare ogni operazione di *cashout* al medesimo nominativo del soggetto che ha provveduto ad avviare la sessione di gioco e che ha effettuato la vincita.

Una possibile soluzione, potrebbe essere quella, accennata nel corso dell'audizione di SGI - Sistema Gioco Italia, di consentire il gioco sulle VLT solo a chi è in possesso di un titolo di autorizzazione di gioco (sotto forma di *ticket* o *card*) rilasciato dal responsabile di sala a fronte dell'esibizione di un documento di riconoscimento per accertare la maggiore età e per consentire la rilevazione e la conservazione dei dati anagrafici. Il *ticket*, cui dovrà essere attribuita una validità limitata nel tempo (non superiore al giorno) al fine di evitare possibili abusi, darebbe la possibilità al giocatore di provvedere alla ricarica dello stesso, unicamente versando il corrispettivo in contanti nelle mani del responsabile di sala. Naturalmente, al termine della giocata, l'eventuale *cashout* contenuto nel titolo di autorizzazione di gioco potrà essere portato all'incasso solo dal medesimo soggetto cui è stato inizialmente rilasciato<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> Le VLT, previste dall'art.110, comma 6, lett.b) del TULPS, sono state introdotte a partire dall'anno 2010. Esse funzionano secondo il disposto normativo, solo ed esclusivamente in presenza di collegamento alla rete telematica di cui fanno parte, trattandosi di apparecchi assimilabili a terminali che funzionano solo se collegati al sistema di gioco centrale.

<sup>121</sup> In merito, si ricorda l'orientamento recentemente espresso dalla BCE sulla sospensione nel 2018 della produzione delle banconote da 500 euro sulla base di "preoccupazioni che questa banconota possa facilitare attività illegali".

<sup>122</sup> Per una compiuta descrizione del sistema "*One Time Password*", nelle sue varianti Ticket OTP e Ticket-IN OTP, si veda il documento rilasciato in occasione della sua audizione dal dott. Massimo Passamonti, presidente Sistema Gioco Italia.

### 7.3 I conti di gioco on line

Occorre inoltre rafforzare le misure a presidio del corretto utilizzo dei **conti di gioco** e tese a mitigare i rischi di un impiego anonimo e per finalità illecite.

La disciplina vigente prevede, come più sopra accennato, che gli operatori che svolgono l'attività di gestione di case da gioco *on line* hanno l'obbligo di:

- identificare e verificare l'identità del giocatore per importi superiore a 1.000 euro;
- consentire le operazioni di ricarica dei conti di gioco solo attraverso mezzi di pagamento, ivi compresa la moneta elettronica, che consentono l'assolvimento degli identificazione;
- registrare e acquisire le informazioni relative ai dati identificativi dichiarati dal giocatore all'atto dell'apertura dei conti di gioco o della richiesta delle credenziali di accesso ai giochi *on line*, alla data delle operazioni di apertura e ricarica dei conti di gioco e di riscossione sui medesimi conti, al valore delle predette operazioni e ai mezzi di pagamento utilizzati;
- registrare e acquisire l'indirizzo IP, nonché data, ora e durata delle connessioni telematiche nel corso delle quali il giocatore procede alle suddette operazioni; tali informazioni devono essere conservate dai *provider* Internet per un periodo di dieci anni.

Si tratta di dati che, salvo il caso di segnalazione di sospetto, rimangono nella disponibilità dei soggetti che offrono servizi di gioco e scommesse *on line*. In realtà, accade che i conti di gioco siano e possano essere utilizzati alla stessa stregua dei rapporti di conto corrente bancari per finalità che sovente sfuggono all'attenzione di chi offre la piattaforma dei servizi di gioco e scommesse e che sarebbe tenuto alla segnalazione di operazione sospetta. Infatti, il *provider* di giochi o scommesse *on line* dispone, per le proprie analisi ai fini antiriciclaggio, delle sole informazioni derivanti da quel conto di gioco. In altri termini, di un soggetto conosce come e quanto gioca o scommette, ma non conosce nulla del suo profilo finanziario e cioè di quali siano anche i suoi rapporti di conto corrente, i depositi bancari e di come le movimentazioni di questi si interfaccino con quelle del conto di gioco di gioco *on line*.

Una visione d'assieme che non ha, come sopra detto, né il fornitore della piattaforma di gioco o scommesse *on line* né, come sarebbe invece necessario, l'UIF e gli organismi investigativi (Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia) atteso che anche attraverso l'accesso all'anagrafe di cui all'art. 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 gli stessi avrebbero modo di conoscere nei confronti di un soggetto l'esistenza dei soli rapporti di conto e di deposito accessi presso banche ed altri intermediari finanziari ma non anche degli eventuali conti di gioco *on line*.

Si propone l'adozione delle opportune modifiche normative affinché anche i conti di gioco *on line* siano ricompresi nell'ambito dei rapporti di conto e di deposito da censire presso l'anagrafe di cui all'art. 20, comma 4, della citata legge, prevedendo, conseguentemente, l'obbligo di comunicazione di tali dati in capo agli operatori di gioco di cui all'art. 14, lett. e) del decreto antiriciclaggio.

### 7.4 Le valute virtuali

Molti *player* stanno operando in tal senso (*paypal* per citarne uno anche se il suo modello è più basato sul principio del circuito di pagamento che sulla moneta elettronica) con l'obiettivo di definire uno standard di riferimento in grado di coniugare le esigenze normative inerenti la circolazione di moneta e l'efficienza del modello informatico.

Il principio della **moneta elettronica**, infatti, differisce dai normali circuiti di pagamento in quanto trasferisce in digitale le stesse caratteristiche della moneta cartacea, ossia essere una valuta paritaria e decentralizzata e non un sistema chiuso e controllato basato sulle transazioni esplicite tra le entità coinvolte.

In tale scenario la moneta elettronica per antonomasia è la "**criptovaluta**", ossia un sistema di moneta basato:

- sulla crittografia per salvaguardare la contraffazione;
- sulla decentralizzazione tipica delle reti *Peer-2-Peer* per impedire un controllo centrale del sistema stesso.

Il primo esempio di moneta di questo tipo è stato il "**Bitcoin**", un'implementazione "libera" di "criptomoneta" realizzata nel 2009 da un misterioso sviluppatore chiamato Satoshi Nakamoto, che è presto diventata il modello informatico di riferimento delle altre "criptomonete" esistenti (circa 500).

Le cosiddette "valute virtuali", sempre più diffuse, sono rappresentazioni digitali di valore, utilizzate su base volontaria come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi. Le valute virtuali non sono emesse da banche centrali o da autorità pubbliche, non costituiscono moneta legale né sono assimilabili alla moneta elettronica. Pur tuttavia, poiché risultano di agevole trasferibilità, conservazione e negoziazione elettronica, trovano un impiego sempre più vasto, quanto meno in ambito internazionale.

La principale criticità connessa all'uso di *bitcoin*, come di altre valute virtuali, risiede nel fatto che lo scambio di ricchezze ha luogo sulla rete tra soggetti che non sono facilmente individuabili e che possono operare in Stati diversi, ivi inclusi quelli che non assicurano un'efficace cooperazione giudiziaria o di polizia o carenti sotto il profilo della legislazione antiriciclaggio sul piano sia preventivo che repressivo. A ciò si aggiunge la circostanza che i soggetti che svolgono attività funzionali all'utilizzo, allo scambio e alla conservazione di valute virtuali e alla loro conversione da o in valute aventi corso legale non sono, in quanto tali, sottoposti alle regole di adeguata identificazione e verifica della clientela e di registrazione delle operazioni previste dalla normativa antiriciclaggio, sia italiana che straniera.

Secondo l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia, le valute virtuali sono utilizzate soprattutto nel commercio elettronico e per l'attività di gioco, specie *on line*<sup>123</sup>. Peraltro, come messo in evidenza dalle autorità internazionali e dalle istituzioni europee (Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale, FATF-GAFI; Autorità Bancaria Europea, EBA; Banca Centrale Europea, ECB), l'utilizzo di tale mezzo di pagamento può esporre a rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo<sup>124</sup>.

Vi sono alcune indicazioni che testimoniano come anche nel nostro Paese le valute virtuali, quali i *bitcoin*, si avviano ad essere utilizzate per alimentare conti di gioco accesi presso *provider*, al momento non riconducibili a regolari concessionari, che accettano scommesse anche in Italia<sup>125</sup>. In altri termini, l'offerta di tale tipologie di sito è, da un lato, indice di una disponibilità non solo teorica della domanda italiana di gioco e scommesse a utilizzare le valute virtuali e, dall'altro, significativo di come potrà essere più facile d'ora in poi attivare nuovi siti di gioco in quanto per renderli operativi non sarà più necessario l'appoggio del sito sul sistema bancario o sul sistema delle carte di credito per movimentare i relativi conti di gioco. Sarà dunque possibile avviare un sito di gioco fondato sul *bitcoin* nell'ambito di breve tempo, cambiare poi repentinamente il nome del sito al fine di evitare controlli e possibili oscuramenti - previo avviso ai clienti più affezionati - e quindi continuare ad offrire servizi di gioco nell'assoluta illegalità e in pieno anonimato<sup>126</sup>.

In considerazione delle suddette criticità, la Banca d'Italia ha pertanto ritenuto opportuno formulare specifiche "indicazioni" agli operatori nazionali e, in particolare, a coloro che operano nel settore dei giochi (gestori di case da gioco anche *on line*, prestatori di servizi di offerta di giochi e

<sup>123</sup> Banca d'Italia – Unità di Informazione Finanziaria. *Utilizzo anomalo di valute virtuali* ([https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione\\_UIF\\_su\\_VV.pdf](https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione_UIF_su_VV.pdf)).

<sup>124</sup> EBA *Opinion on 'virtual currencies'* del 4 luglio 2014 (<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>); FATF *Report, Virtual Currencies*, pubblicato nel Giugno 2014 (<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtualcurrency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>); ECB - *Virtual Currency Schemes* dell'ottobre 2012 (<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>).

<sup>125</sup> X Comitato, audizione di Massimiliano ROMEO e Andrea POMPILI rappresentanti della società CY4GATE del 7 aprile 2016. Pag. 17.

<sup>126</sup> *Idem*.

scommesse "a terra" e *on line*) affinché prestino la dovuta attenzione ai casi in cui le transazioni risultino collegate al sistema *bitcoin* in modo da coglierne gli elementi di eventuale sospetto, avuto anche riguardo al profilo soggettivo del giocatore, al coinvolgimento di Paesi e territori a rischio e alle eventuali ulteriori informazioni disponibili<sup>127</sup>.

In attesa che la comunità internazionale e le istituzioni europee adottino le opportune misure regolatorie del fenomeno delle "virtual currencies", appare necessario che nelle more sia valutata dal legislatore nazionale l'adozione di specifiche misure antiriciclaggio.

Al fine di ovviare a tale lacuna, occorre pertanto fare divieto agli operatori di gioco *on line* di cui all'articolo 14, lettere *d)*, *e)* ed *e-bis)* del decreto legislativo n. 231 del 2007 ("decreto antiriciclaggio") di operare e di consentire l'operatività sulle proprie piattaforme di gioco l'impiego di valute virtuali, ivi compreso *bitcoin*.

Inoltre, dall'audizione dei rappresentanti di CY4GATE sono emersi elementi interessanti sul principio delle valute virtuali.

Ad esempio, si è sottolineata l'importanza di distinguere in maniera molto netta tra il sistema monetario dei *bitcoin*, attualmente presente in diversi ambiti della filiera criminale (quali estorsione, frodi e truffe, acquisto di dati rubati, registrazione di *hosting*, noleggio piattaforme di DDoS, commercio di materiale illegale sui *dark web* e movimentazione riciclaggio di fondi), e la tecnologia sottostante utilizzata, basata sul principio delle "catene di blocchi" (*blockchain*) e sulla computazione distribuita delle transazioni che la maggioranza degli analisti ritengono rappresenti una rivoluzione interessante per il mondo economico e finanziario.

Secondo una previsione del *World Economic Forum* del 2015, entro 10 anni, le tecnologie che si basano sui principi della *blockchain* "registreranno" le transazioni finanziarie correlabili al 10 per cento del PIL mondiale.

Ancora, tra le innumerevoli proposte vi è quella di utilizzare questa tecnologia per decentralizzare transazioni private, servizi governativi *on line* e documenti legali, contratti, registri sanitari, ecc. Alcuni governi stanno considerando con grande attenzione il contesto di applicabilità della tecnologia *blockchain* con l'obiettivo di migliorare l'economia, l'efficienza della pubblica amministrazione e le modalità di interazione tra cittadini e istituzioni. Essa potrebbe infatti garantire maggiore efficienza, a costi ridotti, a tal punto che molti *player* come IBM stanno già operando per definire delle implementazioni di riferimento a supporto dei processi di scambio.

Purtroppo i vantaggi delle valute virtuali e della moneta elettronica introducono e amplificano anche i problemi tipici della moneta cartacea, ossia l'utilizzo malevolo per il riciclaggio di danaro o per la gestione di pagamenti non tracciati nell'ambito di reati finanziari o truffe ed estorsioni ai danni degli utenti.

Tali problematiche vanno però considerate non come frutto dell'anonimato garantito dalla tecnologia, ma come trasposizione sul virtuale di un problema già esistente per la moneta cartacea, amplificato appunto dalla semplicità di utilizzo e dalla diffusione globale del fenomeno.

Da un punto di vista tecnico è plausibile realizzare strumenti e processi di monitoraggio sull'intero sistema che possano continuare a garantirne i principi di base, e nel contempo rilevare eventuali "anomalie finanziarie" nelle transazioni in corso e quindi ricostruire il passaggio di valuta tra i vari soggetti anonimi al fine di supportare le attività di indagine anticrimine.

Un'ulteriore problematica relativa al sistema *blockchain* potrebbe essere la necessità di accentrare l'attività di gestione su pochi enti in grado di disporre delle risorse ICT indispensabili a gestire i carichi computazionali e gestionali che il sistema crittografico sottostante richiede. Tale necessità potrebbe essere fondamentale perché il sistema risulti affidabile e gestibile nel tempo, valutando comunque le implicazioni sull'imparzialità dei nodi che contribuiscono al sistema e che risulta principio fondante del sistema stesso.

<sup>127</sup> Banca d'Italia – Unità di Informazione Finanziaria, *ibidem*.

## 8. Le criticità di sistema: la sicurezza delle infrastrutture critiche e la *governance* del settore dei giochi

### 8.1 Il problema degli attacchi a negazione del servizio (DDoS) e la rete internazionale per la consegna dei contenuti (CDN)

Il problema dei **DDoS** (*Distributed Denial of Service*) o "attacchi a negazione del servizio", sta diventando uno dei problemi più critici nell'ambito della protezione delle infrastrutture critiche nazionali e quindi anche quelle relative al sistema del gioco.

Tali tipologie di attacco si basano esclusivamente sulla capacità di un attaccante di generare un volume di traffico superiore a quanto gestibile dalla connettività di accesso dell'obiettivo. Per fare un'analogia con un mondo simile, è come se un soggetto attaccante scaricasse in brevissimo tempo l'acqua di un'intera diga in una normale conduttura domestica, occupando quindi tutte le risorse disponibili con effetti potenzialmente disastrosi anche sulla resistenza delle tubature stesse. L'attacco è quindi molto semplice da realizzare in quanto totalmente basato sulla "forza bruta", ossia su di un numero elevato di computer in rete che contemporaneamente generano ed indirizzano traffico verso il medesimo obiettivo, senza possibilità di limitarlo a livello perimetrale in quanto l'attacco si basa appunto sull'esaurire le risorse a disposizione (la banda di connessione) e non sullo scambio informativo con gli elementi della rete.

Fino a qualche tempo fa, la difficoltà principale nel perpetrare tali attacchi era il reperimento di macchine in grado di gestire in maniera simultanea l'attacco. Tali macchine erano definite *zombie* ed erano tipicamente "affiliate" attraverso l'uso di virus o intrusioni massive. Recentemente, grazie all'introduzione del *cloud* ed alla disponibilità di banda diffusa anche su sistemi IoT (*Internet of Things*), tale reperimento risulta molto più semplice, al punto che si è riusciti all'inizio dell'anno ad arrivare ad un attacco di 602 Gbps verso i siti della BBC e di Donald Trump.

Indipendentemente dagli obiettivi dell'attacco, è evidente che un volume di traffico di tale portata non risulti gestibile non solo dagli obiettivi *target*, ma anche dai *provider* di telecomunicazioni.

Una situazione di traffico di tale entità quindi saturerebbe tutte le risorse a disposizione sui collegamenti nazionali e internazionali, bloccando non solo l'obiettivo, ma anche intere aree di copertura se non un'intera nazione. Questa conseguenza applicata al sistema del gioco nel nostro Paese potrebbe significare **bloccare l'afflusso dei dati via rete telematica all'ADM**.

Fino a qualche anno fa gli operatori di telecomunicazioni riuscivano a gestire eventuali attacchi di questo tipo utilizzando degli "*scrubbing center*" o delle CDN (*Content Delivery Network*) all'interno della rete, ossia una sorta di "lavatrici" che in situazioni di attacco potevano ammortizzare il volume di traffico e filtrare solo quello lecito garantendo la continuità del servizio. Tali servizi erano e sono a pagamento, e quindi ad appannaggio dei soli clienti che decidono di usufruirne.

Tale "situazione di favore" è sempre stata criticata da diverse associazioni in quanto teoricamente la resilienza della rete dovrebbe essere garantita dall'operatore, e quindi non dovrebbe essere un privilegio a pagamento nel caso di attacchi DDoS.

Altra questione correlata è il cosiddetto problema della "prossimità", ossia il trasferimento del problema di un attacco a tutti i soggetti che usano la stessa infrastruttura o sono prossimi al soggetto attaccato.

La dimensione attuale di questi attacchi DDoS però supera notevolmente questa diatriba, in quanto tali "lavatrici" possono garantire la protezione per volumi di attacchi pari al massimo a 20 Gbps, quindi di molto inferiori rispetto ai volumi attualmente generati.

Il problema quindi è scalato a livello internazionale e richiede una cooperazione tra più "lavatrici" in grado di suddividere il traffico a livello territoriale e quindi ridurre l'impatto distribuendolo su più parafulmini.

Questa strategia è fattibile proprio per la natura tecnica con cui viene gestito l'attacco, ossia l'utilizzo di numerosi *zombie* sparsi per il mondo (non sarebbe fattibile infatti gestire entità di traffico come quelle registrate partendo da una singola *country*) che possono quindi essere più agevolmente filtrati agendo in prossimità dei punti di ingresso piuttosto che sul punto di uscita.

Su questa idea numerosi *provider "cloud"* hanno deciso di realizzare dei centri di calcolo distribuiti tra le varie regioni del mondo. Tali centri sono in grado di sincronizzarsi e sostituirsi territorialmente come primo livello di accesso per tutti gli utenti che richiedono tale protezione. Al momento dell'attacco, ogni centro riceve e sostiene il traffico proveniente dalla *country* di riferimento, e interviene inoltrando quello lecito verso la destinazione reale.

Tale soluzione è basata sempre sul principio degli *scrubbing center* o delle CDN, unito ad un meccanismo di cooperazione tra più centri distribuiti a livello internazionale, generando quindi una sorta di "lavatrice distribuita" che risulta a questo punto in grado di gestire l'attacco.

Purtroppo anche questa tipologia di servizi è a pagamento e accessibile esclusivamente a determinate fasce di clientela.

#### *8.2 Attuazione della quarta direttiva antiriciclaggio. La vigilanza rafforzata dei settori a maggior rischio*

Entro il 26 giugno 2017 gli Stati membri devono dare attuazione alla "**quarta direttiva antiriciclaggio**" (direttiva UE 2015/849<sup>128</sup>) resasi necessaria, tra l'altro, ai fini dell'allineamento della disciplina europea alle nuove raccomandazioni del GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale) adottate e ampliate nel febbraio 2012.

Tra i principali elementi di riforma al regime antiriciclaggio si ricordano:

- l'introduzione di un approccio basato sul rischio. Alla Commissione europea è affidato il compito di elaborare una valutazione "sovranzionale" dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo presenti nel mercato interno, mentre agli Stati membri è affidata la valutazione dei rischi a livello nazionale e la definizione di adeguate politiche di mitigazione. A loro volta, i destinatari degli obblighi antiriciclaggio sono chiamati a valutare i rischi cui sono esposti e a dotarsi di presidi commisurati alle proprie caratteristiche;

- un nuovo regime degli obblighi rafforzati e semplificati di adeguata verifica della clientela, in particolare, attraverso, da un lato, l'inasprimento delle norme sull'obbligo semplificato e, dall'altro, l'ampliamento del campo di applicazione dell'obbligo rafforzato di adeguata verifica;

- l'introduzione di innovative previsioni sulla trasparenza e sull'accesso a informazioni relative alla titolarità effettiva di società e *trust*;

- l'ampliamento e il rafforzamento della cooperazione tra le Unità di Informazione Finanziaria - FIU (Financial Intelligence Unit) (l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia - UIF).

La nuova direttiva, altresì, prendendo atto che in Europa "*desta preoccupazione*"<sup>129</sup> il ricorso al gioco d'azzardo per finalità di ripulitura dei proventi di attività criminosa, ha inteso estendere

---

<sup>128</sup> Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GUUE L141/73 del 5.6.2015).

<sup>129</sup> *Idem*, considerando n. 21: "Il ricorso a servizi del settore del gioco d'azzardo a scopo di riciclaggio dei proventi dell'attività criminosa desta preoccupazione. Allo scopo di mitigare i rischi associati ai servizi del gioco d'azzardo, la presente direttiva dovrebbe provvedere affinché i prestatori di tali servizi che presentano un profilo di rischio elevato diano applicazione alle misure di adeguata verifica della clientela per singole operazioni di importo pari o superiore a 2 000 EUR. Gli Stati membri dovrebbero garantire che i soggetti obbligati applichino la stessa soglia per quanto riguarda l'incasso delle vincite e delle poste pecuniarie, incluso l'acquisto o lo scambio di fiches da gioco, o di entrambe. I prestatori di servizi di gioco d'azzardo dotati di locali, quali casinò e case da gioco, dovrebbero assicurarsi che l'adeguata verifica della clientela, se condotta all'ingresso dei locali, possa essere collegata alle operazioni effettuate dal cliente una volta all'interno. Tuttavia, in circostanze di comprovato rischio ridotto, agli Stati membri

l'ambito di applicazione della disciplina antiriciclaggio, attualmente limitata alle sole case da gioco "fisiche", a tutto il "settore dei prestatori di servizi di gioco d'azzardo", intendendo come tali i soggetti che offrono un servizio, prestato in un locale fisico oppure *on line*, "che implica una posta pecuniaria in giochi di sorte, compresi quelli che comportano elementi di abilità", quali "le lotterie, i giochi da casinò, il poker e le scommesse".

Allo scopo di mitigare i rischi di riciclaggio e di infiltrazione delle criminalità nel settore dei giochi e delle scommesse, il legislatore europeo ha ora imposto l'obbligo di adeguata verifica dei clienti-giocatori di tutti i prestatori di servizi di gioco d'azzardo, *on line* inclusi, operanti negli Stati membri. Tale obbligo, tuttavia, sussiste solo "all'incasso delle vincite, all'atto della puntata, o in entrambe le occasioni, quando eseguono operazioni d'importo pari o superiore a 2.000 euro, indipendentemente dal fatto che la transazione sia eseguita con un'unica operazione o con diverse operazioni che appaiono collegate"<sup>130</sup>.

Inoltre, la direttiva prevede:

- l'onere per gli Stati membri di far sì che i prestatori di servizi di gioco d'azzardo siano "regolamentati" (art. 11, lett. d)<sup>131</sup>;
- l'attribuzione di "poteri di vigilanza rafforzati" all'autorità competente nel settore del gioco d'azzardo (art. 38, comma 3)<sup>132</sup>;
- la verifica, da parte delle predette autorità competenti, della sussistenza dei requisiti di professionalità e onorabilità in capo ai titolari effettivi delle imprese che forniscono servizi di gioco o scommesse nonché nei riguardi di chi assume in tale ambito funzioni dirigenziali (art. 38, comma 3)<sup>133</sup>.

Sebbene la disciplina nazionale antiriciclaggio applicabile al settore dei giochi, con riferimento ai singoli obblighi di adeguata verifica, di registrazione e conservazione e di segnalazione di operazioni sospette, appaia sin da ora, sotto molti profili, già in linea, se non più robusta, rispetto a quanto preveda la nuova direttiva, nondimeno occorre che il legislatore nazionale in sede di attuazione colga l'occasione per effettuare, a monte dei singoli adempimenti per gli operatori, una preliminare e più vasta riflessione sulla tenuta generale antiriciclaggio dell'intero sistema-giochi.

### 8.3 Il trade-off tra dimensione del mercato dei giochi e livelli ottimali di vigilanza e controllo

Come già ampiamente illustrato, in particolare attraverso i dati statistici di cui ai paragrafi 1.5, 1.6 e 2.1, nonché attraverso le risultanze delle indagini esaminate nel capitolo 4, è di tutta evidenza l'espansione del settore dei giochi, ambito tradizionalmente sensibile ed esposto alle pressioni di varie forme di criminalità, sia di quella che opera su scala locale sia di quella strutturata

---

*dovrebbe essere consentito di escludere certi servizi di gioco d'azzardo dall'applicazione degli obblighi stabiliti nella presente direttiva. Gli Stati membri dovrebbero considerare la previsione di un'esenzione esclusivamente in circostanze rigorosamente limitate e giustificate, ovvero quando i rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo sono bassi. Tali esenzioni dovrebbero formare oggetto di una specifica valutazione del rischio che tenga conto anche del grado di vulnerabilità delle relative operazioni. Le esenzioni dovrebbero essere notificate alla Commissione. Nella valutazione del rischio gli Stati membri dovrebbero indicare in che modo hanno tenuto conto delle pertinenti conclusioni delle relazioni presentate dalla Commissione nel quadro della valutazione sovranazionale del rischio.*"

<sup>130</sup> *Idem*. Considerando no. 21.

<sup>131</sup> Cfr. l'art. 36, comma 1 della precedente Terza Direttiva: *«Gli Stati membri prevedono che (...) le case da gioco debbano ottenere un'autorizzazione per poter esercitare legalmente la loro attività»*.

<sup>132</sup> Cfr. l'art. 37, comma 3 della terza Direttiva, applicabile alle sole case da gioco "fisiche", che prevede l'obbligo agli Stati membri di attribuzione alle autorità competenti "poteri di controllo rafforzati, fra cui la facoltà di effettuare ispezioni sul posto".

<sup>133</sup> Cfr. il considerando n. 39 della precedente Direttiva che sembra limitare la portata dell'obbligo di accertamento della sussistenza dei requisiti di competenza e onorabilità dei titolari effettivi e delle persone che dirigono una "casa da gioco", solo "all'atto della registrazione o dell'autorizzazione" della medesima casa da gioco.

secondo il profilo tipico delle associazioni per delinquere di tipo mafioso. In tale contesto, così come emerso anche dalle audizioni svolte, esiste un'area grigia definibile di "criminalità economica" che interviene alterando la contabilità delle varie forme di gioco in denaro, al fine di evadere il fisco, realizzare provviste in nero (anche per remunerare taluni pubblici ufficiali che cedono alle lusinghe corruttive) e utilizzare società di comodo per ricavare ingiusti profitti.

In considerazione della molteplicità delle minacce che interessano il mondo dei giochi e delle scommesse è fondamentale evidenziare che il **controllo di legalità ottimale** si conseguirebbe attraverso un sistema ben strutturato che colleghi il rispetto delle normative antimafia e antiriciclaggio con le ispezioni amministrative, le verifiche tributarie e il monitoraggio continuo e capillare delle tecnologie elettroniche e informatiche. E' evidente la necessità di una **strategia globale coordinata di prevenzione e di contrasto**, che ponga rimedio alle attuali lacune. Nell'ambito di tale strategia, l'obiettivo sarà tra l'altro quello di assicurare, ad esempio, che i controlli e gli accertamenti posseggano una "continuità di processo", le informazioni siano condivise, le aree da sorvegliare prioritariamente vengano definite, le tecnologie siano costantemente le più aggiornate (sul *web* e per le infrastrutture fisiche) e si assicuri il coordinamento sulla sicurezza informatica delle reti critiche funzionali a questo settore<sup>134</sup>.

Sotto un altro profilo, la legalità ottimale del sistema potrà giovare, per le inchieste giudiziarie, di uno sforzo verso una maggiore integrazione "verticale" tra la *notitia criminis* e gli accertamenti sul territorio nazionale e quelli transnazionali, ma anche verso una più robusta integrazione "orizzontale", ovvero tra i controlli, le verifiche e le indagini "per materia" della magistratura penale, amministrativa e contabile<sup>135</sup>.

Inoltre, la nuova direttiva, come sopra accennato, prevede che lo Stato membro debba attribuire "**poteri di vigilanza rafforzati**" all'"**autorità competente**" in materia di giochi e scommesse,

La necessità che siano conferiti più penetranti poteri di vigilanza è prevista, non a caso, nei confronti di due sole categorie di soggetti, evidentemente considerate più esposte al rischio di infiltrazione criminale: gli enti creditizi e gli istituti finanziari e i prestatori di servizi di gioco d'azzardo.

Mentre nel nostro Paese il settore bancario e finanziario è presidiato sul piano della vigilanza da specifici organismi (Banca d'Italia, CONSOB, IVASS nei segmenti di rispettiva competenza), occorre riflettere se l'intera galassia del gioco - che si va sempre più arricchendo nella diversificazione di prodotti, strumenti e operatori a vario titolo coinvolti nella filiera - non necessiti del pari di un'analogha struttura di vigilanza o, quanto meno, di una razionalizzazione delle funzioni di vigilanza e controllo, ora ripartite tra più organismi con competenze non di rado sovrapponibili. Si pensi ad esempio alle ampie competenze regolamentari dell'ADM, che copre un ampio spettro del settore dei giochi e delle scommesse. Tuttavia, alla sua competenza è sottratto un ampio segmento, come le tradizionali case da gioco "fisiche" (Venezia, San Remo, Saint Vincent, Campione d'Italia) che, probabilmente, anche a causa di tale segregazione, non hanno beneficiato, anzi al contrario hanno subito, lo sviluppo entropico delle altre forme di gioco. Così pure, nel settore delle scommesse *on line*, oltre alle enormi potenzialità di analisi sviluppate dall'ADM, di cui il Comitato ha potuto apprezzarne la professionalità e i risultati in occasione di un sopralluogo alla sede, non può prescindere dal tener conto delle competenze maturate dai reparti specializzati delle forze dell'ordine, in primo luogo, della Polizia di Stato e della Guardia di finanza che andrebbero sicuramente potenziate negli organici e nelle strumentazioni e poste in un contesto di azione repressiva organicamente strutturato, per poter essere fortemente valorizzate e produrre risultati ben più efficaci.

<sup>134</sup> CNEL - Commissione istruttoria unica (già Commissione IV)-Osservatorio socio-economico sulla criminalità. *Bozza di schema di osservazioni e proposte sulle politiche istituzionali sul tema del gioco d'azzardo sia su concessione statale e sia in forme illegali*. Documentazione prodotta dal prof. M. Fiasco in occasione della sua audizione presso il X Comitato.

<sup>135</sup> *Idem*.

Il patrimonio di professionalità ed esperienza nel nostro Paese è enorme. Tuttavia, di fronte, ad una dimensione così vasta e complessa come il settore dei giochi e delle scommesse, legali ed illegali, è tempo di porre le fondamenta per mettere a sistema tutte le risorse disponibili, in modo da rendere il meccanismo di vigilanza, regolamentazione, controllo e repressione un unico armonico, funzionale all'obiettivo di garantire legalità al sistema allontanando le mafie e le illegalità, efficacia sul piano fiscale, occasione di equilibrato sviluppo e garantire i livelli occupazionali.

Peraltro, è assodato che il corretto sviluppo del mercato dei giochi e delle scommesse dipende certamente da quanto sono robusti i presidi di legge a tutela della legalità, ma non può prescindere dal livello di efficienza della vigilanza e dei controlli che lo Stato può concretamente assicurare. Per quanto riguarda le scommesse, comprese quelle sportive, e il fenomeno del *match fixing*, cioè la possibilità di alterare, compromettere, comminare il risultato di un evento sportivo, ha destato allarme nelle forze dell'ordine fin dall'emanazione della legge n. 133 del 1999, che ampliava la possibilità lecita delle scommesse, avviando un forte interesse investigativo attuato concretamente dagli inizi del 2000<sup>136</sup>.

In settori quali quelli del gioco e delle scommesse, comprese quelle sportive, che, tradizionalmente appetiti dalle organizzazioni criminali e dal malaffare e per tale ragione riservati allo Stato, è assolutamente fondamentale assicurare un equilibrio tra dimensione del mercato "a rischio" e il livello dei controlli che lo Stato è in grado di assicurare. In caso contrario, il segmento non adeguatamente presidiato diventa facile preda di schemi di riciclaggio, del malaffare e delle organizzazioni criminali anche di tipo mafioso.

Sotto il profilo delle politiche antimafia, tenuto conto dei dati statistici riportati nella presente Relazione e delle testimonianze dei vari interlocutori auditi dal Comitato, appare evidente che l'attuale dimensionamento (e frazionamento) del mercato dei giochi ecceda la portata della vigilanza e del controllo che può assicurare lo Stato, attraverso l'attuale impianto dei sistemi di vigilanza, controllo e repressione, così come ora organizzate e coordinate, e le risorse qualificate disponibili.

Occorre dunque porre al centro di una riforma strutturale del sistema dei giochi il ripristino di una condizione di "equilibrio di legalità", intervenendo:

- sia sul lato dell'offerta, non solo dando seguito alla contrazione dell'offerta così prevista dall'ultima legge di stabilità, ma prevedendo altresì, in occasione dell'intesa che la Conferenza unificata si accinge a predisporre, una diversa articolazione, tipologia e configurazione sul territorio dei punti di gioco, secondo le proposte che sono state più diffusamente illustrate nel paragrafo 3.2;
- sia sul versante della vigilanza, intervenendo sul sistema di *governance*, dando attuazione al dettato della quarta direttiva, così da rendere più efficace il sistema di *supervision* e il quadro dei controlli.

Sarà, pertanto, cura del legislatore valutare le modalità in cui attuare un nuovo modello di *governance* della vigilanza nel settore dei giochi e delle scommesse, improntato ad efficacia ed efficienza, anche cogliendo il richiamo del legislatore europeo agli Stati membri, contenuto nella citata quarta direttiva, sulla necessità di presidiare un settore ad alto rischio, come quello del gioco d'azzardo, attraverso **un'autorità con "poteri di vigilanza rafforzati"**.

## 9. Conclusioni e proposte

Relativamente ai legami, purtroppo manifesti, tra gioco legale e criminalità, possiamo ragionevolmente sostenere di essere in presenza di un quadro di progressiva emersione di

<sup>136</sup> Si vedano al riguardo le audizioni del dottor Andrea Grassi, direttore della I Divisione del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato e del generale B. Stefano Screpanti, capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza, svoltesi presso il Comitato il 3 marzo 2016.

consistenti avvenimenti di attività dedite a pratiche di illegalità; si tratta, nello specifico, di organizzazioni mafiose che, operando nell'illegalità, sono state in grado di trarre ragguardevoli benefici economici. Tuttavia, grazie ad una seria e puntuale attività di controllo e repressione da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e delle forze dell'ordine, le autorità hanno concorso, in maniera determinante, ad individuare e a regolarizzare, attraverso azioni puntuali quali recuperi di imposte, denunce e sequestri penali, unitamente a misure di carattere cautelare.

Si tratta quindi, di un'attività encomiabile e fondamentale nella sostanza, ma che tuttavia, sotto la minaccia costante di una sistema di poteri mafiosi sempre più interessato agli ingenti profitti che può ottenere sia dal gioco legale quanto da quello illegale, richiede un affinamento delle norme di prevenzione e contrasto e taluni interventi "di sistema".

In particolare, la Commissione propone l'adozione delle seguenti misure:

### 1) Barriere all'ingresso

Sul piano dei requisiti per la partecipazione a gare o a procedure ad evidenza pubblica e il rilascio, il rinnovo e il mantenimento di concessioni in materia di giochi pubblici, la realtà del settore dei giochi, come emersa dalle indagini della magistratura e delle forze dell'ordine, sembra suggerire l'opportunità di tali modifiche normative:

#### a) **ampliare l'ambito dei delitti ostativi:**

- alle fattispecie più gravi di reati in materia fiscale, con particolare attenzione ai delitti di cui agli articoli 2 e 8 del decreto legislativo n. 74 del 2000, che puniscono colui che, al fine di consentire a terzi l'evasione delle imposte, emette o rilascia fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, solitamente personaggi a capo di società fantasma dedicate a tale attività (fenomeno delle cosiddette società cartiere) (articolo 8) e colui che utilizza, in dichiarazione, tale falsa documentazione (articolo 2);
- ai delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal Libro II, Titolo II, Capi I e II del codice penale, con particolare riferimento alle forme di peculato, corruzione e concussione interna e internazionale, concussione per induzione, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni pubbliche, traffico di influenze illecite, turbata libertà degli incanti e turbata libertà nel procedimento di scelta del contraente;
- al delitto di autoriciclaggio di cui all'art. 648-ter.1 del codice penale;
- al reato di scambio elettorale politico-mafioso di cui all'art. 416-ter del codice penale;
- ai delitti di terrorismo interno e internazionale;
- alle più gravi figure di reati comuni, da individuarsi specificatamente, ora apparentemente escluse dal novero delle condizioni ostative;

#### b) considerare, accanto ai delitti consumati, quelli **tentati**;

#### c) equiparare espressamente, ai fini degli effetti interdittivi, la **sentenza di patteggiamento** a quella di condanna;

#### d) richiamare le **nozioni di delitti di criminalità organizzata e riciclaggio accolte dalla comunità internazionale**, al fine di rendere possibile l'applicazione delle cause ostative anche alle condanne riportate all'estero per la commissione di tali reati;

#### e) in analogia con le norme sugli appalti pubblici, introdurre il **divieto di partecipazione** per l'operatore economico che sia stato soggetto alla **sanzione interdittiva** di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 o ad altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione o avendo subito condanna per il reato di falso in bilancio;

#### f) **estendere ai concessionari delle reti on line di raccolta di gioco a distanza, ai gestori e terzi incaricati degli apparecchi** e ai proprietari, produttori e importatori degli apparecchi la normativa che sottopone il rilascio della prevista autorizzazione alla presenza dei requisiti di cui alla normativa antimafia e agli artt. 11, 12, 92 e 131 del TULPS.

- g) **uniformare la disciplina** per il rilascio di concessioni e autorizzazioni a **tutti i soggetti della filiera**, compresi i concessionari delle reti *on line* di raccolta di gioco a distanza, ai proprietari, produttori e importatori degli apparecchi.

## 2) **Revisione dell'apparato sanzionatorio penale ed amministrativo**

- a) una possibile revisione del sistema sanzionatorio non dovrebbe prescindere dalla funzionalità dell'intero sistema e dunque tener conto della giurisprudenza della Corte di giustizia europea prima richiamata, cui hanno fatto seguito diverse pronunce della Corte di cassazione, **ancorando direttamente alla tutela di interessi di ordine pubblico** (limitazione e controllo del gioco d'azzardo, impedimento alle infiltrazioni della criminalità organizzata e alle operazioni di riciclaggio) **l'obbligo di concessione o autorizzazione di polizia anche per gli operatori di società aventi sede all'estero**;
- b) al fine di adeguare le sanzioni penali alla realtà fenomenica, occorrerebbe effettuare un **salto di qualità nella previsione della misura della pena** da irrogare nei confronti di chiunque svolga l'attività di esercizio del gioco illecito, anche quale mero intermediario di terzi, **in assenza delle prescritte concessioni ed autorizzazioni**;
- c) sarebbe in tal modo anche possibile ovviare ad una delle principali criticità rilevate nei confronti dell'articolo 4 della legge n. 401 del 1989 relativamente alla impossibilità di procedere alle indagini con l'**attivazione di intercettazioni telefoniche**, stanti gli assai contenuti limiti edittali della sanzione prevista;
- d) è matura l'esigenza di una **seria riflessione sulla compatibilità tra un'azione di reale contrasto al gioco illecito ed alle infiltrazioni mafiose e il costante ricorso a forme di sanatoria** che, in buona sostanza, finiscono con il realizzare una regolarizzazione della sola posizione fiscale/amministrativa, lasciando impuniti i reati, per il fatto che allo stato non esiste un chiaro ed efficace impianto sanzionatorio specifico per il gioco *on line*;
- e) la pena della reclusione da irrogarsi per le condotte maggiormente pericolose, dovrebbe essere tale da **elevare il termine massimo di prescrizione** ad un lasso di tempo congruo rispetto ad accertamenti, solitamente assai laboriosi, tesi a disvelare le effettive dimensioni dell'attività illecita ed i suoi eventuali collegamenti con altre realtà criminali;
- f) occorrerebbe, anche, meglio stigmatizzare la condotta del cosiddetto "giocatore clandestino" attraverso la **previsione di un reale deterrente per i giocatori in clandestinità**, costituito da una sanzione penale adeguata, che può contribuire a ridurre il bacino di "utenza" da cui le mafie traggono considerevoli profitti nel settore del gioco e delle scommesse; quale bilanciamento all'inasprimento delle sanzioni, dovrebbe valutarsi la previsione di circostanze attenuanti specifiche applicabili ai giocatori clandestini che risultino affetti da dipendenza da gioco d'azzardo, se attestati dal SSN, ed accettino l'inserimento in un percorso riabilitativo;
- g) sarebbe utile introdurre norme che rappresentino un **effettivo deterrente al gioco illegale perseguendone i profitti illeciti**;
- h) occorrerebbe prevedere la **responsabilità della società di gestione del punto di raccolta delle scommesse e di trasmissione dati** ai sensi della legge n. 231 del 2001, così come della società cui vengono riversate le somme della raccolta delle scommesse illegali e che fornisce la provvista per il pagamento delle vincite e della percentuale spettante a chi ne organizza la raccolta;
- i) considerata la recente depenalizzazione di tutte le fattispecie penali punite con l'ammenda, andrebbe avviato un generale **ripensamento del sistema sanzionatorio in materia di giochi e scommesse al fine di inasprire le pene** in modo che risultino adeguatamente dissuasive e deterrenti;
- j) sarebbe utile prevedere **specifiche e più stringenti ipotesi di sanzioni accessorie**, quali la sospensione e la decadenza dalle concessioni o dalle autorizzazioni, non soltanto in presenza di reati ma anche nei casi più gravi di violazione delle condizioni di esercizio

del gioco lecito da parte dei concessionari che intrattengono rapporti contrattuali con soggetti non in regola dal punto di vista autorizzativo, dai gestori o terzi incaricati, da chi produce o importa apparecchi non rispondenti alle caratteristiche e alle prescrizioni stabilite dai regolamenti, dai distributori e installatori di apparecchi abilitati al gioco da remoto attraverso una connessione telematica dedicata non conforme con la normativa secondaria;

- k) un valido strumento d'intervento immediato, per le situazioni più ad alto rischio, potrebbe essere costituito da una sorta di **DASPO in tema di giochi e scommesse**, stabilendo presupposti e modalità di esercizio dei poteri del questore finalizzati all'adozione di misure contingibili e urgenti di chiusura di uno o più punti di offerta di gioco o di esclusione della relativa rete di raccolta del gioco con vincita di denaro presenti in un determinato ambito territoriale, in caso di pericolo di diffusione del fenomeno del gioco minorile o della dipendenza da gioco patologico e al fine di fronteggiare il rischio di infiltrazione o condizionamento della criminalità organizzata del settore del gioco pubblico accertato sulla scorta di concreti ed univoci elementi di fatto;
- l) accanto a una rivisitazione del sistema sanzionatorio penale, occorrerebbe **prevedere in capo ai concessionari una responsabilità di posizione legata ai concetti di culpa in vigilando o in eligendo** ben noti alla nostra tradizione civilistica. A un necessario inasprimento delle sanzioni pecuniarie per il diretto responsabile delle violazioni, conseguirebbe in tal modo una presunzione di corresponsabilità del concessionario, con conseguente possibilità per lo Stato di recuperare l'importo della sanzione direttamente da quest'ultimo, a meno che non provi di aver fatto tutto il possibile per impedire la condotta da parte del titolare del punto gioco. Nei casi di reiterazioni delle violazioni da parte di quest'ultimo, si potrebbe persino prevedere a carico del concessionario la sospensione dall'esercizio della concessione e delle autorizzazioni ottenute e in ultima analisi la decadenza.

### 3) Rafforzamento delle misure antiriciclaggio attraverso la tracciabilità delle vincite al gioco

- a) Al fine di ovviare alle caratteristiche di anonimato insite nei *ticket* rilasciate dalle VLT al termine delle sessioni di gioco, è necessario prevedere le opportune soluzioni tecniche tese a **collegare indissolubilmente ogni operazione di cashout al nominativo del soggetto che ha provveduto ad avviare la sessione di gioco** e che ha effettuato la vincita; una possibile soluzione, potrebbe essere quella di consentire il gioco sulle VLT solo a chi è in possesso di un titolo di autorizzazione di gioco (sotto forma di *ticket* o *card*) rilasciato dal responsabile di sala a fronte dell'esibizione di un valido documento di riconoscimento, non solo al fine di accertare la maggiore età ma anche e soprattutto per la conservazione dei dati anagrafici; il *ticket*, cui dovrà essere attribuita una validità limitata nel tempo al fine di evitare possibili abusi, offre la possibilità al giocatore di provvedere alla ricarica dello stesso esclusivamente attraverso il versamento del corrispettivo in contanti nelle mani del responsabile di sala; ogni ricarica e vincita sono memorizzate nel *ticket* e, al termine della giocata, solo il soggetto cui il *ticket* è stato rilasciato è titolato a monetizzare in contante l'eventuale *cashout*;
- b) attesa la estrema versatilità d'uso per finalità illecite dei **conti di gioco on line**, occorre che i medesimi siano **sottoposti al medesimo regime antiriciclaggio**, più rigoroso, **previsto per i conti correnti e gli altri rapporti continuativi**; deve essere inoltre prevista la possibilità che anche i conti di gioco *on line* siano censiti e confluiscono presso la cosiddetta "anagrafe dei conti", in modo che l'UIF e gli organismi investigativi (DIA e Guardia di finanza) vi abbiano accesso diretto per finalità di antiriciclaggio, per

l'esecuzione di indagini di polizia giudiziaria e nell'ambito delle indagini patrimoniali dirette all'applicazione di una misura di prevenzione antimafia.

In una prospettiva più ampia, la Commissione ritiene necessario proporre alcuni interventi di sistema finalizzati all'adozione di misure che assicurino un corretto equilibrio tra la capacità dei controlli che lo Stato è in grado di assicurare e l'ampiezza della rete dei punti di gioco da controllare, attese le difficoltà derivanti, oltre che dalla dimensione, dalla estrema polverizzazione dei punti di gioco che ne ostacola la remuneratività dei controlli stessi. Occorre inoltre definire un assetto dei rapporti con le regioni e i comuni tale che sia lo Stato che il sistema delle autonomie contribuisca, ciascuno del proprio ruolo, ad accrescere il livello di legalità di tale comparto. Inoltre, in una prospettiva che auspica una riforma, e non un semplice riordino, dell'intero impianto dei giochi pubblici, si propone di rivedere gli assetti istituzionali del vigente il complessivo sistema di vigilanza e controllo del settore nonché, nel quadro una più vasta politica di sicurezza delle infrastrutture critiche del Paese sul *web* (cosiddetto *cyber crime*), l'adozione di misure per garantire la sicurezza delle reti di gioco e delle scommesse.

Al riguardo si propone quanto segue:

#### 4) Politiche antimafia e ruolo delle autonomie locali. La "questione territoriale"

Atteso che la legge di stabilità per il 2016 ha attribuito alla Conferenza unificata Stato - autonomie locali il compito di definire, entro il 30 aprile 2016, le caratteristiche dei punti vendita di gioco e i criteri per la loro distribuzione sul territorio, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico, della pubblica fede dei giocatori e prevenire il rischio di accesso dei minori, si segnala l'urgenza che quanto prima si pervenga al raggiungimento della predetta intesa, auspicando che la soluzione della cosiddetta "questione territoriale", per gli aspetti di interesse istituzionale della Commissione parlamentare antimafia, si ispiri ai seguenti criteri di massima:

- a) al fine di agevolare i controlli amministrativi e di polizia sui vari punti di gioco, presupposto indispensabile per uno sviluppo corretto di un settore ad alto rischio di infiltrazione mafiosa qual è quello del gioco d'azzardo, il nuovo sistema distributivo del gioco lecito si deve fondare su un **armonico equilibrio di dimensionamento generale dell'offerta totale di gioco** e su una distribuzione sul territorio dei punti vendita di gioco sostenibile sotto il profilo dell'impatto sociale e dei controlli che possono in concreto essere assicurati dalle autorità a ciò preposte;
- b) l'eccessiva polverizzazione sul territorio delle diverse tipologie di punti di gioco pone un notevole ostacolo all'effettuazione di adeguati controlli amministrativi e di polizia; ciò vale a maggior ragione, ma non solo, nelle aree del Paese dove le autorità inquirenti sono chiamate a far fronte quotidianamente alle minacce poste da articolate organizzazioni criminali anche di tipo mafioso; occorre, pertanto, offrire alle regioni e agli enti locali, in alternativa o in aggiunta alle tipologie di punti di gioco previsti dalla legislazione vigente, la possibilità di prevedere che la propria quota di offerta di gioco sia assorbita e concentrata in un **numero limitato di "luoghi di gioco" considerati "sicuri"**. Ad esempio, potrebbero essere istituite "sale da gioco certificate", con caratteristiche tali da scongiurare ogni minimo rischio di infiltrazione criminale, elusione delle regole o di distorsione, come, ad esempio, una formazione specifica del personale, l'accesso selettivo all'ingresso della sala, la completa identificazione dell'avventore, la tracciabilità completa delle giocate e delle vincite, apparati di videosorveglianza interna simili a quelli in dotazione ai tradizionali casinò, collegamento diretto della sala con presidi di polizia e/o con l'ADM;

- c) sul presupposto che le varie aree del Paese sono sottoposte a differenti profili di rischio di condizionamento e di infiltrazione mafiosa, oltre che della maggiore o minore propensione al gioco compulsivo, alla dipendenza da gioco patologico e a differenti situazioni di tensione o degrado sociale, occorre che **nella fase di predisposizione dei criteri per la distribuzione sul territorio**, previsti dalla legge al fine, tra l'altro, di "garantire i migliori livelli di sicurezza (...) per la tutela dell'ordine pubblico", **sia attribuita la necessaria rilevanza a significativi indicatori di rischio, quali l'"indice di presenza mafiosa"** dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano, l'"indice di organizzazione criminale" (IOC) elaborato dall'EURISPES ed altri indici pertinenti quali quelli utilizzati dall'ISTAT nel rapporto BES 2014;
- d) ferma restando la pianificazione che deriverà dall'intesa, è necessario che comunque agli enti locali, primi sensori sul territorio in grado di percepire situazioni di pericolo del quadro sociale e del diffondersi di illegalità e disagio connesse al gioco, sia offerta l'opportunità di far fronte adeguatamente e con prontezza a tali situazioni; l'adozione di misure che comportino, anche indirettamente, la riduzione o l'annullamento dell'offerta di gioco sul territorio pattuita con l'intesa non è l'unica opzione; al contrario, lo Stato (e le regioni) dovranno, in primo luogo, farsi carico di **sostenere l'ente locale**, con tempestività e con adeguate risorse, **nell'adozione di misure tese a porre rimedio all'imprevista situazione emergenziale**, attraverso l'intensificazione dei controlli sui punti di gioco e scommesse, il presidio permanente dei punti di gioco ritenuti a maggior rischio, nonché la destinazione di risorse straordinarie per il potenziamento dell'operatività della polizia locale e dei servizi sociali.

#### 5) Una nuova *governance* del settore: **vigilanza rafforzata e riorganizzazione dei controlli**

Atteso che il settore del gioco e delle scommesse, così come emerge anche dalle più recenti indagini, è un ambito particolarmente sottoposto alla minaccia mafiosa e alle più varie forme di illiceità, è assolutamente fondamentale che sia assicurato il corretto equilibrio tra dimensione di tale mercato "a rischio" e il livello dei controlli che lo Stato è in grado di assicurare.

E' pertanto necessario assicurare un controllo di legalità ottimale avvalendosi di una strategia globale coordinata di prevenzione e di contrasto. Occorre delineare un sistema ben strutturato che colleghi il rispetto delle normative antimafia e antiriciclaggio con le ispezioni amministrative, le verifiche tributarie e il monitoraggio continuo e capillare delle tecnologie elettroniche e informatiche: un sistema, cioè, che sia in grado di garantire, ad esempio, la "continuità di processo", la condivisione delle informazioni e il coordinamento sulla sicurezza informatica delle reti critiche funzionali a questo settore.

Nell'ambito di una riforma strutturale del sistema dei giochi è necessario, altresì, ripristinare una condizione di "**equilibrio di legalità**" intervenendo:

- sia sul lato dell'offerta, non solo dando seguito alla contrazione dell'offerta come prevista dall'ultima legge di stabilità, ma prevedendo altresì, in occasione dell'intesa della Conferenza unificata di cui sopra, una diversa articolazione, tipologia e configurazione sul territorio dei punti di gioco, secondo le proposte che sono state più diffusamente illustrate nel precedente n. 4);

- sia sul versante della vigilanza, intervenendo sul sistema di *governance* con l'obiettivo di rendere più efficace il sistema di supervisione e il quadro dei controlli.

E' necessario lanciare un **nuovo modello di governance della vigilanza** nel settore dei giochi e delle scommesse improntato ad efficacia ed efficienza, basato anche sulla centralizzazione di qualunque dato o informazione giudiziaria riguardanti il gioco d'azzardo. Peraltro, la quarta direttiva in via di attuazione da parte del legislatore nazionale prevede esplicitamente la necessità che il settore del gioco d'azzardo, considerato vulnerabile al

riciclaggio del pari delle banche e degli istituti finanziari, sia adeguatamente governato da **un'autorità dotata di "poteri di vigilanza rafforzati"**. Occorre, in altri termini, consentire, attraverso una forte azione di coordinamento, un salto di qualità sul piano dei risultati facendo ricorso alle enormi potenzialità di analisi sviluppate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, così come al patrimonio di competenze maturate dai reparti specializzati delle forze dell'ordine, che andrebbero sicuramente potenziate negli organici e nelle strumentazioni e messe a sistema ben oltre i "tavoli di lavoro", i moduli di coordinamento e lo scambio informativo. Peraltro, per il gioco *on line* e le scommesse, comprese quelle sportive, l'esistenza di un'autorità con poteri di vigilanza rafforzata e la relativa centralizzazione di qualunque dato o informazione sarebbe l'unica via per un reale coordinamento con l'azione svolta dai vari organismi di vigilanza in tali settori (ad esempio, UIF, Unità informativa scommesse, Federazione italiana gioco calcio, Coni, Unire).

Con riferimento al fenomeno sempre più diffuso del *match fixing*, dove non di rado sono risultate coinvolte organizzazioni di tipo mafioso o comunque a carattere transnazionale, occorre inoltre che sia dato ulteriore impulso alle iniziative a tutela dell'integrità dello sport a livello di Unione europea, previste nell'ambito del cosiddetto Piano europeo per lo sport 2014-2017<sup>137</sup>. In particolare, la Commissione antimafia auspica **l'adozione della necessaria legislazione europea che individui i fattori di rischio associati alle partite truccate**, lo sviluppo di strumenti per la gestione di tali rischi, un sistema di *early warning* tra le autorità competenti su giochi e scommesse degli Stati membri, la predisposizione di **meccanismi per lo scambio d'intelligence o di elementi di analisi sulle situazioni sospette di match fixing** e che, soprattutto, assicuri il necessario coordinamento a livello europeo tra le forze di polizia competenti sulla criminalità organizzata e le autorità nazionali di vigilanza su giochi e scommesse nei casi in cui si ha motivo di ritenere che determinati eventi sportivi siano truccati da appartenenti ad associazioni mafiose o a carattere transnazionale; così come un'azione coordinata sul piano europeo che assicuri la trasparenza delle strutture proprietarie delle società sportive, in particolar modo di quelle del professionismo calcistico, al fine di evitare il rischio che possano essere riciclati capitali di illecita provenienza.

### **Raccomandazione al Governo: per una politica della sicurezza delle infrastrutture critiche del gioco legale. La minaccia del cyber crime**

Sulla protezione del sistema del gioco, richiamato al paragrafo 8.1, vista l'annunciata intenzione da parte del Governo di attivare una strategia *ad hoc* sulla *cyber security* per il Paese, si raccomanda una profonda riflessione sulla portata di un attacco analogo a quello di gennaio 2016, su un obiettivo qualsiasi non protetto da soluzioni adeguate, in quanto il volume generato potrebbe appunto bloccare sia operatori di telecomunicazione sia del sistema del gioco stesso, e quindi diventare in breve un attacco ad una infrastruttura critica nazionale.

In questa ottica il problema dei cosiddetti "attacchi a negazione del servizio" (*DDoS-Distributed Denial of Service*) e la rete internazionale per la consegna dei contenuti (*CDN-Content Delivery Network*) necessiterebbe di una azione specifica da parte del nostro Paese per promuovere una riflessione più approfondita a livello internazionale, in quanto gli operatori stessi non potrebbero da soli gestire la resilienza della rete in tali circostanze, ma

---

<sup>137</sup> Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 21 maggio 2014, sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport (2014 - 2017). GUUE C 183/12 del 14.6.2014.

richiedere ad esempio una cooperazione normata tra gli operatori del settore, basata sul principio della distribuzione della protezione come descritto in precedenza.

### **Raccomandazione al Governo sull'adozione di misure armonizzate a livello europeo nel settore del gioco d'azzardo a distanza**

Si raccomanda al Governo di adoperarsi per l'attuazione dei contenuti della risoluzione approvata nello stesso testo dalla Camera (11 dicembre 2014) e dal Senato (29 ottobre 2014) al termine dell'esame della relazione della Commissione antimafia sul semestre europeo e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea (Doc. XXIII, n.2), nell'ambito della quale (punto 10) sono indicati aspetti rilevanti trattati nella presente Relazione, in ordine ai quali si chiede di porre in essere qualunque iniziativa al fine di adottare a livello europeo misure armonizzate, o comunque concertate, al fine di evitare la penetrazione o l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore del gioco d'azzardo a distanza - in particolare delle scommesse telematiche, dei *videopoker* e dei casinò *on line* - che rientra tra quelli a rischio più elevato. Si sottolinea l'esigenza di un quadro normativo armonizzato per assicurare che siano previsti i necessari requisiti di onorabilità e di professionalità per tutti gli operatori della filiera del gioco, per garantire lo scambio di informazioni e di *intelligence* sulle ipotesi di violazione, per individuare comportamenti anomali o sospetti, per consentire la piena tracciabilità delle operazioni e l'identificazione dei soggetti che partecipano ai giochi a distanza al di sopra di una soglia stabilita.

***ALLEGATO: Elenco delle audizioni svolte****Seduta del 25 febbraio 2016:*

Audizione del presidente dell'Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio (ALEA) Maurizio Fiasco, del giornalista de "L'Espresso", Giovanni Tizian e del giornalista di "Avvenire", Toni Mira;

*Seduta del 3 marzo 2016:*

Audizione del colonnello dei Carabinieri Rubino Tomassetti, comandante III Reparto ROS, del generale di brigata Stefano Screpanti, capo del III Reparto – operazioni Guardia di finanza e del dottor Andrea Grassi, direttore I Divisione del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato;

*Seduta del 10 marzo 2016:*

Audizione del sostituto procuratore della Direzione nazionale antimafia, dott.ssa Diana De Martino;

*Seduta del 17 marzo 2016:*

Audizione del coordinatore nazionale di Avviso Pubblico, dott. Pierpaolo Romani, del vice presidente nazionale di Avviso Pubblico, dott. Paolo Masini e del coordinatore dell'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico, dott. Giulio Marotta;

*Seduta del 7 aprile 2016:*

Audizione del segretario generale dell'associazione concessionaria di apparecchi da intrattenimento (ACADI) dott. Stefano Baduini, e dei rappresentanti della società CY4GATE, dottor Massimiliano Romeo, *marketing and sales director* e dottor Andrea Pompili *cyber defense security unit*;

*Seduta del 14 aprile 2016:*

Audizione del dott. Massimo Passamonti, presidente di Sistema Gioco Italia - SGI e il dott. Umberto Di Primio, vice presidente dell'ANCI e sindaco di Chieti.

*Seduta del 5 aprile 2016:*

Audizione, in Commissione plenaria, del direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Giuseppe Peleggi.

