

Comparto giochi pubblici. Il rapporto con le infiltrazioni criminali ed il gioco illegale

1. Il gioco pubblico e il presidio di legalità

I giochi in denaro sono sottoposti a riserva di legge statale, coeva della Costituzione - il DLgs 496/1948 - che si è concretizzata nel tempo in un sistema di concessioni, riconducibile all'art. 43 della stessa Costituzione, che affidano ad operatori selezionati

- la gestione dei prodotti regolamentati dallo Stato, .
- l'organizzazione delle reti distributive (soggette ad autorizzazione di polizia),
- delle tecnologie di funzionamento,
- la gestione dei flussi finanziari (comprensiva delle rilevanti competenze erariali)
- e le attività di supporto alle Autorità per la trasparenza, il monitoraggio ed il controllo sia sull'intero sistema e sui soggetti coinvolti nella gestione anche sul territorio, sia sui flussi finanziari (soprattutto per le finalità antiriciclaggio).

L'evoluzione tecnologica ha consentito la regolamentazione di modalità di gioco ed intrattenimento ulteriori rispetto alle tradizionali lotterie, quali le scommesse sportive, il bingo e le cosiddette *slot machines*, prima limitate ad ambiti ristretti temporalmente e geograficamente ed inizialmente (almeno per tutti gli anni Novanta) condotte nella "economia non osservata" od in quella criminale.

La riserva statale ha progressivamente consentito di perimetrare e controllare l'offerta di questi servizi di intrattenimento con vincite in denaro, riconducendola in una parte significativa in una cornice di legalità, limitandola con specifiche regolamentazioni, prevedendo la tutela dei consumatori ed il controllo fiscale, contribuendo all'emersione di gettito a fronte di una domanda di gioco che comunque esisteva ed esisterebbe anche nell'ipotetico caso di divieto totale di offerta e di consumo di giochi con vincite in denaro.

Il comparto del gioco pubblico generato dal sistema concessorio è oggi una realtà importante con migliaia di aziende di caratura nazionale e territoriale, con oltre 70 mila lavoratori dipendenti ed almeno altrettanti occupati con diverse forme imprenditoriali, che a regime (ante e post pandemia) genera gettito erariale da emersione di oltre 11 miliardi di euro annui a fronte di una spesa effettiva degli utenti di circa 20 miliardi (la raccolta di circa 140 miliardi del 2023 è rappresentata dalle giocate al lordo delle vincite pagate).

In pressoché tutti i segmenti, ed in particolare negli apparecchi da gioco e nelle scommesse ma anche nel bingo, il controllo è esercitabile sostanzialmente in tempo reale con l'ausilio di reti telematiche che collegano oggi oltre 70.000 punti vendita in Italia su 85.000 (la differenza è data dai punti che commercializzano solo "gratta&vinci", non automatizzati), dei quali circa 10.000 specializzati (sale bingo, sale scommesse, sale dedicate con apparecchi).

Nella cornice di legalità, la tutela dei consumatori è concretizzata anzitutto:

- con la messa a disposizione di prodotti di gioco misurati e controllati dallo Stato, quindi con la certezza delle regole di partecipazione e di vincita,
- con una sempre crescente informazione sui rischi di dipendenze patologiche e da estesi programmi di formazione degli esercenti;

- oltre ad una rigida prevenzione del gioco minorile, possibile nella rete specializzata con il divieto di ingresso nelle sale (che richiede tuttavia una sempre maggiore regolamentazione, normando la facoltà degli esercenti di richiedere un documento di identità)
- in generale, dalla vigenza di sanzioni rilevanti interessanti l'interruzione delle attività fino alla perdita delle autorizzazioni, oltre a significative sanzioni pecuniarie.

Le reti distributive dei giochi pubblici operano le procedure di controllo tramite i sistemi informativi dell'Agenzia Dogane e Monopoli e di altre Istituzioni nazionali (p.e. l'UIF – Banca D'Italia per le attività antiriciclaggio) alimentate secondo le norme di riferimento dalle **reti telematiche dei concessionari** che consentono, tra l'altro:

- la **tracciabilità dei flussi finanziari** in entrata ed in uscita (dalla quantificazione delle somme immesse dagli utenti con le giocate, ai dettagli delle spese sostenute anche dalla filiera) in considerazione degli adempimenti imposti al sistema concessorio dalla L. 136/2010, dal DL 98/2011 e dal DL 16/2012, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, analogamente a quanto previsto in capo ai soggetti che operano nel contesto degli appalti pubblici;
- il **controllo antiriciclaggio** non solo sugli operatori ma anche in particolare sulle attività di gioco, ad esempio, delle video lotterie (le cosiddette VLT), delle scommesse, con regole imposte al sistema concessorio dal D.Lgs 231\ 2007, analogamente a quanto previsto per il sistema bancario, con tanto di decalogo specifico UIF - Banca d'Italia, che ha prodotto segnalazioni di operazioni sospette;
- specificamente nel comparto delle scommesse il controllo utile al contrasto del c.d. **match fixing**, ovvero la manipolazione dei risultati degli eventi sportivi da parte dei partecipanti, che – nelle scommesse regolamentate, registrate istantaneamente sui sistemi centrali dell'Agenzia Dogane e Monopoli – emerge tramite il monitoraggio in tempo reale dei flussi di scommesse accettate nei punti vendita e nel gioco online.

A ciò si aggiunga il patrimonio informativo disponibile per le autorità investigative, oltre che dei dati e delle informazioni raccolte come sopra indicato, degli **impianti di videosorveglianza** obbligatori negli ambienti specializzati.

Esiste pertanto un **grande patrimonio informativo messo a disposizione dal sistema concessorio**, con le misure di trasparenza dei concessionari delle reti di controllo (in particolare nelle scommesse e negli apparecchi da intrattenimento), come descritte, posto che a seguito della raccolta e verifica della regolarità della documentazione amministrativa e contabile degli esercenti e degli altri operatori di filiera, una volta contrattualizzati questi operatori sono inseriti nel circuito presidiato e controllato anche dalle forze investigative di riferimento e che quindi le infiltrazioni nella gestione dei punti di vendita possono essere intercettate dalle forze investigative stesse con maggiore agilità rispetto alle attività del tutto illegali.

Il supporto al contrasto delle attività illegali viene offerto dal sistema concessorio con l'espletamento di tutte le misure di evidenza e trasparenza dei dati di gioco che consentono, con gli appositi sistemi dell'Agenzia Dogane e Monopoli, di rilevare le anomalie e gli indicatori di rischio di offerta non regolare o del tutto illegale od anche solo di comportamenti commerciali inconsueti.

Non va dimenticato che il sistema di autorizzazione sui territori (che si aggiunge a quello amministrativo concessorio sopra descritto) fornisce **evidenza a Comuni e Questure delle aperture dei punti** di distribuzione del gioco pubblico ed in quest'ultimo caso, per gli ambienti specializzati, oltre all'indicazione dei soggetti responsabili dell'attività, anche informazioni per la verifica della cosiddetta sorvegliabilità dei locali.

Peraltro, le anagrafiche degli operatori autorizzati, per le quali si auspica l'avvio del già previsto Registro Unico degli Operatori di gioco (istituito dal DL 129\2019) e già attive da quasi un decennio nell'elenco RIES per gli operatori degli apparecchi da gioco, forniscono **evidenza completa dei soggetti** facenti parte del sistema del gioco pubblico.

Infine, va rilevato che l'ordinamento giuridico considera gli esercenti del comparto **incaricati di pubblico servizio**, mentre i concessionari sono parificati agli **agenti della riscossione** poiché al pari di questi ultimi redigono e presentano il "**conto giudiziale**" per la Corte dei Conti relativamente alle somme riscosse dalle attività di gioco (Cass. SU 14697/2019) qualificate dal legislatore **risorse statali** (L. 190/2014).

2. Rischio di riduzione del perimetro di legalità e sicurezza nei giochi pubblici

La permanenza o la penetrazione delle attività illegali nel mercato è rimasta significativa anche con la crescita del mercato regolamentato.

Già nel 2019 il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Federico Cafiero De Raho relativamente ai ricavi da gioco ha indicato che **“il volume dell’illegale in Italia è valutato intorno ai 20 miliardi annui”**.

L’allora Capo della Polizia Franco Gabrielli ha ad aprile 2020, in occasione delle chiusure emergenziali COVID che *“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”*.

Anche l’Agenzia Dogane e Monopoli riporta che *“Il gioco illegale, secondo alcune stime, per volume è paragonabile al gioco legale”*; l’emergenza COVID ha certamente accelerato la ripresa dell’offerta illegale in quanto l’Agenzia riportava nel 2021 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**”*.

Relativamente allo stesso periodo emergenziale, gli atti della Commissione parlamentare antimafia della precedente legislatura riportano le considerazioni dell’Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d’Italia, secondo le quali tra l’altro **“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%)»*, evidenziando come le difficoltà degli operatori abilitati, però, *«hanno ampliato le opportunità di esercizio illegale o abusivo delle attività»*.

3. La situazione post COVID e le evidenze in Regione Lombardia

Nei giochi pubblici la prolungata, totale interruzione di attività dovuta ai provvedimenti emergenziali di contrasto al COVID-19 ha incrementato esponenzialmente i **rischi di riduzione del perimetro di legalità** nell’offerta a discapito di consumatori, ordine pubblico gettito erariale, imprese e lavoratori.

Oltre alle evidenti conseguenze di un mancato presidio dei territori con un’offerta pubblica di gioco per rispondere alle esigenze di una domanda di gioco comunque esistente, **alla prolungata e totale assenza di ricavi del periodo emergenziale per le imprese esercenti i punti vendita e per gli altri operatori di filiera fino ai concessionari delle reti di controllo** si sono sommate le problematiche generate dalla **difficile cooperazione tra sistema bancario ed operatori della distribuzione dei giochi**, la quale ha moltiplicato le difficoltà gestionali per il comparto, ponendo gli operatori di dimensioni minori in **condizioni di pericolosa prossimità con l’usura**, analogamente a quelli della ristorazione o della distribuzione commerciale.

Tali condizioni sono date anche dalla **ridotta marginalità dell’esercizio dei giochi pubblici nei punti vendita, in ragione dell’elevata pressione fiscale sui margini lordi imposta dalle disposizioni nazionali**, alla quale si aggiungono gli oneri concessori.

In tale contesto sono evidentemente maggiori i rischi di infiltrazioni criminali, con sostituzione degli imprenditori con mandatari della criminalità e molto più elevata attività di riciclaggio di denaro

- sia **nelle operazioni societarie** di trasferimento degli avviamenti,
- potenzialmente, anche **nelle attività di gioco** gestite fraudolentemente dietro l’insegna “legale” in alternanza con quelle legali e verso i soggetti maggiormente “aggredebili”,

aumentando in tal modo le esigenze di controllo puntuale delle Autorità amministrative e di polizia, anche a tutela dell'affidamento degli operatori legali e del valore delle concessioni pubbliche.

Tale dinamica è ulteriormente consolidata dal **progressivo crescere del gioco online (che per il 2023 si stima essere circa il 50% delle somme giocate in Regione Lombardia)**, alimentato non solo dalla crescente digitalizzazione dei consumatori ma anche dalla **penetrazione dell'offerta con modalità non regolamentate (negli strumenti tecnologici come nei flussi di denaro) nei punti vendita**; in poche parole, vi sono numerosi casi nei quali p.e. alla rimozione di un apparecchio da gioco collegato alle reti pubbliche fa seguito la continuità di offerta con device digitali collegati a siti di gioco a distanza (almeno la metà dei quali si stima siano illegali) e con circolazione di denaro contante, le quali si aggiungono ad una storica presenza di Centri Trasmissione Dati (CTD) attivi nelle scommesse sportive.

La regolamentazione ed i conseguenti controlli su tali dinamiche dovrebbero avere una accelerazione con i provvedimenti attuativi del recente D.Lgs. 41\2024, che individua più puntualmente caratteristiche e modalità di sorveglianza sui "Punti Vendita Ricariche" (PVR) che servono il gioco a distanza e sui limiti di ricarica con denaro contante non tracciabile.

4. Conclusioni

Occorrere prendere atto dalla analisi sopra esposta del forte rischio di **passi indietro nel cammino del presidio di legalità** avviato ormai da anni, vanificando sforzi e risultati nel frattempo conseguiti.

Date queste circostanze, **risulta quindi prioritario, a livello nazionale come in Lombardia**:

- **valutare approfonditamente le differenze tra le diverse offerte di gioco**, le relative dinamiche commerciali e le **capacità di generazione di "anticorpi" alle infiltrazioni illegali** grazie alla puntuale regolamentazione ed alle conseguenti opportunità di vigilanza e controllo, oltre che **capacità di contatto ed interazione con i consumatori anche per le finalità di informazione e prevenzione relativamente al gioco problematico o patologico**;
- **favorire quanto prima il raggiungimento di una nuova Intesa in Conferenza Unificata tra Regioni, Comuni e Governo nazionale, per consentire un rinnovo delle discipline distributive dei punti vendita e delle concessioni**, in particolare di apparecchi da gioco e scommesse, le cui limitazioni distributive ed orarie non risultano aver ottenuto risultati nel senso di una più efficace prevenzione del gioco problematico e patologico, favorendo al contrario lo spostamento su altri canali e prodotti di gioco, spesso illegali o quantomeno irregolari;
- **rafforzare ulteriormente i controlli**, sia attraverso le attività delle istituzioni preposte (in particolare, il "Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori" – CoPREGI, previsto dalla legge n.102 del 3 agosto 2009) sia attraverso gli strumenti, giuridici e tecnologici, nella disponibilità dei concessionari delle reti di controllo dei giochi pubblici per aumentare l'attività di informazione a supporto delle Autorità.