

**Prof. Alberto Baldazzi,
Vice Direttore Eurispes**

Intervento webinar 26 aprile 2021

Buon giorno a tutti.

Come è noto l'Eurispes ha sviluppato diversi studi sull'offerta del gioco, affrontando anche le leggi regionali e i regolamenti comunali che ne disciplinano lo svolgimento, l'impatto socio-sanitario, le dimensioni e le problematiche della filiera dell'offerta legale. In questo intervento mi concentrerò su di un tema particolarmente rilevante nell'attività dell'Istituto: quello della legalità. Come saprete, recentemente l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha costituito con Eurispes una Tavola permanente sui temi della legalità e delle infiltrazioni malavitose e della criminalità organizzata in un'ampia serie di attività economiche e, tra queste, specificamente nell'area del gioco. Questa ulteriore importante partnership è nel solco di altre iniziative dell'Istituto tra le quali spicca il Protocollo d'intesa con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, recentemente rinnovato.

Nell'ambito dell'attività del contrasto all'illegalità nell'area dell'offerta del gioco, l'Eurispes ha segnalato i rischi che l'eccessiva compressione dell'offerta legale, che giunge spesso a determinare un effetto espulsivo attraverso l'applicazione del così detto "distanziometro" e la forte limitazione delle fasce dell'offerta, non solo può determinare, ma alla prova dei fatti, determina effettivamente il dissodamento di vere e proprie praterie per l'offerta illegale. Ciò è già dimostrato per il Lazio, in cui gli orari sono limitati in modo asfissiante da anni, in un trend che si rafforzerà dal prossimo giugno per l'applicazione del "distanziometro". Ancora più nettamente ciò vale per il Piemonte, dove già dal 2017 è in vigore una legge che, consapevolmente o meno pe chi la ha prodotta, comporta una sostanziale espulsione dell'offerta del gioco pubblico.

Sul distanziometro l'analisi tecnico-scientifica portata a termine da l'Eurispes sul piano urbanistico ha dimostrato sia per il Piemonte che per il Lazio, come precedentemente avvenuto per la Puglia, che l'effetto espulsivo non è una possibilità, bensì una certezza. Le mappature prodotte, ad esempio, per le città di Torino e di Roma producono percentuali residuali di insediabilità per l'offerta di gioco pubblico in entrambi i casi ben sotto l'1% dei rispettivi territori comunali). Analoghe evidenze sono state riscontrate a livello di limitazioni di orari per fasce stringenti non sostenibili che, di fatto, mettono a rischio la tenuta economica della filiera.

A questo proposito, e in riferimento alla situazione del Lazio, vorrei togliermi a nome di Eurispes il classico sassolino. Quando lo scorso ottobre l'Istituto ha presentato la Ricerca, di fronte ai dati dell'insediabilità del gioco pubblico nel territorio della Capitale dopo l'applicazione del distanziometro, che nella nostra mappatura sono ridotti ad una percentuale dello 0,7%, ci saremmo aspettati delle contestazioni da parte delle competenti autorità regionali, invece la mappatura di Roma Capitale ha riscontrato un assordante silenzio.

Tornando al tema del rischio dilagante di offerta illegale di fronte a eccessive compressioni di quella legale - su cui incentra il mio odierno intervento- , le analisi del nostro Istituto si sono avvalse dei contributi di importanti Magistrati e di rappresentanti delle forze investigative, nonché della stessa Adm.

I dati dello studio portato a termine da Eurispes erano già allarmanti. Qui di seguito quelli raccolti dalla Guardia di Finanza e dalla Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

I DATI DELLA GUARDIA DI FINANZA SUL GIOCO ILLEGALE E LE RISULTANZE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

Gli interventi finalizzati al contrasto del gioco illegale e irregolare eseguiti dai competenti Reparti del Comando Regionale Lazio della Guardia di Finanza segnano un aumento nell'anno 2018, essendo passati da 315 nel 2017 a 566 nell'anno successivo.

Crescono le violazioni riscontrate passate da 123 nel 2017 a 165 nel 2018.

I dati relativi ai sequestri restituiscono, invece, un netto divario tra gli apparecchi da gioco sequestrati nel 2017 (139) e quelli oggetto di sequestro nel 2018 "14". Tuttavia, se nel 2017 il PREU "evaso" accertato risulta pari a zero, lo stesso ammonta a euro 71.385 nel 2018.

Sono in aumento i punti clandestini di raccolta scommesse oggetto di sequestro (passati da 11 nel 2017 a 25 nel 2018) mentre riguardo ai cosiddetti "Totem" non si registra alcuna misura cautelare per il 2018 (a fronte di 3 sequestri eseguiti nel 2017). Anche riguardo alla raccolta illegale delle scommesse, l'andamento relativo all'imposta unica "accertata", risulta inverso a quello dei sequestri, evidenziando nel 2017 la somma di euro 34.450 a fronte di alcun importo per il 2018.

A completamento si richiama il Libro Blu 2018 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che nella sezione Giochi, relativamente ai controlli e accertamenti eseguiti nella Regione Lazio, indica un totale complessivo di 1.569 violazioni amministrative ed un'imposta accertata pari a euro 38.675.562 a fronte di 622 sanzioni irrogate.

Se l'imposta evasa riguarda il settore scommesse per euro 38.459.163 (con un residuo riferibile al segmento AWP di euro 216.399), le violazioni amministrative complessive accertate per le AWP sono pari a 281, rispetto alle 8 comminate nel segmento scommesse. Inferiore il divario delle violazioni penali, che sono 17 nell'area scommesse e 11 nell'area apparecchi da gioco.

Le aree dell'illecito attenzionate dall'ADM ricadono essenzialmente i seguenti comparti:

- il gioco fisico/on line, mediante i cosiddetti "Totem";
- il gioco on line effettuato mediante i CTD (Centri Trasmissione Dati) o i PDR (punti di ricarica);
- l'alterazione degli apparecchi da divertimento (slot).

I controlli di ADM interessano, oltre ai concessionari, anche gli esercizi di gioco, il web e le apparecchiature o piattaforme di gioco (con il supporto di Sogei, partner tecnologico di ADM).

Con particolare riguardo agli esercizi di gioco i controlli consistono in accertamenti condotti dal personale ADM sul territorio e sono indicati in costante aumento: nel 2017 l'attività di verifica ha riguardato più di 35.000 esercizi, oltre il 33% del totale, inclusi quelli in cui si effettua gioco senza autorizzazione.

L'attività finalizzata all'inibizione dei siti web irregolari registra, nell'arco di tempo dal 2006 al 2018, un totale di siti "oscurati" pari a 8.009, e nel 2018 se ne registrano 1.042, quasi il doppio di quelli del 2017.

E' del tutto evidente che il prolungamento della chiusura forzata del comparto a causa della pandemia, per ormai 10 mesi su 14 da marzo 2020, rappresenta la cosiddetta "Prova del 9" di quanto indicato nelle ricerche portate a termine da Eurispes: le autorità investigative non hanno mancato di rappresentarlo anche nelle sedi ufficiali. Ed a tal fine mi limito a ricordare quanto da ultimo dichiarato:

- dall'allora Capo della Polizia, Franco Gabrielli ad aprile 2020 "La chiusura delle sale giochi e l'interruzione delle scommesse sportive e dei giochi gestiti dai Monopoli di Stato potrebbero aumentare il ricorso al gioco d'azzardo illegale online";
- dall'Agenzia Dogane e Monopoli più recentemente "*Il gioco illegale, secondo alcune stime, per volume è paragonabile al gioco legale*"; l'emergenza COVID ha già accelerato la ripresa dell'offerta illegale in quanto l'Agenzia riporta anche che "*Dalla chiusura a seguito del lockdown il CoPreGI, Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, è intervenuta in tutte le regioni d'Italia, in 50 capoluoghi di provincia, ha controllato 250 sale illegali e comminato sanzioni per oltre 1 milione di euro*"
- dal direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, Claudio Clemente, nella relazione per la Commissione Parlamentare Antimafia "*Gli alert antiriciclaggio relativi al settore giochi hanno registrato nel 2020 «una complessiva contrazione (-11% rispetto al 2019) attribuibile alle misure restrittive imposte per la gestione dell'emergenza». Il calo «ha interessato gli operatori tradizionali dei comparti slot machine, videolottery e sale bingo, a fronte di un aumento di segnalazioni riferite al gioco online (+67%)», si legge. Le difficoltà degli operatori abilitati, però, «hanno ampliato le opportunità di esercizio illegale o abusivo delle attività»*".

In conclusione del mio intervento, non posso che rifarmi all'esigenza (a parole) ampiamente condivisa di un organico riordino del settore dell'offerta del gioco pubblico, nello spirito e almeno in parte, nella lettera di quanto stabilito dall'Intesa Stato - Regioni-Autonomie locali siglata all'unanimità il 7 settembre 2017, lamentando che in molte aree del Paese è risultata, però, una "lettera morta". Ma, tornando al tema dell'illegalità, il settore difficilmente sarà in grado di recepire il riordino, per il quale comunque i tempi non sono immediati, se non viene messo in grado di arrivare vivo alla metà. Nel Lazio, ad esempio, l'entrata in vigore del distanziometro il prossimo agosto precluderà qualsiasi ipotesi di successiva riorganizzazione, in quanto la filiera sarà sostanzialmente disarticolata, a vantaggio dei soggetti illegali. E' bene che gli Amministratori ne siano consapevoli.

Grazie.

Per completezza di informazione di seguito riportiamo una sintesi di alcuni contributi dei Magistrati e delle autorità investigative, recepiti nel corpo delle ultime Ricerche dell'Eurispes. Inoltre, in Appendice alleghiamo gli estratti delle due Ricerche Eurispes (Piemonte e Lazio) relativi alle sezioni specificamente dedicate al tema dell'illegalità.

1) **Studio Eurispes Piemonte**

Federico Cafiero De Raho Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo:

«Oltre alle infiltrazioni criminali, è certo che l'area del gioco presenti dei rischi per la salute dei cittadini, anche se i dati oggi in nostro possesso sono, forse, meno allarmanti di quelli che emergono dal consumo di tabacco, di droghe e di alcol. È quindi necessario attrezzarsi per questa specifica dipendenza "sine substantia", che inoltre molto spesso si manifesta in connubio con altre forme di dipendenza "da sostanza". Ma pensare di intervenire vietando di fatto di giocare legalmente, per un verso non garantisce una libertà che deve essere comunque rispettata, per l'altro spalanca praterie per il gioco illegale.» De Raho aggiunge: **«La repressione deve riguardare l'illegalità, e in proposito la politica dovrebbe intervenire dotando le Forze dell'ordine e gli inquirenti di strumenti più avanzati. Una cosa è certa: il proibizionismo, in questo come in altri settori, ha sempre dimostrato di non essere una soluzione.»**

Antonio De Donno, Procuratore Capo della Repubblica di Brindisi e Presidente dell'Osservatorio permanente su Gioco, Legalità e Patologie, dell'Eurispes:

«Proibizionismo e para-proibizionismo altro non sono che l'anticamera del gioco illegale gestito dai settori malavitosi. Alcune iniziative assunte dalle Autonomie locali ed "eccedenti" il così detto "spirito dell'Intesa", quali la riproposizione sic et simpliciter dello strumento del "distanziometro" e la compressione degli orari giornalieri nei quali è possibile esercitare il gioco legale, certo inconsapevolmente producono il rischio di una ripresa dell'area dell'illegalità. Ogni eccessiva "compressione" delle dinamiche logistiche ed orarie relative al gioco legale, in primo luogo rafforza l'identità problematica del giocatore a rischio o patologico.»

Generale Guido Mario Geremia, Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Torino, riguardo alle violazioni e ai sistemi di frode rilevati nel segmento degli apparecchi da gioco, ha segnalato che dall'attività di controllo sul territorio della provincia di Torino, sono emersi i seguenti sistemi illeciti:

- forme di gioco irregolare, ossia di raccolta non registrata nei contatori degli apparecchi, con la conseguente sottrazione di base imponibile ai fini del prelievo erariale unico (PREU) e delle imposte dirette. In particolare, è emersa l'esistenza all'interno dei cabinet di numerosi apparecchi, di dispositivi (hardware e software) che permettono di gestire una modalità di gioco alternativa a quella lecita, omettendo l'invio dei dati alla rete telematica gestita dallo Stato, con conseguente evasione. Ciò risulta possibile grazie all'inserimento di una "doppia scheda" di gioco, opportunamente occultata all'interno di un doppio-fondo posto alla base dell'apparecchio, che rileva le giocate illecite non comunicate alla rete telematica di ADM, nonché al permanere negli apparecchi così detti AWP di una tecnologia che, operando con la scheda di gioco all'interno dell'apparecchio, non sfrutta le potenzialità di controllo garantibili con la connessione online real time alla rete telematica;
- congegni vietati e integralmente illegali tramite alterazione/manomissione e inserimento di gioco illecito in videogiochi meno recenti e attivati con svariate modalità: a mezzo radiocomando in possesso dell'esercente, o attraverso una combinazione di tasti. ***«In tutti questi casi, naturalmente, saranno danneggiati, oltre all'erario, anche il giocatore spesso ludopatico, che non avrà alcuna garanzia sulla regolarità del gioco, sulle probabilità di vincita, e sul rapporto di cash-out erogato dal dispositivo, che, di norma, sono sempre a vantaggio dei componenti del sodalizio criminoso.»***

2) **Studio Eurispes Lazio**

Stefano Musolino, Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica di Reggio Calabria e membro della Direzione Distrettuale Antimafia, nonché del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Eurispes su "Giochi, Legalità e Patologie", ha rilevato che le indagini evidenziano una tendenza della criminalità ad indirizzarsi verso il gioco illegale rispetto all'infiltrazione nella filiera legale, *«perché sono maggiori i margini di profitto, ma anche perché nel sistema illegale la criminalità organizzata ha una maggiore possibilità di incidere sulle organizzazioni imprenditoriali che vi operano e che, di solito, sono poco strutturate e, perciò, più permeabili»*. In questo senso non è tanto il "gioco fisico", ma quello on line a rappresentare una forte opportunità di intervento della criminalità. D'altra parte non bisogna sottovalutare come *«spesso la crescita dei fatturati aziendali è il frutto della contestuale gestione legale ed illegale della raccolta di puntate su giochi e scommesse da parte dell'impresa; sicché, quando un brand è cresciuto, grazie al supporto della criminalità organizzata, non è, poi, semplice epurare dall'operatività aziendale, le infiltrazioni mafiose»*. Volumi che oramai superano i 30 miliardi, ovvero un terzo dell'intero volume del gioco pubblico, senza considerare l'area del gioco online illegale. È nel comparto del gioco on line, dunque, che si concentrano le maggiori attività criminali *«perché tendenzialmente il sistema di raccolta fisica di giochi e scommesse è più facilmente controllabile, sicché è più agevole identificare e reprimere le sue deviazioni dal modello legale, sebbene dei margini di operatività illecita esistano e si annidino nelle pieghe delle restrizioni imposte dal sistema normativo. Ad esempio, a fronte dei limiti imposti al valore delle puntate, il gestore del punto di raccolta può scegliere di accettare la giocata, assumendo personalmente o con altri, il rischio economico del bookmaker, sfruttando l'allibramento ed il palinsesto, garantiti dal brand. L'offerta online, invece, è strutturalmente più evanescente e meno controllabile. In quest'ultimo sistema, poi, va registrata la presenza sempre più diffusa dei cosiddetti PVR (punti vendita ricarica) la cui proliferazione sul territorio (a fronte di un servizio che, se svolto solo nei limiti del perimetro legale, non giustificherebbe una così intensa diffusione), spesso, occulta fenomeni di intermediazione illecita nel rapporto tra giocatore e bookmaker (nazionale o internazionale), attraverso la raccolta fisica di giochi e scommesse»*.

Al Procuratore Musolino è stato chiesto infine di esprimere un giudizio sugli allarmi sulle dipendenze da gioco, che si concentrano quasi esclusivamente sul gioco attraverso apparecchi e gli strumenti che vengono proposti a livello di legislazioni regionali e di regolamenti comunali (distanziometro, compressione degli orari).

Stefano Musolino, ha parlato di «una ipocrisia sociale. Di fronte al problema connesso all'eccesso di domanda nel settore economico non si cerca di individuare ed affrontarne le ragioni, ma piuttosto di contenerla, con metodi palliativi (distanze, orari, individuazione di luoghi cosiddetti sensibili), rivelatisi poco efficaci, perché incapaci di alcun autentico effetto contenitivo delle ludopatie, ma anche di costituire deterrenti rispetto all'accesso al gioco dei minori. Insomma, non si tratta di strumenti utili a risolvere i problemi, ma, piuttosto, necessari a tacitare la coscienza istituzionale, senza turbare i flussi erariali».

ESTRATTO DALLA RICERCA *GIOCO PUBBLICO E DIPENDENZE IN PIEMONTE (MAGGIO 2019)*

LEGALITÀ E ILLEGALITÀ, REGOLAMENTAZIONE E PROIBIZIONISMO

Nel novembre del 2018, a commento di una estesa indagine sull'attività della criminalità organizzata nell'area del gioco che ha investito le Procure di Reggio Calabria, Catania e Bari, il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo Federico Cafiero de Raho ha fatto importanti dichiarazioni che hanno attinenza con le politiche sull'offerta di gioco pubblico. Dal novembre 2017 dai vertici della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, dal 2013 da Procuratore a Reggio Calabria e, prima ancora (2006), da Procuratore aggiunto a Napoli, il Procuratore Cafiero de Raho si è sempre confrontato con le attività della criminalità organizzata. Negli anni Novanta ha rappresentato la Pubblica accusa nel processo "Spartacus" contro il clan deli Casalesi, dopo aver contribuito direttamente alle indagini della Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli. Nei 40 e più anni del suo impegno in Magistratura, in molte occasioni si è occupato di contrasto al gioco illegale. Basti ricordare l'attività della Procura di Reggio Calabria che già nel 2015, sotto la sua guida, con l'operazione "Gambling", scopercchiava i giri vorticosi d'illegalità e di riciclaggio legati alle scommesse. E, dunque, un magistrato particolarmente attento a segnalare gli elementi di continuità e le trasformazioni che hanno caratterizzato l'attività della criminalità organizzata nell'area del gioco.

Il Procuratore Cafiero de Raho ha voluto arricchire la presente ricerca con un contributo originale che qui di seguito si riporta.

«La criminalità organizzata nel dopoguerra ha incentrato la propria attività nel contrabbando, nel pizzo, nello sfruttamento della prostituzione, nella droga, nelle bische clandestine. La predilezione del malaffare è per tutti quei settori in cui gira denaro e l'aumento dei volumi del gioco – nei decenni in cui lo Stato era presente solo "in tracce" con le lotterie tradizionali, e ancor più quando, a partire dalla metà degli anni 2000, si è dato vita ad un tumultuoso processo di rilascio di concessioni ai privati – non poteva non interessare le mafie.

Prima dell'emersione del gioco da illegale a pubblico/legale, le bische e gli allibratori clandestini lucravano elevate percentuali sulle giocate e sulle scommesse, e generavano un business parallelo, quello dell'usura. Quando il gioco è diventato "pubblico", il volume dell'illegale si è certamente ridotto, ma la criminalità organizzata, infiltrandolo, ha iniziato a utilizzare l'area grigia ad esso collegata come clamorosa opportunità per riciclare denaro sporco proveniente da altre attività illecite, soprattutto dalla droga.

La mafia, infatti, guarda sempre avanti, e si infiltra dove le normative sono carenti o dove mancano quasi del tutto, come nel caso del gioco on line. Qualche volta viene anche "aiutata", come è accaduto con la sanatoria governativa del 2014 sui bookmaker esteri, che ha permesso agli operatori fino ad allora illegali di rivolgersi ai Martiradonna per ottenere assistenza per l'organizzazione degli oltre 1.000 punti vendita divenuti legali. Le mafie oramai si sono attrezzate assumendo stuoli di tecnici informatici, mentre fino a pochi anni fa le professionalità più richieste erano i chimici che lavoravano la droga. Il gioco attrae l'economia criminale anche perché le pene sono di gran lunga inferiori alle possibilità di guadagno. Inoltre, utilizza circuiti paralleli con uno scambiatore tra lecito e illecito che, all'inizio, è stato difficile scoprire. Dal 2012, però le Forze dell'Ordine e gli inquirenti hanno compreso questi meccanismi, con il risultato di intercettare attività finanziarie illecite in questo specifico settore per oltre 4,5 miliardi di euro.

Va prestata inoltre attenzione ad altri due dati particolarmente rilevanti. Il primo segnala che tra il 2015 e il 2017 il volume del gioco pubblico on line è passato dai circa 17 miliardi a circa 27, con un aumento del 59,2%. Il secondo riguarda la "spesa" dei giocatori in questo segmento, che è "solo" di 1,376 miliardi, pari a circa il 5,1% del giocato: come dire, l'on line è più conveniente per i giocatori, in quanto il payout è di circa il 95%, contro il 75/80% delle altre tipologie di gioco. Al netto delle frodi – che spesso caratterizzano l'online – l'offerta illegale può assicurare un payout ancora più elevato perché, ovviamente sull'illegale non esiste prelievo erariale. C'è poi un altro elemento che va considerato. Il giocatore in genere è tutt'altro che restio a utilizzare circuiti illegali, sia su rete fisica che nell'on line, perché l'illegale "paga" di più, e assicura un maggiore livello di riservatezza.

In un sondaggio curato dall'Eurispes e pubblicato a inizio 2019 viene segnalato che il 4,7% del campione dichiara di aver consumato gioco attraverso circuiti illegali, e questa quota aumenta di molto al Sud e nelle Isole. Con ogni probabilità questo dato sottostima la realtà, perché non può tenere conto dell'inconsapevolezza di molti giocatori, che non sanno di essere incappati in reti illegali. Del resto, il volume dell'illegale in Italia è valutato intorno ai 20 miliardi annui, ovvero al 20% di quello del gioco pubblico. In proposito, va rimarcato che manca un'indagine nazionale in grado di rappresentare al meglio il suo impatto e la sua distribuzione territoriale. Si consideri che nella sola operazione coordinata dalla DNA lo scorso novembre, e che ha visto l'attivazione delle Procure di Reggio Calabria, Catania e Bari, sono stati sequestrati valori per circa 1 miliardo di euro. Queste e tutte le altre poste dell'illegale finiscono nei paradisi fiscali per poi ritornare "sbiancati" nella Penisola o in altri paesi europei, inquinando ulteriormente tanti settori dell'economia legale. Io ritengo che se non si interrompono i flussi illegali, che nascono soprattutto dal mercato del gioco e della droga, per il Paese e soprattutto per il nostro Sud non sarà mai possibile un reale rilancio.

Passando agli allarmi che accompagnano il fenomeno delle dipendenze da gioco, essi sono senz'altro legittimi, anche se i dati ufficiali forniti recentemente dall'Istituto Superiore di Sanità attestano "solo" 13.000 soggetti presi in cura per DGA dai Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche delle Asl. Per rispondere a questi allarmi molte Regioni hanno varato leggi che, di fatto, comprimono l'offerta di gioco pubblico nei rispettivi territori, in alcuni casi fin quasi ad espellerlo. Allontanando il potenziale giocatore dalle occasioni di gioco, si ritiene di poter contenere il numero dei giocatori problematici e/o patologici.

Oltre alle infiltrazioni criminali, è certo che l'area del gioco presenti dei rischi per la salute dei cittadini, anche se i dati oggi in nostro possesso sono, forse, meno allarmanti di quelli che emergono dal consumo di tabacco, di droghe e di alcol. È quindi necessario attrezzarsi per questa specifica dipendenza "sine substantia", che inoltre molto spesso si manifesta in connubio con altre forme di dipendenza "da sostanza".

Ma pensare di intervenire vietando di fatto di giocare legalmente, per un verso non garantisce una libertà che deve essere comunque rispettata, per l'altro spalanca praterie per il gioco illegale. Illudersi, poi, che la propensione al gioco, che come sappiamo produce volumi legali superiori ai 100 miliardi l'anno, possa essere drasticamente ridotta o addirittura annullata, significa non conoscere alcune dinamiche profonde della natura umana. Certo, è necessario intervenire per "intercettare" un maggior numero di cittadini in difficoltà, è indispensabile prevenire, varando campagne mirate ad illustrare i rischi di qualsiasi forma di dipendenza, operare a livello culturale e soprattutto nella scuola, vista la propensione all'on line dei "nativi digitali". Si tratta di intervenire per formare le persone, educare, vigilare. La repressione deve riguardare l'illegalità, e in proposito la politica dovrebbe intervenire dotando le forze dell'Ordine e gli inquirenti di strumenti più avanzati. Una cosa è certa: il proibizionismo, in questo come in altri settori, ha sempre dimostrato di non essere una soluzione».

Queste valutazioni del Procuratore Cafiero de Raho sono ampiamente condivise tra i vertici della Magistratura e delle Forze dell'Ordine. Quella che segue è la posizione "accorata" di un magistrato da anni impegnato in indagini nell'area del gioco, il Dottor Antonio De Donno, Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Permanente su "Giochi, Legalità e Patologie" dell'Eurispes, e attualmente Procuratore Capo della Repubblica di Brindisi.

«In principio vi erano le bische»: questo l'incipit con cui si può evidenziare quale fosse la reale configurazione del fenomeno gioco in Italia prima che, con gli anni 2000, gli interventi dello Stato che hanno portato all'organizzazione di una massiccia offerta di gioco legale, producessero via via il contenimento dell'area dell'illegalità – per altro non del tutto prosciugata e sempre pronta a rialzare la testa.

Il gioco illegale rappresenta un pericolo sempre incombente perché agito da settori della criminalità comune e, soprattutto, organizzata, che nei flussi di denaro che lo investono, trovano occasioni di lucro diretto e indiretto (usura), sottraendo inoltre rilevanti risorse al pubblico erario. Le Forze dell'Ordine e la Magistratura inquirente lo testimoniano attraverso la loro incessante attività investigativa che ha prodotto negli ultimi decenni numerosi processi e condanne.

Quanto fosse diffusa la piaga del gioco illegale è, inoltre, testimoniato dal progressivo aumento dei volumi del gioco legale, negli anni in cui esso ha in buona parte assorbito quello illegale. Con ogni probabilità, però, in questo iter si è ecceduto da parte dello Stato nell'ampliare l'offerta, con il risultato di veder aumentati il "giocato" e,

conseguentemente la “spesa” dei cittadini e di creare un forte allarme sociale sia per l’impatto economico del fenomeno sui ceti meno abbienti, sia per l’evidenziarsi di un’area di gioco a rischio per la salute delle persone.

Ben venga, dunque, la proposta di riforma del comparto avanzata dal Governo e fatta propria dalle autonomie locali con l’Intesa del settembre 2017, che si sostanzia in un parziale “inversione di marcia” sulla quantità e qualità dell’offerta (riduzione degli apparecchi da gioco e dei luoghi dove è possibile esercitare il gioco legale).

Nei mesi successivi, però, lo “spirito dell’Intesa” è risultato minato da alcune legislazioni regionali e regolamenti comunali fortemente e ulteriormente restrittivi, che palesano in qualche misura una sorta di “proibizionismo di ritorno” non dichiarato, ma realizzato attraverso una tendenziale esclusione del gioco legale da diversi territori.

Su questo punto si deve essere chiari: proibizionismo e para-proibizionismo altro non sono che l’anticamera del gioco illegale gestito dai settori malavitosi. Chi – forse dell’Ordine e Inquirenti – ha una diretta percezione di cosa è avvenuto e avviene nei territori, deve con nettezza rilanciare questo allarme che, certo, non annulla quello relativo ai rischi di “azzardopatia”, ma non può rimanere inascoltato.

Nell’equilibrio tra offerta e consumo di gioco legale, salvaguardia della salute pubblica e contenimento dei fenomeni contrassegnati come Disturbo da Gioco d’Azzardo, alla questione della sicurezza e della legalità deve essere mantenuto un adeguato spazio.

Alcune iniziative assunte dalle autonomie locali ed “eccedenti” il così detto “spirito dell’Intesa”, quali la riproposizione sic et simpliciter dello strumento del “distanziometro” e la compressione degli orari giornalieri nei quali è possibile esercitare il gioco legale, certo inconsapevolmente producono il rischio di una ripresa dell’area dell’illegalità. C’è inoltre da chiedersi se, ad esempio, escludere la possibilità di gioco legale per 16 delle 24 ore della giornata, presenti una qualche efficacia sul piano del contenimento della dipendenza da gioco, della qual cosa non esiste alcuna validazione scientifica.

Al contrario, sulla base dell’esperienza diretta di chi scrive e che si è occupato a fondo come magistrato del rapporto tra legalità e illegalità nell’area del gioco, ogni eccessiva “compressione” delle dinamiche logistiche ed orarie relative al gioco legale, in primo luogo rafforza l’identità problematica del giocatore a rischio o patologico. Non è con i “ghetti” che si facilita una proficua relazione tra soggetti “problematici” e “patologici” e quei segmenti della società (Servizio sanitario nazionale, volontariato e terzo settore) che sempre più devono essere impegnati a contrastare le dipendenze da gioco.

Riprendere lo “spirito dell’Intesa” e valutare nel tempo i suoi effetti, pronti a produrre norme ulteriormente avanzate e, al contempo, rafforzare l’attività di prevenzione delle dipendenze da gioco e capitolati clinici di intervento da parte dei Servizi territoriali dedicati: queste le “ricette” che realisticamente vanno applicate, senza ricorrere a improbabili conigli che escano da altrettanti improbabili cilindri e che illudono di poter cancellare con un puro atto “volontaristico” gli eccessi e i fenomeni di dipendenza che si accompagnano all’area del gioco, così come ad ogni altra manifestazione dell’attività umana».

A questo punto può essere rilevante saggiare la percezione che i cittadini hanno dell’illegalità nell’area del gioco. L’Eurispes ha recentemente pubblicato i risultati di un’indagine campionaria (già citata dal Procuratore Cafiero de Raho) da cui si evince che il 73,1% dei cittadini non ha conoscenza diretta o indiretta dell’esistenza di circuiti di gioco illegale; il 22,3% ne è a conoscenza, ma non ne ha mai preso parte, mentre un 4,7% ha anche partecipato.

Benché si tratti della minoranza del campione, è rilevante osservare che quasi un cittadino su quattro – non necessariamente giocatore – conosce circuiti di gioco illegale: un dato indicativo della diffusione del gioco illegale nel nostro Paese.

TABELLA 4

Nella sua esperienza diretta o indiretta è a conoscenza dell’esistenza di circuiti di gioco illegale?

Anno 2019

Valori percentuali

La sua esperienza diretta o indiretta è a conoscenza dell'esistenza di circuiti di gioco illegale?	%
	73,1
sono a conoscenza ma non ho mai preso parte	22,3
ho conoscenza ed ho partecipato	4,7
	100,0

Fonte: Eurispes.

Va inoltre tenuto presente che tra i cittadini-giocatori non è scontato che si abbia sempre la consapevolezza di utilizzare piattaforme o apparecchi legali; quanto a questi ultimi, l'eventuale frode può risultare poco o per nulla evidente, in quanto consistente nel mancato collegamento con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, o celata attraverso i cosiddetti "Totem" che solo apparentemente operano attraverso rete fisica. Per quello che riguarda poi il gioco on line, è sempre più difficile discernere tra una piattaforma legale e i tanti siti illegali, e questa difficoltà, come già accennato, si approfondisce nel momento in cui il divieto di pubblicità contenuto nel Decreto Dignità dell'agosto 2018, renderà (dal luglio 2019) il ventaglio dell'offerta ulteriormente confuso.

Le percentuali più alte di cittadini che hanno avuto conoscenza, diretta o indiretta, dell'esistenza di circuiti di gioco illegale, si trovano al Sud ed al Nord-Est; al contrario, la più bassa si trova al Nord-Ovest (86%). Al Sud ed al Nord-Est si trova anche la quota più elevata di coloro che hanno partecipato al gioco illegale (rispettivamente il 7,6% ed il 7,5%); i valori minimi si registrano al Centro (2,4%) ed al Nord-Ovest (2,7%).

TABELLA 5

Nella sua esperienza diretta o indiretta è a conoscenza dell'esistenza di circuiti di gioco illegale? Per area geografica

Anno 2019

Valori percentuale

La sua esperienza diretta o indiretta è a conoscenza dell'esistenza di circuiti di gioco illegale?	Area geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
	86,0	66,7	70,6	65,1	74,4
sono a conoscenza ma non ho preso parte	11,3	25,8	27,0	27,3	22,4
ho conoscenza ed ho partecipato	2,7	7,5	2,4	7,6	3,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

All'inizio del presente capitolo abbiamo citato l'importante operazione di cui si è avuta notizia lo scorso novembre che ha mobilitato circa 800 operatori che, su mandato delle Procure di Reggio Calabria, Catania e Bari, hanno eseguito 68 provvedimenti restrittivi nei confronti di importanti esponenti criminali, di imprenditori e prestanome, effettuato 80 perquisizioni e sequestrato beni in Italia e all'estero per un valore - come già riportato dal Procuratore Cafiero de Raho - di circa un miliardo di euro. Vale la pena di approfondire il quadro che gli inquirenti hanno fatto emergere.

Colpisce il passaggio del comunicato stampa dalla Procura di Bari dove si dice che questa indagine per la prima volta certifica la radicale evoluzione in chiave economico-finanziaria degli obiettivi strategici della criminalità organizzata barese. La Procura parla di una mafia del "clic", del "punto com", in riferimento ad un sistema di scommesse illegali attraverso il canale online. Non mancano, però, i riferimenti all'appoggio e alle complicità ottenuti da parte di operatori del settore (e precisamente di alcuni operatori che sono entrati nel circuito legale tramite sanatoria, e la regolarizzazione fiscale per emersione) e dalle ramificazioni territoriali di punti di raccolta di scommesse, in alcuni casi titolari di autorizzazione dei Monopoli di Stato per la raccolta in rete fisica, ma comunque dediti al dirottamento delle puntate sui siti .com.

In sostanza, viene realizzato un sistema illecito che attua quella integrazione tra on line e retail che comprime sempre di più il business degli operatori legali.

Ciò vale non solo per il segmento delle scommesse online, ma anche per le reti territoriali e la raccolta illegale. Da qui nasce l'esigenza che il territorio venga sempre più presidiato e controllato da punti di vendita esplicitamente riconoscibili come legali¹, e in grado di attuare le politiche pubbliche di controllo dell'offerta e di prevenzione delle dipendenze.

La DDA di Reggio Calabria ha segnalato l'importanza che il business connesso alle scommesse ha assunto per le mafie per penetrare l'economia legale, in questo caso attraverso imprese che, grazie ad una sanatoria, hanno acquisito la patente di imprese legali.

L'incrementato interesse criminale verso il settore del gioco sia lecito sia illecito, era già emerso nel 2016 nella relazione del X Comitato della Commissione Antimafia, che ha segnalato come a meritare una particolare attenzione sia il profilo del rischio, in quanto 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. Il settore consente con relativa facilità di inserirsi e di perseguire guadagni elevati, non inferiori rispetto a quelli provenienti dal traffico di stupefacenti, ma con rischi di gran lunga più blandi, sotto il profilo della reazione da parte dello Stato.

Sorge allora spontaneo chiedersi cosa si è fatto fino ad oggi, cosa hanno fatto il Governo e il Parlamento per recepire queste chiare indicazioni che provengono dalla magistratura inquirente e attengono alle normative poste a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, rispetto alle quali la competenza esclusiva è in capo allo Stato centrale.

Il tema della tutela della legalità è strettamente connesso alla questione territoriale, nella misura in cui la riduzione dell'offerta legale di gioco nei territori si traduce in un "favore" alla criminalità organizzata e a quella comune.

Nell'attuale fase in cui si è finalmente aperta una riflessione sull'efficacia del "distanziometro" quale misura per contrastare e prevenire i rischi connessi alla diffusione della dipendenza da gioco, ma che di sicuro si rileva idonea ad espellere o marginalizzare l'offerta legale, non è più possibile per le Regioni omettere di considerare i riflessi della misura sulla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nei rispettivi territori.

Facendo un passo indietro, nella Relazione del 2016 il Comitato sulle infiltrazioni nel gioco lecito ed illecito segnalava l'urgenza che la Conferenza Unificata Stato Regioni ed Enti locali pervenisse al raggiungimento dell'Intesa prevista dalla Legge di stabilità del 2016, proprio per giungere ad una risoluzione di quella che, fin da allora, era identificata come la "questione territoriale". Non si può, quindi, negare che vi fosse già allora diffusa consapevolezza che una riproposizione della contrapposizione Stato-Autonomie locali sarebbe stata foriera solo di problemi, anche sul piano della crescita dell'illegalità.

Tra i criteri di massima, che secondo il Comitato avrebbero dovuto ispirare l'Intesa – e che in effetti sono stati poi, almeno formalmente recepiti –, vi era la necessità che, nella fase di predisposizione dei criteri per la distribuzione sul territorio degli esercizi che offrono gioco, al fine di «garantire i migliori livelli di sicurezza (...) per la tutela dell'ordine pubblico», venisse attribuita la necessaria rilevanza a significativi indicatori di rischio, quali l'"Indice di presenza mafiosa", sulla scorta dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano, dell'Indice di organizzazione criminale (IOC) elaborato dall'Eurispes, e di altri indici pertinenti quali quelli utilizzati dall'Istat nel Rapporto BES 2014.

Sappiamo come, in realtà, l'Intesa non abbia prodotto i frutti auspicati. Ma è certo che si debba ripartire dallo "spirito" dell'Intesa per una realistica ed equilibrata riforma del settore.

¹ A queste conclusioni è giunta anche l'Autorità Garante delle Comunicazioni nella delibera n. 132/19/cons del 18 aprile 2019 avente ad oggetto le Linee guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87

Per concludere sui nessi legalità-illegalità, regolamentazione-proibizionismo, è interessante riportare quanto recentemente dichiarato dal Dottor Franco Roberti, attualmente assessore alla sicurezza della Regione Campania e predecessore di Cafiero de Raho alla guida della Procura Nazionale Antimafia, in occasione della Conferenza Nazionale sulla Sicurezza organizzata dall'Eurispes lo scorso novembre a Napoli:

«Riflettere e approfondire i temi della sicurezza in modo globale ci permette di evitare deficit di conoscenza e, quindi, di fare regali alle mafie. In passato lo abbiamo fatto, ad esempio, non accorgendoci che il traffico dei rifiuti era diventato il nuovo business della criminalità, che si aggiungeva a quello della droga. Bisogna vigilare, perché dopo i rifiuti e la droga va inquadrata l'area del gioco d'azzardo».

Estratto dalla Ricerca *Gioco pubblico e dipendenze nel Lazio (ottobre 2019)*

L'AREA DELLA ILLEGALITÀ NEL LAZIO. UNO SGUARDO D'INSIEME: TERRITORIO E INTERESSE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

In occasione del 245° anniversario della fondazione della Guardia di Finanza, il 21 giugno 2019, il Comando Generale ha pubblicato una scheda sulle principali operazioni di servizio effettuate nel periodo gennaio 2018 - maggio 2019.

Tra le più importanti nel settore dei giochi e delle scommesse illegali, si segnala quella del Nucleo polizia economico-finanziaria di Roma nei confronti di un *bookmaker* austriaco operante in Italia attraverso una stabile organizzazione non dichiarata, che ha occultato una base imponibile da assoggettare all'imposta unica sulle scommesse pari a circa 700 milioni di euro, con un'evasione di oltre 21 milioni.

Il Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (SCICO) ha eseguito tre operazioni, nell'ambito di indagini coordinate dalla DNA e svolte congiuntamente ai Nuclei di polizia economico-finanziaria di Catania, Bari e Reggio Calabria, che hanno permesso di accertare un volume di giocate illecite, su eventi sportivi e non, di oltre 4,5 miliardi di euro.

Nella sezione dedicata al contrasto alla criminalità organizzata ed economico-finanziaria, la Relazione indica tra le più significative operazioni di servizio quella denominata "Revolution Bet", anch'essa coordinata dalla DNA e dallo SCICO, che ha permesso di disarticolare una complessa organizzazione di stampo mafioso dedita al trasferimento fraudolento di valori, al riciclaggio e all'autoriciclaggio, all'illecita raccolta di scommesse online ed alla fraudolenta sottrazione ai prelievi fiscali dei guadagni conseguiti.

Gli ultimi dati disponibili evidenziano, quindi, come al centro degli interessi della criminalità organizzata si collochi il segmento delle scommesse illegali e, segnatamente la raccolta di scommesse tramite un network di esercizi non autorizzati disseminati sull'intero territorio nazionale.

Nelle più recenti indagini coordinate dalla DNA è emersa una vera e propria spartizione, da parte di clan riconducibili a tutte le mafie tradizionali, del controllo del mercato della raccolta illecita delle scommesse online, mediante l'utilizzo di un comune know-how, in sostanza condiviso. Si registra, pertanto, la tendenza di famiglie appartenenti alle mafie tradizionali ad operare illecitamente in modo congiunto e quasi "federato" al fine di massimizzare i profitti.

Se l'interesse della criminalità organizzata verso la gestione del gioco illegale è di vecchia data e negli ultimi decenni si è ulteriormente ampliato (in ragione delle opportunità di riciclaggio ed arricchimento), lo sfruttamento del mercato legale e la sua infiltrazione si realizzano essenzialmente nell'esercizio di forme di controllo sugli esercizi commerciali regolarmente autorizzati, attraverso comportamenti estorsivi, l'imposizione di apparecchi da gioco nei bar e nei tabacchi e nell'apertura di punti di scommesse gestiti attraverso prestanome.

Per la complessità delle modalità operative, alcune attività illecite vengono condotte attraverso professionisti dotati di specifiche competenze tecniche, come nel caso della manomissione degli apparecchi da gioco (schede elettroniche) allo scopo di alterare il collegamento alla rete dei Monopoli di Stato - "registrando" così un numero minore di singole giocate al fine di sottrarsi all'imposizione fiscale, o di alterare le percentuali minime di vincita previste dai regolamenti, in modo tale da introitare maggiori proventi. In alcuni casi, tale modus operandi prevede la collusione di pubblici ufficiali e/o appartenenti alle Forze di Polizia che omettono i previsti controlli amministrativi.

Pur tenendo conto delle specificità proprie della materia dei giochi con vincita in denaro, l'analisi degli andamenti dei fenomeni illegali e delle infiltrazioni criminali nei territori non può prescindere da una riflessione di contesto che tenga conto delle caratteristiche delle imprese mafiose e della grave difficoltà in cui versa da anni l'imprenditoria italiana.

La Relazione della DNA per l'anno 2018² stigmatizza come siano proprio le difficoltà economiche (derivanti dalla contrazione del credito bancario, dalla scarsità di lavori, dalla necessità di contenimento dei costi conseguente alle difficoltà di mercato) che possono indurre gli imprenditori ad annettere soggetti portatori di capitali ingenti, ma illeciti. Così facendo, l'imprenditore riesce ad imporsi sul territorio in posizione dominante, non grazie alla qualificazione del suo prodotto, ma tramite la forza di intimidazione sprigionata dal sodalizio criminale con cui si è alleato; da parte sua l'associazione mafiosa ha la possibilità di inserirsi nel mondo dell'economia legale, acquisendo competenze professionali, stringendo relazioni con altri imprenditori, professionisti, amministratori,

² Cfr. paragrafo intitolato "L'atteggiamento dell'imprenditoria", pag. 241.

ed infine accaparrandosi interamente intere aziende. L'associazione mafiosa ha così l'opportunità di ampliare la così detta "area grigia".

Venendo allo specifico del gioco, va quindi ribadito il rischio – già evidenziato nei precedenti studi dell'Osservatorio Eurispes –, che politiche di drastica contrazione del gioco pubblico come quelle a cui stiamo assistendo negli ultimi anni, possono rappresentare un vantaggio per le organizzazioni criminali e ciò sotto un duplice aspetto:

- territoriale: gli effetti delle misure adottate a livello locale per limitare il gioco pubblico ("distanziometro" e restrizioni orarie) si traducono nella consegna dei territori urbani alle organizzazioni criminali;
- imprenditoriale: si aprono nuove opportunità di penetrazione nell'economia legale attraverso l'alleanza con piccole e medie imprese in crisi alla ricerca di un'ancora di salvezza per continuare a sopravvivere in contesti mutati dal punto di vista operativo.

SINTESI DEI DATI EMERGENTI DALLE ULTIME RELAZIONI DELLA DNA

Dall'analisi delle ultime due relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia (2017 e 2018), che nel capitolo "corruzione" dedicano una sezione ad hoc alle "infiltrazioni della criminalità organizzata nel gioco (anche) lecito", emergono alcuni elementi caratterizzanti che possono essere così sintetizzati:

- tutti i più importanti gruppi criminali hanno investito ed investono nell'area del gioco d'azzardo;
- il numero dei procedimenti iscritti per i reati di contrasto dei fenomeni illegali in questo settore rimane sostanzialmente stabile negli anni, e non risulta numericamente rilevante, concentrandosi soprattutto nelle regioni meridionali e nel territorio laziale;
- la maggior concentrazione dei fatti delittuosi accertati si registra nelle aree del territorio nazionale a maggior indice di presenza mafiosa;
- le associazioni di tipo mafioso manifestano la più spiccata capacità di penetrazione in ragione del pervasivo controllo esercitato sul territorio (*cosa nostra* ha fatto registrare il maggior interesse nello specifico settore);
- i clan riconducibili a tutte le mafie tradizionali si spartiscono il controllo del mercato della raccolta illecita delle scommesse *online* mediante l'utilizzo di un comune *know-how*, in pratica condiviso, avvalendosi di tecnici professionisti esperti;
- l'interesse prevalente delle associazioni criminali si concentra nelle seguenti direttrici: la raccolta delle scommesse sportive ed il gioco *online* attraverso siti internet non autorizzati riconducibili a società di diritto estero; l'imposizione di specifici fornitori ad esercizi quali bar, tabacchi, circoli, ecc.; l'imposizione di apparecchi modificati illegalmente, in modo da occultare i reali volumi di gioco; la distribuzione dei cd. *totem*;
- i sistemi di raccolta di giochi e scommesse illegali e paralleli a quelli legali drenano risorse ingenti all'Erario, alimentano un perverso circuito economico/finanziario, inquinano sempre più la società e aumentano la dipendenza da gioco;
- la tendenza del gioco a creare una forma di dipendenza comportamentale determina non solo gravi disagi alla persona, ma 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;
- numerose indagini testimoniano che in alcuni "centri di commercializzazione" formalmente affiliati a concessionari di siti di gioco *online* autorizzati dall'ADM, vengono parallelamente (a volte prevalentemente) proposti agli scommettitori siti di gioco illegali;
- non risulta emergere un particolare interesse delle organizzazioni mafiose per il così detto "match fixing";
- occorre rendere il sistema più impermeabile alle infiltrazioni criminali;
- a fronte di nuove "piattaforme di gioco" illegali occorre che si evolva rapidamente anche l'attività di contrasto per potersi adeguare ai mutevoli *modus operandi* ed ai qualificati modelli operativi adottati dalle articolazioni criminali;
- il rischio di riciclaggio nel gioco *online* legale è piuttosto basso in quanto tutte le transazioni di gioco e finanziarie sono tracciate;
- il gioco *online* illegale, gestito da società straniere i cui server sono collocati in paesi a fiscalità agevolata, si sottrae ad ogni forma di controllo ed è impossibile imporre qualsiasi regola di tracciabilità;
- attraverso il gioco *online* illegale la criminalità organizzata può realizzare agevolmente operazioni di riciclaggio, consentendo lo spostamento di ingenti somme di denaro, in assenza di qualsiasi tipo di controllo;

- tra le forme di gioco fisico, sono indicati come particolarmente rischiosi gli apparecchi da intrattenimento VLT e le scommesse a quota fissa, specie per l'elevato ricorso al denaro contante nelle operazioni sotto soglia. Con riguardo al denunciato rischio che le politiche limitative dell'offerta di gioco pubblico possono svolgere una funzione propulsiva del gioco illegale, va segnalata la crescente diffusione dei così detti "Totem"³ che possono essere confusi con terminali destinati all'acquisto di ricariche telefoniche e/o altri beni o servizi *online*: la schermata iniziale, tuttavia, dopo la digitazione di particolari "codici" diventa il *gate* per l'accesso ai giochi illegali. In caso di assenza di giocatori, tali apparecchi vanno in modalità *stand by*, mostrando nuovamente loghi dei gestori telefonici ovvero banner pubblicitari di siti di *shopping online*.

Nelle Relazioni della DNA prese in esame, si sottolinea come la totale illegalità di tali apparecchi consente al titolare dell'attività di gestire percentuali di ritorno delle giocate a proprio favore, modificando l'alea della vincita.

Per dare un'idea dell'ampiezza di questo business illegale, nell'ambito della sola operazione "NDRANGAMES" condotta dalla DDA di Potenza, che ha rilevato l'esistenza di un'associazione per delinquere *trans-nazionale* dedita alla raccolta illecita del gioco e alla frode fiscale, l'ammontare dei proventi illeciti sottratti all'erario e calcolati in via deduttiva dalla polizia giudiziaria, tenuto conto del numero degli apparecchi (2500 in totale oggetto di sequestro) e del ricavo illecito ottenibile annualmente da ciascuno di essi (pari a circa euro 237.250 euro), è stato calcolato in euro 593.125.000 circa all'anno.

Anche l'area dell'*online* illegale è in costante crescita, potendo contare su un "network" di agenzie "clandestine" affiliate e disseminate sul territorio nazionale, collegate a piattaforme di gioco poste all'estero. In queste "agenzie clandestine" i giocatori possono effettuare scommesse su postazioni telematiche collegate ai siti stranieri, versare la posta in contanti nelle mani del gestore dell'agenzia, e ricevere sempre in contanti la vincita. Il conto di gioco non è collegato al totalizzatore nazionale, per cui tutta l'attività di raccolta e gestione delle scommesse avviene in totale evasione di imposta e senza versare alcun canone di concessione all'ADM. Inoltre i giocatori non vengono identificati e, come già detto, tutte le transazioni avvengono in denaro contante.

I siti di gioco online illegali hanno tendenzialmente maggior successo rispetto a quelli illegali perché, non soggiacendo ad alcuna imposizione fiscale, possono offrire quotazioni maggiori connesse agli esiti degli eventi sportivi, cioè garantire vincite più alte. Si comprende, quindi, l'interesse delle organizzazioni criminali per questo lucroso settore dell'economia illegale.

La Relazione della DNA per l'anno 2018 riferisce di recenti indagini di polizia giudiziaria che hanno dimostrato che sempre più spesso concessionari di siti legali (sovente proprietari anche di siti illegali), per garantire la diffusione del proprio circuito di "centri scommesse" nel territorio, si sono rivolti direttamente ai vertici delle varie articolazioni territoriali di *Cosa nostra* stringendo accordi illeciti con gli stessi ed instaurando rapporti di natura sinallagmatica: da un lato *Cosa nostra* garantisce ai proprietari dei siti (leciti ed illeciti) l'esclusiva per i loro "centri di scommesse" su un determinato territorio, impedendo la penetrazione della concorrenza, dall'altro i proprietari dei siti garantiscono all'organizzazione criminale il pagamento di una quota dei propri guadagni, o la partecipazione diretta dell'organizzazione mafiosa nella gestione della raccolta.

Anche gruppi camorristici sono arrivati a controllare le piattaforme illegali di scommesse sportive e alcune società autorizzate dall'ADM a gestire le sale o ad effettuare la raccolta delle scommesse. L'infiltrazione del settore consente di acquisire ulteriori introiti, e di riciclare proventi illeciti.

LE SPECIFICITÀ DEL LAZIO: LA LETTURA DELLA DIA

L'analisi riservata all'area dell'illegalità nel Lazio è stata arricchita dal prezioso contributo messo a disposizione dalla Direzione Investigativa Antimafia, che consente di entrare nel dettaglio delle specifiche operazioni che hanno interessato il territorio regionale.

Gli interessi illegali legati al settore del gioco e delle scommesse nel territorio del Lazio, e in particolare a Roma, vanno inquadrati nel contesto di una realtà criminale fortemente articolata.

Il Lazio è infatti un'area in cui la diffusione di ricchezza e le possibilità di investimento costituiscono una potenziale attrattiva per la criminalità organizzata che, anche al di fuori dei territori di originario insediamento, è principalmente interessata a riciclare e reinvestire capitali.

A ciò si aggiunga come la presenza sul territorio delle varie consorterie mafiose (extraregionali ed autoctone), nonché di altre e diverse fenomenologie criminali, è di fatto caratterizzata da un clima di tendenziale pacifica

³ Si tratta di apparecchi illegali che per la loro conformazione sono assimilabili a vere e proprie slot machine; sono dotati di schermo "touch screen", e idonei a consentire la lettura elettronica del documento di identità, l'inserimento della smart card che abilita al gioco e l'introduzione di banconote.

convivenza. Sono rari, infatti, i casi di contrapposizione violenta che, se correlati alla pervasività delle azioni criminali, assumono una rilevanza marginale.

Le motivazioni di tale forma di compresenza tendenzialmente pacifica sono da ricercare nella differenziazione delle attività delinquenziali cui si dedicano le varie consorterie, nell'ampiezza e complessità del territorio di riferimento, e nella presenza di un tessuto economico che permette la coesistenza dei vari interessi.

Peraltro, non va sottaciuta l'ormai piena consapevolezza, maturata nell'ambito delle consorterie più strutturate, anche autoctone, che la miglior strategia per portare a compimento i propri interessi criminali sia quella di rendersi di fatto "invisibili". A fattor comune, le consorterie hanno, quindi, adottato metodi operativi che, per quanto differenti, si caratterizzano tutti per la progressiva limitazione delle componenti violente e "militari", che hanno ceduto il passo alla ricerca di proficue relazioni di scambio e di collusione finalizzate ad infiltrare economicamente il territorio.

Sono proprio queste caratteristiche di "silente" contaminazione che rendono il fenomeno del gioco illegale fortemente appetibile per le organizzazioni, al punto da avvicinarsi per redditività al narcotraffico e allo spaccio di stupefacenti.

Nella Relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Roma all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, a tal proposito si legge (pag. 26) *"(...) le più recenti indagini (...) hanno confermato il progressivo affermarsi di un fenomeno nuovo. Alla fittizia intestazione di beni ed attività a soggetti "puliti" da parte di esponenti mafiosi e alla compartecipazione sociale "a distanza" (...) si affermano forme complesse di investimento delle ricchezze mafiose: attraverso la penetrazione di un tessuto socio-economico nuovo e ricco di potenzialità, come quello romano, famiglie della camorra e cosche della 'ndrangheta vi stanno esportando interi "affari", delocalizzando e più spesso replicandovi attività, quali, in particolare, la commercializzazione delle sostanze stupefacenti ovvero la gestione delle sale gioco e delle slot machines. Nuovi modelli che, postulando una presenza mafiosa più stabile e riconoscibile (anche) sul territorio di espansione, trovano concreta attuazione attraverso soggetti che dichiaratamente e visibilmente appartengono a tali organizzazioni mafiose, mantengono costanti rapporti con gli esponenti di riferimento nei territori di origine e costituiscono a loro volta uno stabile punto di aggregazione cui sono legati altri soggetti, selezionati in via fiduciaria, capillarmente inseriti nei nuovi mercati"*.

Tra le diverse organizzazioni nazionali, la camorra è quella che sul territorio del Lazio sembra aver espresso il maggior grado di infiltrazione e specializzazione, attraverso la diretta gestione (talvolta d'intesa con soggetti criminali appartenenti a matrici diverse) di attività imprenditoriali correlate al settore dei giochi e delle scommesse, costituite o rilevate con il reinvestimento di capitali illeciti.

La 'ndrangheta e Cosa Nostra hanno individuato la Capitale ed il suo *hinterland* come aree di riciclaggio dei proventi illeciti, provenienti anche dalla raccolta di scommesse esercitata però in altre aree territoriali.

La criminalità pugliese è risultata, invece, presente in posizione di *partnership* con altre matrici criminali, in particolare quelle di origine campana e con organizzazioni autoctone della Capitale.

Si riportano di seguito, le informazioni messe a disposizione dalla DIA, relativamente ad alcune operazioni che hanno interessato la regione Lazio e i sodalizi criminali di origine campana, reggina, siciliana e lucana.

La criminalità organizzata campana

Nell'infiltrare il settore dei giochi e delle scommesse la camorra ha dimostrato una notevole capacità di adattamento al quadro normativo, sfruttando pienamente tutte le opportunità offerte dall'internazionalizzazione dei mercati.

Sono diverse le operazioni che hanno riguardato Roma e la sua provincia. In alcune zone della Capitale, negli ultimi anni si è assistito al proliferare di esercizi commerciali adibiti al gioco. Una di queste aree, concepita nei precedenti decenni come "polo tecnologico", è situata lungo la via Tiburtina: qui diverse strutture, prima occupate da imprese commerciali, artigiane o da industrie, sono state riconvertite in vere e proprie case da gioco, tanto che la stessa zona, per la quale era stato coniato il nome "Tiburtina valley", è ora nota come "game valley" o come "borgata Dubai".

Alcuni di questi esercizi sono stati sequestrati nell'ambito dell'operazione "Babylonia", condotta dall'Arma dei carabinieri nei mesi di maggio e giugno 2017, che ha portato all'emissione, da parte dell'Autorità giudiziaria di Roma, di provvedimenti cautelari a carico di 55 soggetti. L'operazione ha riguardato due associazioni per delinquere, collegate tra loro, operative nella Capitale, di cui facevano parte pregiudicati romani, nonché affiliati a famiglie legate ad organizzazioni criminali campane (clan AMATO-PAGANO di Napoli) e pugliesi (gruppo CELLAMARE di Bari), stanziatesi da tempo a Roma. Nella Capitale questi soggetti gestivano, in accordo con noti imprenditori del settore, numerose sale giochi, dislocate in diversi quartieri romani e lungo le vie consolari. I reati

contestati sono stati riciclaggio, estorsione, usura, impiego di utilità di provenienza illecita, fatturazioni per operazioni inesistenti, false comunicazioni sociali e frodi fiscali, il tutto aggravato dal metodo mafioso⁴. L'operazione ha avuto il pregio di portare alla luce i collegamenti tra mondo criminale ed imprenditoriale, e le sinergie avviate tra organizzazioni criminali di matrice territoriale diversa, segnatamente campana, pugliese e romana.

In altre due indagini sono stati coinvolti soggetti legati al cartello dei Casalesi, uno dei gruppi campani con maggiori proiezioni nel Lazio. Si tratta delle operazioni denominate "Imitation game"⁵ e "Game over"⁶, entrambe del 2016, dalle quali, al pari della "Babylonia", sono emerse complicità tra affiliati al cartello di Caserta, soggetti criminali autoctoni e di altre consorterie mafiose.

La prima operazione, "Imitation game", condotta dalla Polizia di Stato e dalla Guardia di finanza, ha riguardato una complessa struttura associativa transnazionale, dedita al controllo del gioco d'azzardo *on line*, in grado di continuare ad agire nonostante precedenti interventi repressivi. Il gioco illecito veniva realizzato attraverso la costituzione di siti di gioco per il *poker on line*, non autorizzati dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato, ai quali si accedeva da remoto, cioè da server collocati all'estero e gestiti da società con sede in Romania, Georgia, Turchia, Kenya, Malta, Cipro, Stati Uniti d'America e Australia.

L'organizzazione, che faceva capo ad un pregiudicato residente a Roma, era composta da soggetti vicini alla camorra (Casalesi, gruppo Zagaria, e altri clan originari di Napoli)⁷, alla 'ndrangheta ed alla criminalità romana. Il sodalizio, oltre a gestire numerose apparecchiature situate soprattutto in locali ubicati a Roma e Ostia, era attivo in altre regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), dove operava in accordo con gruppi criminali locali.

Nell'operazione "Game over", condotta dalla Guardia di Finanza, sono stati invece coinvolti soggetti affiliati al gruppo Iovine dei Casalesi, e al contiguo sodalizio Guarnera di Acilia, quartiere della periferia sud di Roma. Il provvedimento ha tratto spunto da diverse inchieste su un esponente del clan Iovine che, trasferitosi ad Acilia nel 2003, in applicazione del provvedimento dell'obbligo di soggiorno, aveva stretto rapporti con la famiglia Guarnera, grazie alla quale era riuscito ad acquisire la gestione di numerose sale gioco. L'operazione ha portato al sequestro di un ingente patrimonio composto anche da diversi immobili di pregio situati a Roma e provincia, a Budoni in Sardegna e a Lucoli in Abruzzo, definitivamente confiscati nel mese di marzo 2018.

L'interesse di alcune organizzazioni camorristiche casertane e napoletane nella gestione delle *slot machine* e delle scommesse sportive *online*, è confermato da un'operazione nell'ambito della quale, il 26 gennaio 2018, il Centro Operativo DIA di Roma e militari dell'Arma dei Carabinieri hanno eseguito un provvedimento di confisca di beni, del valore di circa 100 milioni di euro, disposto dalla Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Roma, nei confronti di 5 soggetti, residenti a Ladispoli (RM), ritenuti responsabili a vario titolo di far parte di un'associazione criminale dedita all'usura ai danni di cittadini ed imprenditori locali in crisi economica, molti dei quali anche giocatori incalliti.⁸

La criminalità organizzata calabrese

Oltre alle evidenze degli interessi delle cosche calabresi emerse nell'ambito della richiamata operazione "Imitation game", più di recente, il 9 aprile 2018, a Reggio Calabria, i Carabinieri, nell'ambito dell'operazione "Monopoli"⁹ hanno eseguito il fermo, emesso dalla DDA di Reggio Calabria, nei confronti di 4 imprenditori contigui alle famiglie Tegano e Condello. Ai 4 sono stati contestati, a vario titolo, i reati di associazione di tipo mafioso, trasferimento fraudolento di valori, autoriciclaggio ed estorsione, con l'aggravante della modalità mafiosa. L'investigazione ha interessato la Capitale in quanto area di riciclaggio dei profitti derivanti anche dal settore del gioco illecito. Nell'ambito dell'operazione è stato eseguito, infatti, un sequestro preventivo d'urgenza su di un patrimonio del valore di 50 milioni di euro, costituito da società e beni immobili dislocati tra Reggio Calabria, Roma, Milano e Messina.

⁴ O.C.C.C. emesse nell'ambito del p.p. n. 46213/13 RGNR e n. 23742/14 RG GIP, il 18 maggio 2017 ed il 15 giugno 2017 dal G.I.P. del Tribunale di Roma.

⁵ O.C.C.C. nr. 58398/11 RGNR, nr.16133/15 RGGIP e contestuale decreto di sequestro beni del 9 dicembre 2015, G.I.P. del Trib. di Roma, eseguita nel mese di gennaio 2016, la cui genesi è stato il tentato omicidio, consumato nell'aprile 2011, del gestore di un bar interno ad una sala giochi di Ostia.

⁶ Decreto di sequestro di beni n. 34/2016 MP del Tribunale di Roma, emesso il 30 marzo 2016.

⁷ Uno di questi è il gruppo Leonardi, da anni presente nella Capitale, i cui elementi di vertice sono divenuti collaboratori di giustizia, contribuendo con le loro dichiarazioni a delineare il modus operandi dell'organizzazione.

⁸ Decreto n. 3/2016 MP emesso l'8 febbraio 2016 dal Tribunale di Roma - Sezioni Misure di prevenzione.

⁹ P.p. n. 234/17 RGNR DDA Reggio Calabria.

Nel ricostruire il processo di affermazione imprenditoriale delle cosche nel settore edile, in quello immobiliare ed in quello del gioco, l'indagine ha fatto luce su come gli indagati fossero riusciti a monopolizzare il settore del gioco su Reggio Calabria, i cui proventi, come detto, sono stati reinvestiti anche a Roma. Nel capoluogo reggino gli indagati controllavano una sala bingo, l'unica della città, per conto della famiglia Tegano e ai Condello.

Il 14 novembre 2018, la DIA e la Guardia di Finanza, a Reggio Calabria, Roma, Milano, Catanzaro, Palermo e Agrigento, nell'ambito dell'operazione "Galassia"¹⁰ hanno dato esecuzione al fermo nei confronti di 18 persone, con il contestuale sequestro di un ingente patrimonio composto da 15 società italiane e 23 estere – con sede in Austria, Malta, Romania, Svizzera ed Antille Olandesi (Couracao), operanti nel settore dei giochi e delle scommesse – 24 immobili, 7 automezzi, 33 siti nazionali e internazionali di "gambling on line" ed innumerevoli quote societarie e conti correnti nazionali ed esteri, per un valore complessivo stimato in oltre 723 milioni di euro. L'inchiesta ha confermato l'interesse nel settore della raccolta del gioco e delle scommesse da parte delle cosche Tegano, De Stefano, Piromalli, Pesce e Bellocco. Anche in questo caso il territorio della Capitale è stato utilizzato dalle cosche come terminale per riciclare i capitali derivanti dalle scommesse illecite, acquisendo immobili e società con sede a Roma, attraverso prestanome.

La criminalità organizzata siciliana

I sodalizi mafiosi siciliani risultano da tempo interessati al settore del gioco illecito, Nel Lazio questi interessi si sono concretizzati in articolate operazioni di riciclaggio, come emerso in un'operazione conclusa a Palermo, nel luglio del 2017¹¹ dalla Polizia di Stato e dalla Guardia di finanza.

L'indagine ha colpito un gruppo criminale riconducibile al mandamento di Brancaccio che gestiva una serie di attività illecite, tra le quali anche il gioco clandestino, i cui proventi erano stati impiegati per creare e alimentare un gruppo di imprese ramificate sul territorio nazionale (35 aziende con sede in Sicilia, 15 in Toscana, 2 nel Lazio, in particolare nella provincia di Roma, e 2 in Puglia), operanti nel commercio di imballaggi industriali.

La criminalità organizzata lucana

Nel settore del gioco illegale sono emerse connessioni operative tra clan potentini e 'ndrangheta del crotonese, nell'ambito dell'indagine "Ndrangames" che, nel marzo 2017, ha portato i Carabinieri ad arrestare un gruppo criminale che aveva agevolato la cosca Grande Aracri di Cutro (KR) ed il clan Martorano-Stefanutti nell'illecita raccolta delle scommesse *on line* e nella gestione di apparecchi da gioco tipo *New slot* e *Totem*, sprovvisti delle necessarie concessioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

I DATI DELLA GUARDIA DI FINANZA SUL GIOCO ILLEGALE E LE RISULTANZE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

Gli interventi finalizzati al contrasto del gioco illegale e irregolare eseguiti dai competenti Reparti del Comando Regionale Lazio della Guardia di Finanza segnano un aumento nell'anno 2018, essendo passati da 315 nel 2017 a 566 nell'anno successivo.

Crescono le violazioni riscontrate passate da 123 nel 2017 a 165 nel 2018.

I dati relativi ai sequestri restituiscono, invece, un netto divario tra gli apparecchi da gioco sequestrati nel 2017 (139) e quelli oggetto di sequestro nel 2018 "14". Tuttavia, se nel 2017 il PREU "evaso" accertato risulta pari a zero, lo stesso ammonta a euro 71.385 nel 2018.

Sono in aumento i punti clandestini di raccolta scommesse oggetto di sequestro (passati da 11 nel 2017 a 25 nel 2018) mentre riguardo ai cosiddetti "Totem" non si registra alcuna misura cautelare per il 2018 (a fronte di 3 sequestri eseguiti nel 2017). Anche riguardo alla raccolta illegale delle scommesse, l'andamento relativo all'imposta unica "accertata", risulta inverso a quello dei sequestri, evidenziando nel 2017 la somma di euro 34.450 a fronte di alcun importo per il 2018.

¹⁰ P.p.n. 5585/2015 RGNR DDA Reggio Calabria.

¹¹ Il 19 luglio 2017, in Palermo e territorio nazionale, la Polizia di Stato e la Guardia di finanza hanno dato esecuzione all'OCCC n. 12644/16 RGNR e n. 11424/16 RG GIP, emessa dal Tribunale di Palermo il precedente 17 luglio 2017. Il provvedimento ha interessato 40 soggetti, appartenenti o contigui al mandamento di Brancaccio (tra cui il capo del mandamento nonché della famiglia di Corso dei Mille), ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso, estorsioni, danneggiamenti, minaccia, furti e detenzione illegale di armi.

A completamento si richiama il Libro Blu 2018 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che nella sezione Giochi, relativamente ai controlli e accertamenti eseguiti nella Regione Lazio, indica un totale complessivo di 1.569 violazioni amministrative ed un'imposta accertata pari a euro 38.675.562 a fronte di 622 sanzioni irrogate.

Se l'imposta evasa riguarda il settore scommesse per euro 38.459.163 (con un residuo riferibile al segmento AWP di euro 216.399), le violazioni amministrative complessive accertate per le AWP sono pari a 281, rispetto alle 8 comminate nel segmento scommesse. Inferiore il divario delle violazioni penali, che sono 17 nell'area scommesse e 11 nell'area apparecchi da gioco.

Le aree dell'illecito attenzionate dall'ADM ricadono essenzialmente i seguenti comparti:

- il gioco fisico/on line, mediante i cosiddetti "Totem";
- il gioco on line effettuato mediante i CTD (Centri Trasmissione Dati) o i PDR (punti di ricarica);
- l'alterazione degli apparecchi da divertimento (slot).

I controlli di ADM interessano, oltre ai concessionari, anche gli esercizi di gioco, il web e le apparecchiature o piattaforme di gioco (con il supporto di Sogei, partner tecnologico di ADM).

Con particolare riguardo agli esercizi di gioco i controlli consistono in accertamenti condotti dal personale ADM sul territorio e sono indicati in costante aumento: nel 2017 l'attività di verifica ha riguardato più di 35.000 esercizi, oltre il 33% del totale, inclusi quelli in cui si effettua gioco senza autorizzazione.

L'attività finalizzata all'inibizione dei siti web irregolari registra, nell'arco di tempo dal 2006 al 2018, un totale di siti "oscurati" pari a 8.009, e nel 2018 se ne registrano 1.042, quasi il doppio di quelli del 2017.