

Le Infiltrazioni della criminalità organizzata nel gioco lecito e illecito

La dottoressa Barbara Sargenti, magistrato della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, ha illustrato la presente Relazione in occasione del seminario sul gioco d'azzardo rivolto agli amministratori locali, tenutosi il 5 ottobre 2017 a Treviso, nell'ambito del progetto formativo "Conoscere le mafie, costruire la legalità", organizzato dalla Regione del Veneto in collaborazione con Avviso Pubblico.

Il contesto di riferimento. Il settore del gioco pubblico continua a vivere in Italia un periodo di straordinario dinamismo, come testimonia il costante aumento del volume delle giocate e la diversificata varietà dei prodotti offerti.

Nonostante la latente crisi economica, o forse proprio a causa di essa, gli italiani non rinunciano a impiegare risorse nel gioco ed a tentare la fortuna.

Dopo una lieve flessione (eccettuato che per gli apparecchi da intrattenimento) avvenuta nel 2015, si è visto il costante incremento delle giocate in quasi tutti i settori. Come rilevato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli¹, nel 2016 il comparto giochi e scommesse ha fatto registrare un aumento della raccolta delle giocate, che si sono attestate a circa 96 miliardi di euro, determinando un incremento pari all'8,74% rispetto all'annualità precedente.

Di tale raccolta, circa 77 miliardi sono tornati ai giocatori sotto forma di vincite.

La "spesa" complessiva registrata è stata pari a circa il 20% delle somme giocate, cioè oltre 19 miliardi di euro.

Di tale somma, 10,1 miliardi di euro hanno costituito le "entrate" erariali, con un incremento pari al 24,83% rispetto al 2015 (ciò viene spiegato anche con l'aumento della tassazione sulle slot, introdotta dalla legge di stabilità dell'anno 2015).

Nove miliardi rappresentano invece il "volume d'affari" (inteso come ricavato) della filiera.

Il settore su cui si concentrano il maggior numero di giocate resta quello degli apparecchi da intrattenimento (*new slot* e *VLT*), con una quota di mercato pari a quasi il 53% ed un incremento rispetto all'anno precedente del 2,6%.

Giova evidenziare che le regioni dove si gioca di più sono LAZIO, EMILIA ROMAGNA, LOMBARDIA, VENETO.

Di particolare rilievo è anche la crescita del gioco online (giochi di carte e giochi di abilità a distanza con un + 20,8% rispetto all'anno 2015) che ha rappresentato la seconda quota di mercato con il 17,05%, seguita dalle lotterie e dal lotto.

Per il resto, l'Agenzia ha censito una modesta contrazione delle lotterie (- 0,9%) a fronte dell'incremento della raccolta derivante dal lotto (+ 14,4%). Anche il gioco a base sportiva ha registrato una sensibile crescita (+ 34,2%), mentre il bingo è rimasto sostanzialmente invariato.

La crescita costante del ricorso al gioco legale ha indotto il legislatore a varare, nel tempo, misure destinate ad arginare i gravi squilibri registrati, trattandosi di un

¹ Fonte: Libro Blu dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli "Organizzazione, attività e statistica. Anno 2016". <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/documents/20182/536133/Finale.pdf/be930354-13d9-46b9-958b-69eb128a1869>.

fenomeno in grado di creare forme di dipendenza in molti soggetti, anche per la sempre maggiore diffusione di forme massive di pubblicità e per la presenza di un'offerta capillare di forme di gioco sul territorio².

L'azione della criminalità organizzata. Del resto la tendenza del gioco a creare una vera e propria forma di dipendenza comportamentale determina non solo gravi disagi alla persona, ma, soprattutto può arrivare a compromettere l'equilibrio familiare, lavorativo e finanziario di un soggetto, fino all'indebitamento ed all'assoggettamento a prestiti a tassi usurari presso la criminalità organizzata.

Ma non è solo questo il settore di intervento del crimine organizzato nel comparto giochi e scommesse.

In tale contesto, anzi, da sempre la criminalità organizzata di tipo mafioso individua una serie di "*reati fine*" particolarmente lucrosi, vista la possibilità di realizzare, attraverso la gestione diretta o indiretta delle società inserite a vario titolo in tale comparto, ingenti introiti, riducendo al tempo stesso il rischio di incorrere nella attività repressiva delle forze di polizia.

A fronte di possibili rilevanti guadagni, l'accertamento delle condotte illegali è, infatti, alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie piuttosto contenute, in ragione di un sistema sanzionatorio, quale quello vigente, che, a causa di pene edittali non elevate per il reato di gioco illecito, non permette a volte l'utilizzo di efficaci sistemi di indagine.

Dai dati a disposizione della DNA il numero di procedimenti iscritti per i reati di contrasto del fenomeno rimane sostanzialmente stabile negli anni e non risulta, nel numero, particolarmente rilevante, concentrandosi soprattutto nelle regioni meridionali e nel territorio laziale.

Si tratta dei procedimenti penali più recenti istruiti da diverse Direzioni Distrettuali Antimafia; procedendo da Roma verso sud esse sono Napoli, Potenza, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Messina. Procedendo verso nord, oltre Roma, esse sono Bologna, Genova, Milano, Torino.

Non risultano procedimenti penali che abbiano riguardato l'infiltrazione della criminalità organizzata nel mondo del gioco in Toscana, Umbria, Marche, Veneto.

Per ciò che finora è emerso dai vari procedimenti può dirsi che l'infiltrazione avviene con modalità differenti che si sono evolute nel tempo, adeguandosi alle nuove tecnologie ed all'avvento dei giochi *on-line*. La criminalità mafiosa investe nel gioco, sia per percepire rapidamente guadagni consistenti, soprattutto se le regole vengono alterate per azzerare le possibilità di vincita dei giocatori o per abbattere l'entità dei prelievi erariali, sia per riciclare capitali illecitamente acquisiti con le estorsioni, il traffico di sostanze stupefacenti, e quant'altro.

La criminalità mafiosa condiziona il settore del gioco in maniera multiforme:

- condiziona direttamente la gestione, - eventualmente attraverso prestanome - di sale e punti di raccolta inseriti nel circuito "legale" di gioco e scommesse;

² Vedi al riguardo DL 158/2012 che ha introdotto tra gli stati patologici oggetto di cura da parte del SSN la ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, e che ha posto precisi limiti alla pubblicità dei giochi

- si è dotata di “strutture parallele” con le quali esercitarne l’offerta illegale: dai centri scommesse mimetizzati come Centri Trasmissione Dati alla realizzazione di siti abusivi per l’offerta di gioco e scommesse online, situati anche all’estero.

Non vi è dubbio che l’ampliamento del gioco d’azzardo legale abbia costituito una risorsa per le mafie anziché un freno agli affari, come era nelle intenzioni del legislatore dal 2004 in poi. Trattandosi di un importante settore economico la mafia ha, nel suo dna, la tendenza ad acquisirne il controllo. Non è un caso che il paradigma normativo dell’articolo 416 bis del codice penale preveda che le mafie, attraverso l’intimidazione e la conseguente omertà che ne deriva (in ciò consiste il metodo mafioso) mirino ad accumulare ricchezza illecita, acquisendo, tra l’altro, il controllo di attività economiche anche indirettamente.

L’infiltrazione del settore legale del gioco avviene con modalità differenti:

- la tradizionale e “*PARASSITARIA*” ATTIVITÀ ESTORSIVA, perpetrata ai danni delle società concessionarie, delle sale da gioco e/o degli esercizi commerciali in cui si esercita il gioco elettronico, analogamente a quanto avviene per le altre attività commerciali e produttive;
- la diffusa IMPOSIZIONE DELLE “*MACCHINETTE VIDEO-POKER*” negli esercizi pubblici insistenti sul territorio sottoposto al controllo mafioso. In taluni casi è stata documentata la possibilità “*alternativa*” offerta alle vittime di installare videopoker di società non riconducibili all’organizzazione mafiosa, dietro il pagamento di €100 mensili per ogni macchinetta installata.
- l’INFILTRAZIONE DI SOCIETÀ, PUNTI SCOMMESSA E SALE DA GIOCO, sia intestandole direttamente a *prestanome*, sia attraverso la compartecipazione delle società concessionarie, titolari dei “*nulla osta*” dell’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

Inoltre, le mafie dominano il settore illegale del gioco

Parallelamente alle attività che, pur essendo svolte con finalità criminali, si realizzano su piattaforme di gioco legali, sono state documentate altre forme di attività illegali³, la cui natura è in progressiva, costante evoluzione, che vede la criminalità organizzata operare attraverso soggetti in possesso di specifiche competenze tecniche

Di seguito si richiamano i fenomeni illeciti più ricorrenti:

- a. la raccolta abusiva di scommesse, operata anche mediante centri di trasmissione dati utilizzati da soggetti non in possesso delle previste concessioni/autorizzazioni statali.

Nello specifico, la raccolta “da banco” dei giochi e delle scommesse viene effettuata attraverso una rete di agenzie inquadrata, simulatamente, come meri

³ Agli esercenti 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. Le *slot machines*, infatti, pur risultando regolarmente collegate alla rete telematica dell’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (*A.A.M.S.*), mediante la collusione di funzionari corrotti, vengono alterate in maniera sistematica al fine di trasmettere solo parzialmente i dati relativi alle giocate. Nell’ambito di tale attività impositiva il sodalizio si rivolge di regola a titolari di attività commerciali che versano in gravi difficoltà economiche, prestando denaro per poi pretendere l’immediato rientro, minacciando di incassare i titoli ricevuti in garanzia qualora i commercianti non installino presso i loro esercizi i videogiochi. In alcuni casi tale esercizio abusivo dell’attività finanziaria ha consentito di rilevare completamente le attività economiche.

centri di trasmissione dati (CTD) collegati a bookmaker esteri (autorizzati a operare la raccolta a distanza in forza di apposite licenze rilasciate dalla competente Autorità straniera) da un apparente “contratto di prestazioni di servizi”. Di fatto, le poste dei giocatori vengono acquisite in denaro contante o tramite assegni, direttamente consegnati al gestore del punto commerciale dislocato sul territorio. Il contratto di gioco e scommessa, perciò, si perfeziona interamente sul territorio dello Stato e viene direttamente gestito dal punto commerciale, che poi trasferisce le somme, compensando le perdite con le vincite e al netto della propria provvigione⁴.

Tale modus operandi permette, quindi, di:

- sottrarsi al pagamento dell'imposta unica sulle scommesse ottenendo un ingiusto profitto a danno dello Stato italiano.
- conseguire sul territorio nazionale utili d'impresa, riconducibili a una stabile organizzazione occulta che sono sottratti al pagamento delle imposte;
- riciclare denaro “sporco” attraverso l'utilizzo di conti di gioco intestati a persone compiacenti ovvero inconsapevoli.

b. L'alterazione o manomissione delle *slot machine* e *video lottery* (VLT), allo scopo di alterare i flussi telematici di comunicazione dei dati sulla raccolta e consentire un'illecita gestione “separata” delle giocate realmente effettuate sottraendole alla prevista imposizione tributaria.

In particolare le condotte illecite sono dirette alla:

- sofisticazione dei flussi di trasmissione dei dati telematici attuata attraverso:
 - l'utilizzazione dei cc.dd. “cloni”, vale a dire apparecchi e congegni da gioco con lo stesso codice identificativo di altri apparati per i quali sia stato rilasciato il nulla osta di distribuzione ed il nulla osta di messa in esercizio, installati all'interno di esercizi aperti al pubblico ed adibiti alla raccolta di giocate che, non rilevati dalla rete telematica dell'A.A.M.S., sfuggono completamente all'imposizione tributaria;
 - schede di gioco dotate di regolari nulla osta ma recanti software modificati atti a ridimensionare o, in taluni casi, azzerare i dati relativi alle somme giocate.

⁴ Il titolare dell'agenzia solitamente usufruisce di uno o più “conti di gioco” (conto “master” o conto di gioco intestato a soggetto compiacente) per consentire online l'effettuazione delle scommesse o la partecipazione a tornei di poker da parte di una terza persona (il “cliente finale”) che non ha un conto gioco proprio. In pratica, il cliente, senza registrarsi, effettua la puntata tramite un “conto di gioco” nella disponibilità dell'agenzia che gli rilascia una ricevuta. L'eventuale vincita viene, poi, pagata dall'agenzia in contanti (anticipando, quindi, le relative somme per conto del bookmaker, che in ogni caso ha messo a disposizione dell'agenzia un “fido” per consentire le giocate). Ciò in spregio alla normativa di settore che esclude in modo categorico la circolazione di denaro contante, sia per quanto concerne i singoli giocatori, che per i concessionari delle agenzie alle quali non spetta alcuna forma di “fido” da parte del gestore del sito. Infatti, il “conto gioco” - sulla scorta della regolamentazione dei giochi online - deve essere aperto in base a delle specifiche modalità di identificazione che lo rendono, pertanto, strettamente personale. Gli accrediti e gli addebiti debbono essere esclusivamente eseguiti online, mediante i sistemi di pagamento telematici. Viceversa, con il sopra descritto sistema fraudolento le agenzie pongono in essere una vera e propria “intermediazione” illecita tra il bookmaker e il cliente integrante gli estremi dell'esercizio abusivo di raccolta delle scommesse. In sostanza, dietro le imprese schermo, che fanno apparire sussistenti i requisiti previsti dalla normativa in materia di giochi e scommesse, si cela l'offerta al pubblico e la gestione di siti che consentono - aggirando le inibizioni dell'AAMS - l'accesso al gioco illecito.

- modificazione tecnico-informatica di congegni da divertimento, tramutati in veri e propri videopoker e/o slot machine.

La diffusione dei cosiddetti "totem", apparecchi installati all'interno di esercizi pubblici, collegati alla rete internet, che consentono, in modo illegale, il gioco a distanza.

I "totem", come riscontrato nel corso di specifiche attività di sopralluogo, sono dotati di schermo "touch-screen" e sono idonei a consentire la lettura elettronica del documento di identità, l'inserimento della "smart card" che abilita al gioco sull'apparecchiatura e l'introduzione di banconote per ricaricare la "smart card" utilizzata. Tale conformazione li assimila di fatto a delle vere e proprie slot machine. Va sottolineato che ad una prima ispezione, i "totem" possono essere confusi con terminali destinati all'acquisto di ricariche telefoniche e/o beni online: la schermata iniziale, tuttavia, dopo la digitazione di particolari "codici", diventa il gate per l'accesso ai giochi illegali. In caso di assenze di giocatori, inoltre, tali apparecchiature vanno in modalità *stand by* mostrando nuovamente loghi dei gestori telefonici ovvero banner pubblicitari di siti di shopping online. La totale illegalità degli apparecchi da gioco in argomento consente, altresì, al titolare dell'attività di gestire le percentuali di ritorno delle giocate in vincite a proprio favore, gestendo a suo favore l'alea della vincita, presupposto fondamentale del gioco lecito.

Come già evidenziato, 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 le scommesse sportive ed il gioco *online* attraverso siti internet non autorizzati riconducibili a società di diritto estero sotto la propria influenza. Al riguardo va sottolineata la localizzazione dei server in paesi off-shore o a fiscalità privilegiata e non collaborativi ai fini di polizia.

- per il settore degli apparecchi da intrattenimento - le cosiddette "macchinette", "imponendosi" quali distributori esclusivi di utenti finali (bar, sale giochi, circoli,...) o come fornitori di apparecchi modificati illegalmente in modo da occultare i reali volumi di gioco;

Si tratta dei settori che assorbono insieme circa il 70 % dell'intero comparto.

Ed ancora, le indagini svolte 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.

- La capacità di creare un sistema parallelo di gioco illecito e di sfruttarne tutte le opportunità offerte dal gioco illegale; un sistema parallelo - non tracciabile - al gioco autorizzato dallo Stato. Un sistema parallelo che non solo drena risorse ingenti all'Erario ma alimenta un perverso circuito economico/finanziario, inquina sempre più la società e aumenta la dipendenza da gioco. Che sfugge a tutti i meccanismi di controllo, in materia di reputabilità degli operatori, di incremento dei controlli antiriciclaggio e mi riferisco all'aumento delle SOS da parte dell'UIF di Banca d'Italia, nonché agli oneri imposti sui gestori del gioco dall'ultimo decreto legislativo che ha dato attuazione alla IV direttiva antiriciclaggio.

- La capacità di lucrare sulle attività indirette e collaterali al settore, si pensi – come detto - alla percezione di interessi sui prestiti elargiti ai giocatori che hanno bisogno di contanti per proseguire il gioco, agli investimenti nel cd. indotto rappresentato da ristoranti, strutture alberghiere, locali di intrattenimento, ovvero al condizionamento delle attività economiche imponendo lavoratori, fornitori di beni e servizi, e simili.
- Le convergenze di interessi e saldature tra le diverse organizzazioni mafiose interessate alla gestione del gioco e delle scommesse illegali.
- La considerevole capacità elusiva delle normative di settore e delle attività investigative⁵, attraverso l'interposizione di soggetti "puliti", la delocalizzazione all'estero delle sedi sociali, la schermatura dei reali soggetti interessati attraverso l'utilizzo di inedite compagini societarie e nuove "piattaforme di gioco" in grado di rendere subito *obsolete* le tecniche investigative.
- La tendenza del fenomeno criminoso ad assumere respiro transnazionale.
- Non sembrerebbe, invece, emergere un particolare interesse delle organizzazioni mafiose al c.d. "*match fixing*", cioè al condizionamento del risultato finale di competizioni sportive funzionale ad orientare le scommesse sul risultato falsato. Le note indagini concluse dalla P.d.S., che hanno documentato differenti metodologie illegali, hanno interessato società sportive e personaggi anche di spicco del mondo del calcio, ma non sembrano aver rivelato particolari collegamenti di questi con ambienti della criminalità organizzata mafiosa.

Il quadro normativo. In materia di giochi e scommesse vige il principio della riserva statale ai sensi dell'art. 1 del D.lgs n. 496 del 14 aprile 1948: "*L'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato*".

Tale principio trova la sua *ratio* nell'esigenza di presidio dello Stato in un settore che si caratterizza per i rilevanti interessi pubblici coinvolti, quali la difesa dell'ordine pubblico e il contrasto al crimine organizzato, la tutela dei giocatori e della fede pubblica, nonché il controllo di un comparto che per sua natura è suscettibile di coinvolgere flussi finanziari notevoli con rilevante gettito erariale.

Il citato Decreto Legislativo, all'art. 2, prevede che lo Stato effettui la gestione dei giochi pubblici o direttamente o per mezzo di persone fisiche e giuridiche che diano "adeguata garanzia di idoneità".

Pertanto, il comparto si basa sul regime concessorio attraverso il quale operatori privati, selezionati all'esito di procedure ad evidenza pubblica, sono tenuti a garantire lo svolgimento del gioco secondo i parametri individuati dal legislatore e sotto il controllo e la vigilanza dell'Amministrazione.

L'offerta di gioco può essere su rete fissa o *on line* (cioè a distanza).

Nel primo caso la raccolta avviene attraverso esercizi pubblici o circoli privati, dunque attraverso una rete fisica sul territorio.

⁵ Spesso non applicabili poiché le sedi sociali delle piattaforme di gioco sono ubicate all'estero e quindi eludono la normativa ed il fisco italiano.

Nel secondo caso il concessionario formula l'offerta e raccoglie le giocate via internet o telefonia o sistemi assimilabili e l'interconnessione è diretta, senza alcuna intermediazione, tra giocatore e concessionario.

La legge 13.12.1989 n. 401, all'art. 4, prevede le ipotesi di "Esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa" ed in particolare i commi di interesse sono:

Comma 1. *Chiunque esercita abusivamente l'organizzazione del giuoco del lotto o di scommesse o di concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato o ad altro ente concessionario, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Alla stessa pena soggiace chi comunque organizza scommesse o*

Gli apparecchi automatici, semiautomatici ed elettronici per il "gioco d'azzardo" sono elencati dall'art. 110 Tulp, che li distingue a seconda dell'alea insita nella giocata ed in base alla natura della vincita, e ne fissa le condizioni che rendono lecita la distribuzione e l'installazione:

- da una parte vi sono gli *apparecchi da intrattenimento* di cui al comma 7 lett. a) e c) dell'art. 110 Tulp, che non distribuiscono vincite in denaro (i primi possono fornire premi consistenti in piccola oggettistica, i secondi non distribuiscono alcun premio ma sono soltanto giochi di abilità);
- dall'altra parte vi sono le c.d. *slot*, vale a dire gli apparecchi di cui al comma 6 lett. a) e b) dell'art. 110 Tulp, che sono gli unici in grado di erogare vincite in denaro e per le quali il legislatore, fin dal 2004, ha disposto la gestione telematica attraverso il collegamento alla rete nazionale, affinché venga garantito il controllo sull'azzardo del gioco (e non vengano perpetrati raggiri ai danni dei giocatori), ma soprattutto il pagamento del prelievo erariale sul gioco (c.d. PREU).

L'idea di fondo dell'innovazione legislativa del 2004 poggia sulla possibilità che, attraverso tale connessione, sia possibile controllare e gestire tutti i giochi elettronici presenti in locali pubblici e circoli privati, al fine di contrastare il fenomeno dilagante ed illecito dei giochi d'azzardo fino ad allora gestiti con apparati automatici non consentiti (cd videopoker), notoriamente appannaggio di organizzazioni criminali; nonché sulla esigenza fine di recuperare a tassazione parte delle somme spese dai giocatori, con indubbio vantaggio per l'Erario e contestuale recupero del fenomeno dell'evasione fiscale.

Poiché l'articolazione amministrativa competente (AAMS) non disponeva di una rete telematica dedicata a tale servizio, lo Stato ha affidato in concessione a privati l'attivazione e la gestione operativa delle reti telematiche attraverso una gara pubblica⁶.

Gli apparecchi di cui al comma 6 lett. a), le cd. *New Slot*, si attivano mediante introduzione di moneta o con strumenti di pagamento elettronico, distribuiscono vincite in denaro erogate direttamente dalla macchina (fino ad un massimo di 100 euro) e devono essere obbligatoriamente collegati alla rete telematica che fa capo

⁶ Il concessionario è il perno attorno al quale ruotava l'offerta del gioco mediante le slot machines (AWP): doveva accordarsi con i gestori (proprietari/noleggiatori) per collocare le AWP nei luoghi consentiti (esercizi pubblici), garantendone il collegamento in rete. Poi, il ricavato del gioco (al netto dell'imposta sulle somme giocate da versare allo Stato) viene ripartito nell'ambito della filiera concessionario - gestore (il distributore degli apparecchi, a volte coincidente con il concessionario) - esercente (titolare del pubblico esercizio ove sono installati gli apparecchi) .

all'AAMS affinché ne venga costantemente verificato il funzionamento e contabilizzato il prelievo erariale sul costo di ciascuna partita.

Gli apparecchi di cui al comma 6 lett. b), le cd. *VLT*, si attivano esclusivamente attraverso un collegamento alla rete anzidetta, in quanto sono terminali multigioco, privi di una scheda di gioco al proprio interno, che possono funzionare se ed in quanto collegati alla rete telematica. Sono regolamentati il costo e le modalità di pagamento di ciascuna partita, la percentuale minima della raccolta da destinare alle vincite, l'importo massimo e la riscossione delle vincite, le condizioni degli esercizi che possono essere autorizzati a collocare tali apparecchi, con la medesima finalità di verificarne il funzionamento e contabilizzare il prelievo erariale sul costo di ciascuna partita.

Invece, il gioco cosiddetto a distanza (o via internet), è regolato da una unica fonte primaria (la legge 88/2009) ed in ciò si distingue dal gioco su rete fisica, disciplinato, nelle sue molteplici forme, da specifiche norme di legge primarie e secondarie.

L'elemento indispensabile perché possa configurarsi la tipologia *on line* del gioco è l'interconnessione diretta – senza alcun intermediario – tra giocatore e concessionario; l'art. 24 comma 19 l. 88/2009, prevede che la raccolta a distanza dei giochi elencati⁷ è subordinata alla stipula, anche per via telematica, di un contratto di conto di gioco tra il giocatore e il concessionario, predisposto nel rispetto di alcune condizioni minime, tra cui meritano di essere segnalate:

- l'utilizzo del conto di gioco in osservanza delle disposizioni di cui al [decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231](#), di attuazione della [direttiva 2005/60/CE](#) concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché della [direttiva 2006/70/CE](#) recante disposizioni per la relativa esecuzione;
- l'unicità del contratto di conto di gioco con ciascun giocatore, il divieto di utilizzazione del conto di gioco di un giocatore per la raccolta o l'intermediazione di giocate altrui, l'improduttività di frutti del conto di gioco per il giocatore, nonché gratuità della relativa utilizzazione per il giocatore;
- l'indisponibilità da parte del concessionario delle somme depositate sul conto di gioco, fatte salve le operazioni di addebito e di accredito direttamente connesse all'esercizio dei giochi oggetto di concessione;
- la tempestiva contabilizzazione e messa a disposizione al giocatore delle vincite e delle relative somme, comunque non oltre un'ora dalla certificazione ufficiale

⁷ a) scommesse, a quota fissa e a totalizzatore, su eventi, anche simulati, sportivi, inclusi quelli relativi alle corse dei cavalli, nonché su altri eventi;

b) concorsi a pronostici sportivi e ippici;

c) giochi di ippica nazionale;

d) giochi di abilità;

e) scommesse a quota fissa con interazione diretta tra i giocatori;

f) bingo;

g) giochi numerici a totalizzatore nazionale;

h) lotterie ad estrazione istantanea e differita.

del verificarsi dell'evento che determina la vincita, salvo specifica diversa disposizione prevista dal regolamento di un singolo gioco;

- l'accredito al giocatore, entro e non oltre sette giorni dalla richiesta e con valuta corrispondente al giorno della richiesta, delle somme giacenti sul conto di gioco di cui il giocatore chieda al concessionario il prelievo;
- l'assenso preventivo ed incondizionato del giocatore alla trasmissione da parte del concessionario all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, su richiesta di quest'ultima, di tutti i dati relativi ai movimenti e ai saldi del conto di gioco;

La raccolta a distanza presuppone quindi la preventiva identificazione del giocatore, il quale è tenuto ad aprire un conto di gioco ed a fornire le proprie generalità complete, ovvero copia del documento di identità e codice fiscale. Dunque nel gioco *online* regolare, esercitato sui siti internet autorizzati, tutte le transazioni di gioco sono tracciate, come pure le transazioni finanziarie. Conseguentemente il rischio di riciclaggio nel gioco *on line* legale è piuttosto basso.

Sono estremamente diffuse però condotte illecite che consistono nell'operare tramite siti illegali gestiti da società straniere e i cui server sono collocati in paesi a fiscalità agevolata. Si tratta di un circuito clandestino in cui è assente qualsiasi controllo e in cui è impossibile imporre qualsiasi regola di tracciabilità.

Da ciò derivano innanzitutto dei rischi per i giocatori, che si manifestano anche con la clonazione delle carte di credito o il furto di identità elettronica; ma soprattutto delle rilevanti opportunità per la criminalità organizzata, che può realizzare agevolmente operazioni di riciclaggio, consentendo lo spostamento anche di ingenti somme di denaro in assenza di qualsiasi tipo di controllo.

La norma introdotta con l'art 2, comma 2 bis, del Decreto legge 25 marzo 2010, n. 40 contribuisce ad una più chiara e definita distinzione formale fra gioco su rete "fisica" e "a distanza"; in particolare, recita "*...fermo quanto previsto dall'articolo 24 della legge 7 luglio 2009, n. 88, in materia di raccolta del gioco a distanza e fuori dei casi ivi disciplinati, il gioco con vincita in denaro può essere raccolto dai soggetti titolari di valida concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - esclusivamente nelle sedi (fisiche) e con le modalità previste dalla relativa convenzione di concessione, con esclusione di qualsiasi altra sede, modalità o apparecchiatura che ne permetta la partecipazione telematica.*". La norma citata, dunque, distingue fra concessioni di gioco a distanza (via internet o altre modalità di comunicazione a distanza) rilasciate ai sensi della normativa di cui alla legge comunitaria 88/2009 ed altre concessioni di gioco esercitabili esclusivamente attraverso rete fisica (ovvero punti di vendita sul territorio) solo nelle sedi e con le modalità fissate nelle relative convenzioni di concessione (ad es. superenalotto, lotto, bingo, apparecchi da intrattenimento la cui disciplina deriva dalle relative convenzioni di concessione).

Dal che deriva il divieto di attività di raccolta di giochi con vincita in denaro presso sedi e punti di vendita diversi da quelli autorizzati o attraverso modalità o apparecchiature che consentono la partecipazione telematica senza concessione

amministrativa, punibile ai sensi dell'art. 4, comma 1, penultimo periodo e comma 4 bis o 4ter della legge n.401/1989.

Le violazioni delle norme relative al corretto funzionamento, installazione, distribuzione e gestione degli apparecchi da intrattenimento, sono punite invece con sanzioni amministrative che prevedono una pena pecuniaria⁸ per ogni apparecchio irregolare, che deve comunque essere confiscato e distrutto (art. 110 comma 9 TULPS). Per i casi di rilevante gravità è prevista la sospensione della licenza.

L'alterazione degli apparecchi da intrattenimento configura invece l'ipotesi di reato di frode informatica (art. 640 ter c.p. sanzionata con la reclusione da 6 mesi a 3 anni) sia nel caso di modifiche del software finalizzate a modificare l'alea di gioco, sia nel caso di alterazione dei sistemi di contabilizzazione delle giocate⁹ per eludere il pagamento del PREU. In ogni caso qualsiasi condotta artificiosa che aggiri il principio di riserva statutale e consenta l'esercizio del gioco da parte di soggetti che non versano allo Stato alcun onere concessorio, né alcun tributo e si procurano, in tal modo, un ingiusto profitto risulta punibile ex art. 640 comma 2 n. 1 c.p.

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'Agenzie delle Dogane e dei Monopoli 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.

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.

Il decreto legge n. 98 del 2011¹⁰ 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. 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)¹¹, 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;

⁸ Pari, al massimo, a 6000 euro per apparecchio, sanzione assolutamente esigua in relazione ai guadagni che ogni singola macchinetta produce

⁹ Cfr al riguardo Cassazione Sez. 5, Sentenza n. [27135](#) del 19/03/2010

¹⁰ Recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", convertito nella legge n. 111 del 2011.

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

- 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;

- 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 sportivi¹²;

La legge n. 23 del 2014 ¹³contiene 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 stesso.

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'ADM1 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, 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. 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.

Il Decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 90, infine, dando attuazione alla direttiva UE 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, ha

¹² 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.

¹³ Recante "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita"

apportato modifiche al D.L.vo 231/07, finalizzate a migliorare il contrasto all'anonimato del giocatore, come in parte esistente nelle transazioni della cd. rete fissa, individuando direttamente in capo ai distributori ed esercenti, attraverso i quali i concessionari offrono servizio di gioco pubblico, obblighi di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati. In tutti i casi in cui il valore nominale del ticket sia pari o superiore a 500 euro, scatta l'obbligo di verifica del richiedente l'operazione o del possessore del titolo. Ciò ovviamente fermo restando l'obbligo di procedere comunque all'adeguata verifica della clientela in tutti i casi vi sia anche solo il sospetto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Diventa poi effettivo l'obbligo da parte dei concessionari di verifica del possesso e del controllo dei requisiti reputazionali di distributori ed esercenti, con immediata estinzione del rapporto contrattuale ove tali requisiti vengano meno ovvero vi siano state gravi o ripetute infrazioni.

A livello di Unione Europea non esiste, invece, una specifica normativa di settore.

Il Parlamento europeo ha però approvato nel 2013 una risoluzione nella quale si afferma la legittimità degli interventi degli Stati membri a protezione dei giocatori, anche a compressione di alcuni principi cardine dell'ordinamento comunitario come, ad esempio, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi (vedi al riguardo anche una sentenza della Corte di giustizia del 2011, concetto ribadito anche nella più recente sentenza del del 22 gennaio 2015): è necessario infatti contrastare i possibili effetti negativi per la salute e a livello sociale, tenuto anche conto dell'enorme diffusione del gioco d'azzardo e del fenomeno delle frodi, oltre che svolgere un'azione di lotta alla criminalità. Un importante chiarimento viene, da ultimo, dalla sentenza del 28 gennaio 2016 (causa C-375/14, relativa alla società Stanleybet Malta), 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.

Nel 2014 la Commissione Europea era poi intervenuta poi sul tema 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., con indicazioni recepite dall'Italia.

Treviso, 5 ottobre 2017

Il Sostituto Procuratore Nazionale

Barbara Sargenti