

1. INTRODUZIONE

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, ha istituito dodici Comitati tramite i quali ha organizzato i suoi lavori secondo quanto previsto dall'articolo 3 della legge 4 agosto 2008, n. 132, istitutiva della Commissione.

Nell'ambito dell'articolazione interna per Comitati, la Commissione ha affidato al VI Comitato il compito di analizzare le varie forme di riciclaggio di denaro, individuarne le misure patrimoniali e finanziarie di contrasto e svolgere un'attività istruttoria anche ai fini della formulazione di adeguate proposte normative.

La prima attività programmata dal Comitato è stata la predisposizione di una relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito (Doc. XXIII, n. 3), approvata, all'unanimità, dalla Commissione il 17 novembre 2010.

Nel comunicare la relazione alla Presidenza della Camera dei deputati ed alla Presidenza del Senato della Repubblica, il Presidente Pisanu segnalava che nel corso della discussione in Commissione era emersa una forte preoccupazione per il crescente ricorso, in particolare da parte dei giovani e delle categorie sociali più deboli, al gioco lecito e illecito ed era pertanto condivisa l'esigenza di formulare delle proposte normative con le quali contrastare un fenomeno che desta grande allarme sociale, anche per la crescente presenza della criminalità organizzata.

La relazione ha, infatti, chiaramente evidenziato come il settore del «gioco» costituisca il punto di incontro di plurime, gravi distorsioni dell'assetto socioeconomico quali, in particolare, l'esposizione dei redditi degli italiani a rischio di erosione; l'interesse del crimine organizzato; la vocazione allo spasmodico arricchimento di taluni concessionari che operano, sovente, in regime di quasi monopolio; il germe di altri fenomeni criminali come usura, estorsione, riciclaggio; infine, la sottrazione di ingenti risorse destinate all'erario. E soprattutto emerge come, nei periodi di crisi economica, tale fenomeno degenerativo si accentua maggiormente in quanto, nella impossibilità di un aumento della tassazione, si implementa il ricorso ad incentivazioni della «malattia del gioco», un meccanismo che, quanto più cresce, tanto più è destinato a favorire forme occulte di prelievo dalle tasche dei cittadini, mascherando tale prelievo con l'ammiccante definizione di gioco, divertimento e intrattenimento.

Fermi restando i peculiari aspetti rilevati – concernenti i profili segnatamente riferiti all'ambito criminale, socioeconomico e tributario – la Commissione parlamentare antimafia, attraverso la relazione, ha indivi-

duato un possibile e auspicabile intervento normativo, derivante dall'analisi della elaborazione giurisprudenziale relativa alla disciplina delle concessioni e delle licenze in materia di giochi e scommesse, allorché tale attività venga esercitata da agenzie che sul territorio italiano si limitano a raccogliere le scommesse ed a convogliarle telematicamente su società straniere.

La disamina degli approcci interpretativi dei giudici di merito, del giudice di legittimità e della Corte di giustizia dell'Unione europea si è rivelata indispensabile, poiché è emerso in questo settore un possibile contrasto fra l'ordinamento interno – secondo il quale, ai sensi dell'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, (TULPS), è necessaria la licenza – e i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi previsti, rispettivamente, agli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Pertanto, la Commissione, alla luce della discussione susseguita alla presentazione della relazione, ha ritenuto opportuno elaborare una proposta normativa di modifica, in sede legislativa, della materia, al fine di armonizzare la norma di riferimento del TULPS con i principi comunitari, proponendo una integrazione dell'articolo 88 del TULPS attualmente vigente, che tenga conto delle pronunzie interpretative della Corte di giustizia dell'Unione europea, fatte proprie dalla stessa Corte di cassazione¹.

La presente relazione ha quindi il compito di completare questa fase relativa allo studio del fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito, proponendosi l'obiettivo di aprire un ampio squarcio sulla delicata materia ed elaborare proposte che contribuiscano a riportare la legalità anche in quelle zone d'ombra che persistono e si incrementano nel settore del gioco².

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha affidato al VI Comitato il compito di svolgere ulteriori attività istruttorie.

Quale primo atto dell'indagine conoscitiva sul fenomeno il Comitato, il 1° febbraio 2011, ha proceduto all'audizione dei rappresentanti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS): dottor Antonio Tagliaferri, direttore per i giochi, dottor Salvatore Lampone, responsabile controlli, *audit* e sicurezza, dottor Roberto Fanelli, responsabile per le attività normative, legali e contenziose.

Il 24 febbraio 2011 sono stati sentiti il tenente colonnello Massimiliano Di Lucia, rappresentante del Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata della Guardia di finanza ed il tenente colonnello

¹ Si veda in proposito il disegno di legge atto Senato n. 2484 di iniziativa del coordinatore del VI Comitato, senatore Luigi Li Gotti, presentato il 6 dicembre 2010, allegato alla presente relazione.

² Tale attività è stata svolta con il prezioso contributo dei consulenti della Commissione assegnati al Comitato (Ranieri Razzante, Giorgio Pieraccini, Francesco Paolo Rampolla, Riccardo Guido, Salvatore Scaduti e Antonio D'Amato).

Cosimo De Braco, rappresentante del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza.

L'attività di studio è proseguita il 15 marzo 2011 sentendo il professor Maurizio Fiasco, sociologo, esperto di giochi e usura e consulente della Consulta nazionale antiusura.

Il 29 marzo 2011 sono stati auditi i rappresentanti dell'area giochi e intrattenimento di Confindustria: dottor Massimo Passamonti, coordinatore area giochi e intrattenimento di Confindustria servizi innovativi e tecnologici (CSIT) e presidente dell'Associazione giochi e società; dottor Luigi Perissich, direttore dei servizi innovativi e tecnologici di Confindustria; dottor Francesco Spagnuolo, consigliere ACMI - Associazione nazionale costruttori macchine da intrattenimento; dottor Italo Marcotti, presidente di Federbingo; dottor Massimiliano Pucci, presidente di Assotrattenimento - Associazione operatori del gioco lecito (AS.TRO); dottor Giovanni Emilio Maggi, presidente dell'Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento; dottor Marcello Presilla, ufficio legale area giochi di CSIT; dottor Antonello Busetto, direttore degli affari pubblici ed economici.

Infine, il 5 aprile 2011 è stato sentito il dottor Gianfranco Donadio, procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia.

Dall'analisi di quanto sotto riportato, frutto delle notizie fornite dagli auditi e dall'attività di ricerca in seno al Comitato, appare possibile proporre alla Commissione i seguenti spunti di riflessione:

a) Crescita della raccolta e beneficio erariale

La raccolta dei giochi in Italia tra il 2003 e il 2010 è stata complessivamente di 309 miliardi di euro e il comparto dei giochi pubblici e delle scommesse sportive si è affermato come settore trainante del sistema Paese³.

L'intero comparto ha visto aumentare i volumi di raccolta ad un tasso medio annuo del 20,9 per cento tra il 2003 e il 2009 (da 15,1 a 54,3 miliardi di euro) e del 13 per cento nel 2010, raggiungendo la cifra di 61,433 miliardi di euro (+306 per cento rispetto al 2003) e con una proiezione per il 2011 che arriva a 70,485 miliardi di euro.

La costante crescita di questo settore economico è molto variegata e differenziata, non a caso il comparto degli apparecchi da intrattenimento ha registrato la migliore affermazione del settore, con un incremento costante del volume di raccolta su base annua (31,983 miliardi di euro nel 2010, sette volte superiore rispetto al 2004, quando si registravano 4,474 miliardi di euro), cui ha corrisposto un incremento notevole dell'incidenza sul totale della raccolta del 2010, pari al 52,1 per cento.

³ Cfr. nota AAMS del 3 giugno 2011 - Doc. 599.1.

In sostanziale crescita risultano anche le lotterie istantanee (Gratta e vinci) passate da 527 milioni di euro del 2004 a 9,317 miliardi di euro nel 2010 – e i giochi numerici a totalizzatore nazionale (Superenalotto, Superstar, Vinci per la vita – Win for Life), passati da 1,836 miliardi di euro del 2004 a 3,524 miliardi di euro nel 2010, nonché quelli a base sportiva (da 1,747 miliardi di euro del 2004 a 4,496 miliardi di euro nel 2010). Mentre gli altri segmenti di gioco risultano in tendenziale diminuzione: il tradizionale gioco del lotto, che nel 2004 aveva registrato la cifra *record* di 11,689 miliardi di euro, è sceso a 5,232 miliardi di euro nel 2010, con un'incidenza dell'8,5 per cento sulla raccolta complessiva (contro il 44,8 per cento del 2003); la raccolta del Bingo, in crescita del 39,6 per cento tra il 2003 e il 2006, ha registrato una flessione di circa 240 milioni di euro nel triennio successivo (con un'incidenza del 2,8 per cento sulla raccolta 2009, contro l'8,1 per cento del 2003), per poi tornare ad aumentare nel 2010 (1,9 miliardi di euro di raccolta, pari al 3,2 per cento del totale) per effetto di una diminuzione della pressione fiscale⁴.

Le corrispondenti entrate erariali sono state pari a 8,730 miliardi di euro; queste, comparate a quelle dell'anno precedente – che registravano un totale di 8,801 miliardi di euro –, sono diminuite di circa lo 0,8 per cento a fronte di un incremento della raccolta pari al 13 per cento, con la previsione di un incremento dello 0,2 per cento per il 2011 (su un'ipotesi di raccolta di 70,485 miliardi di euro).

MACRO CATEGORIE di GIOCHI (dati in milioni di euro)	RACCOLTA		ENTRATE ERARIALI	
	2009	2010	2009	2010
Lotto	5.664	5.232	1.591	1.249
Giochi numerici a totalizzatore naz.	3.776	3.524	1.736	1.576
Lotterie	9.434	9.368	1.663	1.545
Giochi a base sportiva	4.170	4.496	218	214
Giochi a base ippica	1.981	1.730	97	83
Bingo	1.512	1.954	270	215
Apparecchi	25.491	31.983	3.156	3.754
Giochi di abilità a distanza	2.348	3.146	70	94
TOTALE*	54.376	61.433	8.801	8.730

Fonte dati: AAMS

⁴ Cfr. anche il rapporto «La fiscalità delle Newslot: quadro europeo e ipotesi di modifica del modello di imposizione italiano», realizzato da Eurispes e Fondazione Unigioco.

Come emerso in sede di audizioni, si registrano, tra le tipologie di gioco, significative differenze di prelievo fiscale, tali da determinare esenzioni ingiustificate sulle vincite per alcuni giochi, mentre per altri c'è un vero e proprio «accanimento fiscale». Viene poi ad evidenziarsi una certa incongruenza dell'apparato sanzionatorio e un susseguirsi di norme, circolari, regolamenti che alimentano incertezze, conflittualità, evasione, elusione negli operatori e nei concessionari. È importante che si garantiscano entrate fiscali a patto che lo Stato non appaia come un «*biscazziere*» interessato alle entrate e distratto sui problemi irrisolti (come, in particolare, le «ludopatie») o su questioni di illegalità che, nonostante il meritorio impegno delle Forze di polizia, si diffondono e si consolidano in tutto il territorio nazionale.

b) Costo sociale e difesa anticipata dalla crescita della ludopatia

Occorre riflettere attentamente, come anticipato, sul costo sociale che collateralmente si sviluppa con la costante crescita di questo settore economico. Infatti scommesse, lotterie, e giochi vari, non sono altro che ricerca disperata di un benessere effimero che invece di migliorare la propria condizione di vita finisce con il costituire una vera e propria «aggressione» dei beni e dei patrimoni delle famiglie, intaccando i portafogli prima ancora della salute dei giocatori.

Emblematico al riguardo quanto segnalato dal Presidente Pisanu nella seduta della Commissione del 17 novembre 2010⁵: «questo gioco compulsivo sfrutta, tra l'altro, ampie aree di disagio sociale, soprattutto tra i giovani e gli anziani. È stato verificato che nei giorni di riscossione delle pensioni e anche in quelli immediatamente successivi, la partecipazione ai giochi registra un'impennata altamente significativa».

Mentre il Senatore Lauro, in una recente interrogazione parlamentare⁶ e nel disegno di legge atto Senato n. 2714⁷ di cui è primo firmatario (con l'adesione di rappresentanti dei Gruppi parlamentari: Il Popolo della Libertà, Partito Democratico, Misto, Unione di Centro, SVP e Autonomie, Italia dei Valori, Coesione Nazionale – Io Sud), ha opportunamente evidenziato che: «la crescente prevalenza di gioco patologico tra i giovani è considerato un problema di interesse pubblico all'estero, ma non in Italia; in concomitanza con il proliferare dei giochi d'azzardo, anche *on line* ed a bassa soglia d'accesso, in tutto il mondo si sta sviluppando l'interesse

⁵ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, seduta del 17 novembre 2010. Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito, XVI legislatura, pag. 8.

⁶ Cfr. Interrogazione a risposta orale n. 3/02101 presentata dal senatore Raffaele Lauro il 19 aprile 2011 nella seduta n. 543.

⁷ Disegno di legge atto Senato n. 2714 comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 maggio 2011, «Misure urgenti sul gioco d'azzardo per la tutela dei minori, sul divieto di pubblicità ingannevole, sul riciclaggio e sulla trasparenza dei flussi finanziari in materia di scommesse», allegato alla presente relazione.

degli studiosi circa i costi sociali, economici e psicologici, associati al gioco eccessivo, specie nei giovani; le attuali norme vigenti ed i sistemi di controllo, in Italia, non garantiscono concretamente la tutela dei minori, che accedono liberamente a luoghi loro vietati, a causa della irrisorietà delle sanzioni a carico degli esercenti infedeli; intorno ai luoghi del gioco d'azzardo, anche lecito o autorizzato, nei quali accedono spesso liberamente i minori, si creano circuiti criminali, collegati all'usura, al riciclaggio del danaro sporco e allo spaccio degli stupefacenti; non esistono protocolli sanitari, né strutture idonee al recupero di giocatori patologici, specie giovani».

Da una ricerca 2008 del Consiglio nazionale per le ricerche (CNR) – prosegue il senatore Lauro – emerge che circa il 40 per cento degli studenti delle scuole superiori ha giocato d'azzardo almeno una volta nel corso dello stesso 2008; i ragazzi giocano di più rispetto alle ragazze (52 per cento contro il 28,8 per cento); tra i giochi preferiti dai giovani, di entrambi i generi, prevalgono i «Gratta e Vinci», il lotto, il Superenalotto e simili. Tipicamente maschili risultano le *slot machine* (ci hanno giocato almeno una volta il 14 per cento dei ragazzi e il 4 per cento delle ragazze) e le scommesse sportive (30 per cento dei ragazzi e 3 per cento delle ragazze); tra gli studenti giocatori il 69 per cento ha speso nell'ultimo mese del 2008 fino a 10 euro, il 24 per cento tra gli 11 e i 50 euro, e il 7 per cento dai 50 euro in su; tra le motivazioni che spingono i giovani al gioco prevalgono la speranza di una vincita (51 per cento) e il divertimento (28 per cento), mentre l'incontro con il mondo dei giochi è molto spesso fortuito (il 52 per cento afferma di aver iniziato a giocare per caso); lo 0,4 per cento degli studenti giocatori è patologico ed anche in questo caso sono i maschi a far rilevare i profili più gravi (il 5 per cento di loro ammette di essere tornato spesso a giocare, sperando di recuperare i soldi persi). La crescente prevalenza del gioco patologico tra i giovani è diventato un problema di interesse pubblico, a causa della rilevante esposizione pubblicitaria (la televisione, la radio, *internet*, le riviste e i giornali, le affissioni in città e sui mezzi di trasporto, la possibilità di utilizzare le carte di credito, rappresentano messaggi ingannevoli, studiati per indurre i giovani, e non solo i giovani, ma anche gli anziani, a credere che il gioco d'azzardo sia divertente ed eccitante e che sia anche un sistema per fare tanti soldi facilmente); i primi contatti di giovani con il gioco d'azzardo avvengono fin dalla scuola primaria e l'abitudine a giocare d'azzardo appare molto consolidata in tarda adolescenza. Quanto più precocemente una persona inizia a giocare, tanto maggiore è la possibilità che essa sviluppi un problema di gioco d'azzardo patologico in età adulta.

Questo triste quadro non ci può non sollecitare a creare circuiti educativi, formativi ed informativi, a carattere sistematico, che educino i giovani a difendersi dai rischi del gioco d'azzardo, essendo stato scientificamente accertato che l'ignoranza di questi rischi produce conseguenze disastrose; e ancora, per prevenire comportamenti di gioco d'azzardo nella popolazione giovanile, fornendo, nelle scuole di ogni ordine e grado, e sin

dalla preadolescenza, una corretta cognizione sul gioco d'azzardo, per conseguire almeno l'obiettivo minimale di far arrivare a quanti più studenti possibili le informazioni rilevanti sui pericoli dello stesso.

L'informazione – sempre secondo il senatore Lauro – dovrebbe essere resa in modo standardizzato, semplice, diretto e poco costoso, magari utilizzando (anche) lo strumento di *internet*; si potrebbe dedicare una giornata del corso annuale di studi alla prevenzione dal gioco d'azzardo, con il coinvolgimento di studenti, educatori, insegnanti e psicologi, al fine di creare una barriera di prevenzione nello stesso contesto scolastico; ancora, realizzare una guida cartacea ed informatica sulla prevenzione, a disposizione degli studenti, da inserire in modo stabile nei corsi di studi o in percorsi preventivi articolati, in modo da garantire un'informazione di base specifica, concreta ed omogenea; promuovere campagne nazionali di sensibilizzazione sulla prevenzione dal gioco d'azzardo, mirate al *target* giovanile, senza comunque ignorare la componente genitoriale; definire strutture e protocolli sanitari, adeguati al recupero dei giocatori patologici, specie giovani.

Questo quadro sinottico di problematiche e proposte di soluzioni, che prende spunto dalle interrogazioni, mozioni e proposte di disegni di legge al momento in discussione presso il Parlamento⁸, vuole costituire una base di partenza per l'avvio di una discussione seria e decisa intorno al comparto giochi, in tutta la sua multiforme articolazione.

2. IL REATO DI RICICLAGGIO E LA NORMATIVA ITALIANA SUL GIOCO. CENNI SISTEMATICI.

Secondo quanto disposto dall'articolo 14 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, sono sottoposte alle norme antiriciclaggio (il decreto, agli articoli 24 e 39, fissa norme specifiche per l'offerta di giochi)⁹:

– **l'attività di gestione di case da gioco**, in presenza delle autorizzazioni concesse dalle leggi in vigore, nonché del requisito di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30 (articolo 14, comma 1, lettera *d*));

– **l'attività di offerta, attraverso la rete *internet* e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse con vincite in**

⁸ Ci si riferisce, oltre ai già citati disegni di legge (senza pretese di esaustività), in particolare, a: interrogazioni 4/05060, 3/02101 e 4/05067 presentate dal *senatore Lauro*; interrogazione 4/12481 presentata dall'*onorevole Grimaldi*; ODG 0/02464/002/02 presentata dal *senatore Li Gotti*. Ed inoltre alle mozioni approvate dal Senato della Repubblica nella seduta del 29 giugno 2011: mozione 1/00202 presentata dal *senatore Lauro*; mozione 1/00222 presentata dal *senatore Lannutti*; mozione 1/00393 presentata dal *senatore Divina*; mozione 1/00422 presentata dalla *senatrice Baio*; mozione 1/00441 presentata dal *senatore Barbolini*; mozione 1/00445 presentata dal *senatore Li Gotti*.

⁹ Per una più approfondita disamina del decreto legislativo n. 231 del 2007 si rinvia, da ultimo, a R. Razzante, *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia*, II Edizione, Giapichelli, Torino, 2011.

denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, in presenza o in assenza delle autorizzazioni concesse dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 539, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (articolo 14, comma 1, lettera e));

- l'attività di offerta di giochi o scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, su rete fisica, da parte di soggetti in possesso delle concessioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 539, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (art. 14, comma 1, lett. e-bis)¹⁰.

È palese l'intento del legislatore di sottoporre all'antiriciclaggio, oltreché l'attività di gestione di case da gioco autorizzate¹¹, le attività di offerta di giochi¹² attraverso la rete *internet* e altre reti telematiche o di telecomunicazione (in presenza o in assenza delle autorizzazioni ministeriali) e di offerta di giochi su rete fisica, in possesso delle concessioni ministeriali.

¹⁰ Riportiamo il testo completo dell'art. 14, D.lgs. 231/2007:

«1. Ai fini del presente decreto per «altri soggetti» si intendono gli operatori che *svolgono le attività di seguito elencate, il cui esercizio resta subordinato al possesso delle licenze, autorizzazioni, iscrizioni in albi o registri, ovvero alla preventiva dichiarazione di inizio attività specificatamente richieste dalle norme a fianco di esse riportate:*

a) recupero di crediti per conto terzi, in presenza della licenza di cui all'articolo 115 del TULPS;

b) custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'articolo 134 del TULPS;

c) trasporto di denaro contante, titoli o valori senza l'impiego di guardie particolari giurate, in presenza dell'iscrizione nell'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi, di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298;

d) gestione di case da gioco, in presenza delle autorizzazioni concesse dalle leggi in vigore, nonché al requisito di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30;

e) offerta, attraverso la rete *internet* e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, in presenza o in assenza delle autorizzazioni concesse dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 539, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

e-bis) offerta di giochi, scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, su rete fisica, da parte di soggetti in possesso delle concessioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;

f) agenzia di affari in mediazione immobiliare, in presenza dell'iscrizione nell'apposita sezione del ruolo istituito presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi della legge 3 febbraio 1989, n. 39».

¹¹ Si ritiene che il rischio di utilizzare tale attività a scopo di riciclaggio sia piuttosto elevato.

¹² Nel corso della relazione con il termine «gioco» si indicherà anche l'attività di offerta di scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro.

La genericità della norma, nonché la mancanza di una definizione – nell’ambito del decreto legislativo n. 231 del 2007 – di «attività di offerta di giochi», portano a ritenere soggetti (ovviamente a seconda delle soglie di denaro giocate delle quali si parlerà più diffusamente in seguito) alla normativa di prevenzione *de quo* tutti i giochi individuati nell’articolo 14 del decreto legislativo n. 231 del 2007, così come modificato dal decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73.

Un discorso a parte meritano i cosiddetti «Apparecchi da divertimento senza vincita in denaro» perché il rischio riciclaggio tramite tali giochi è escluso *a priori*, non potendo i giocatori ottenere vincite in denaro ma solo divertimento (rientrano fra questi: il biliardo, il calcio balilla, le pesche di abilità, le freccette, eccetera).

Si deve inoltre evidenziare come, per molti dei giochi elencati, il rischio riciclaggio debba ritenersi basso perché le possibilità di ottenere vincite in denaro (e quindi riuscire a riciclare il denaro che si è precedentemente giocato) sono proporzionalmente basse; si ritiene, infatti, che per molti giochi l’incognita fortuna porti a desistere dall’intento di riciclare tramite tali canali.

Quest’ultima osservazione, però, non induce a considerare i presidi antiriciclaggio richiesti agli «operatori del gioco» inutili o eccessivi, poiché solo l’attività di prevenzione può contribuire ad abbattere completamente il rischio di cui si tratta.

Tornando agli adempimenti specifici dettati dal decreto antiriciclaggio (decreto legislativo n. 231 del 2007) in tema di giochi, si deve considerare, *in primis*, quanto disposto dall’articolo 24.

Per quel che riguarda gli operatori che svolgono attività di gestione di case da gioco (articolo 14, comma 1, lettera *d*), questi sono tenuti a procedere «all’identificazione e alla verifica dell’identità di ogni cliente che compia operazioni di acquisto e di cambio di "fiches" o di altri mezzi di gioco per importo pari o superiore a 2.000 euro». Gli obblighi di adeguata verifica della clientela si considerano comunque assolti se le case da gioco pubbliche procedono alla registrazione, all’identificazione e alla verifica dell’identità dei clienti fin dal momento dell’ingresso o prima di esso, indipendentemente dall’importo dei gettoni da gioco acquistati e adottano le modalità idonee a ricollegare i dati identificativi alle operazioni di acquisto e di cambio dei gettoni che ciascun cliente compie per un importo pari o superiore a quello di 2.000 euro. A tale ultimo riguardo, si ritiene che anche le case da gioco debbano porre particolare attenzione ai tentativi di frazionamento cui possono ricorrere gli avventori. Secondo quanto disposto dall’articolo 1, comma 2, lettera *m*), del decreto antiriciclaggio, infatti, per operazione frazionata s’intende un’operazione unitaria sotto il profilo economico, di valore pari o superiore ai limiti stabiliti, posta in essere attraverso più operazioni, singolarmente inferiori ai predetti limiti, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo

fissato in sette giorni, ferma restando la sussistenza dell'operazione frazionata quando ricorrano elementi per ritenerla tale.

In ragione di questa definizione, i gestori di case da gioco che volessero risultare compiutamente conformi al decreto antiriciclaggio, dovrebbero comunque sottoporre a identificazione tutti i clienti che, nell'arco di sette giorni, compiono operazioni di acquisto e cambio *fiches* o di altri mezzi di gioco per un importo pari o superiore a 2.000 euro¹³.

Nello specifico, infine, l'attività di «adeguata verifica e conservazione dei dati» per chi gestisce case da gioco deve consistere nell'acquisizione dei dati identificativi del cliente, nonché nella registrazione¹⁴ della data dell'operazione, del valore dell'operazione e dei mezzi di pagamento utilizzati.

Per gli operatori che svolgono attività di offerta di giochi o scommesse con vincite in denaro, su rete fisica, in possesso delle concessioni del Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 14, comma 1, lettera *e-bis*), l'art. 24, comma 4, prevede che procedano alla identificazione e verifica d'identità di ogni cliente in caso di giocate superiori a 1.000 euro. Le modalità di acquisizione e conservazione richieste sono le medesime previste per i gestori di case da gioco (acquisizione dei dati identificativi del cliente; registrazione della data dell'operazione, del valore dell'operazione e dei mezzi di pagamento utilizzati). Anche in questo caso si ritiene che la piena conformità al decreto antiriciclaggio richieda a questa tipologia di operatori di sottoporre a identificazione tutti i clienti che giocano oltre 1.000 euro nell'arco di sette giorni¹⁵.

Per gli operatori, invece, che svolgono attività di offerta, attraverso la rete *internet* e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse con vincite in denaro, in presenza o in assenza dell'autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, sempre l'articolo 24, comma 4, richiede che questi procedano all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente per giocate di importo superiore a 1.000 euro¹⁶. Per questa particolare tipologia di operatori, l'articolo 24, comma 4, dispone ancora che possano consentire operazioni di ricarica dei conti di gioco, di acquisto e di cambio dei mezzi di gioco, esclusivamente attraverso mezzi di pagamento, ivi compresa la moneta elettronica, per i quali è possibile assolvere agli obblighi di identificazione. Tali operatori devono registrare e acquisire le informazioni relative:

¹³ Sempreché non si sia deciso, a livello di *policy* interna, di sottoporre ad adeguata verifica tutti i clienti, a prescindere dalla somma giocata.

¹⁴ Per quel che riguarda l'attività di conservazione dei dati raccolti, l'articolo 24 (per i gestori di case da gioco) rinvia espressamente all'articolo 39 del decreto antiriciclaggio, il quale riguarda le modalità di registrazione per i soggetti indicati nell'articolo 14. Ciò significa che non sussiste per questi l'obbligo di istituzione di un archivio unico informatico, il quale può essere più agevolmente sostituito da un registro cartaceo.

¹⁵ Si rimanda alla nota n. 13.

¹⁶ Si rimanda a quanto già anticipato per le altre categorie di operatori analizzate, nonché alla nota n. 13.

- ai dati identificativi dichiarati dal cliente all'atto dell'apertura dei conti di gioco o della richiesta delle credenziali di accesso ai giochi *on line*;
- alla data delle operazioni di apertura e ricarica dei conti di gioco e di riscossione sui medesimi conti;
- al valore delle operazioni sopra indicate e ai mezzi di pagamento utilizzati;
- all'indirizzo IP, alla data, all'ora e alla durata delle connessioni telematiche nel corso delle quali il cliente, accedendo ai sistemi del gestore della casa da gioco *on line*, pone in essere le suddette operazioni¹⁷.

Per quanto concerne l'adeguata verifica, dunque, le modalità di adempimento previste per gli operatori del settore giochi si discostano da quelle richieste agli intermediari ed ai professionisti obbligati all'anti-riciclaggio. È comunque necessario sottolineare come anche questi operatori debbano provvedere all'adeguata verifica dei clienti (con le modalità sopra riportate) quando vi sia sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, indipendentemente da qualsiasi deroga, esenzione o soglia applicabile.

In merito all'obbligo di registrazione, il decreto legislativo n. 231 del 2007 detta modalità «semplificate» sia per i gestori di case da gioco che per gli operatori che svolgono attività di offerta di giochi o scommesse con vincite in denaro, su rete fisica, da parte di soggetti in possesso delle concessioni del Ministero dell'economia e delle finanze. Questi possono utilizzare i sistemi informatici di cui sono dotati per lo svolgimento della propria attività. Alternativamente può essere istituito o un vero e proprio archivio unico informatico o un registro della clientela (in formato elettronico o cartaceo). Le uniche caratteristiche imprescindibili che devono caratterizzare il registro sono:

- la numerazione progressiva di ogni pagina;
- la circostanza che ogni pagina del registro debba essere siglata dal responsabile del registro;
- l'indicazione, alla fine dell'ultimo foglio, del numero delle pagine di cui è composto il registro;
- l'apposizione sull'ultimo foglio della firma del responsabile del registro.

Il registro deve essere tenuto in maniera ordinata, senza spazi bianchi e abrasioni. Nel caso in cui l'operatore svolga la propria attività in più sedi, può istituire per ciascuna di esse un registro apposito. I dati e le informazioni registrate con le modalità di cui sopra devono essere rese disponibili entro tre giorni dalla relativa richiesta da parte delle autorità competenti.

Gli operatori che offrono (in presenza o in assenza delle autorizzazioni del Ministero dell'economia e delle finanze), attraverso la rete *inter-*

¹⁷ Questi dati sono soggetti a conservazione per un periodo di due anni.

net e altre reti telematiche o di telecomunicazione, giochi o scommesse con vincite in denaro, devono sottostare alle modalità di registrazione previste per gli intermediari (articolo 37 del decreto legislativo n. 231 del 2007). Ciò significa che questi devono necessariamente istituire un **archivio unico informatico**. L'archivio deve essere gestito in modo tale da assicurare la chiarezza, la completezza e l'immediatezza delle informazioni, la loro conservazione secondo criteri uniformi, il mantenimento della storicità delle informazioni, la possibilità di desumere evidenze integrate, la facilità di consultazione. Questa tipologia di operatori, dunque, deve attenersi anche alle disposizioni dettate dal Provvedimento della Banca d'Italia del 23 dicembre 2009, recante «Disposizioni attuative per la tenuta dell'archivio unico informatico e per le modalità semplificate di registrazione di cui all'articolo 37, commi 7 e 8, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 102 del 4 maggio 2010.

L'ultimo (ma non meno importante) adempimento cui sono tenuti gli operatori del settore giochi è quello della **segnalazione di operazioni sospette**. Per quanto riguarda questo adempimento le norme sono comuni a quelle previste per tutti gli obbligati. Tutti i soggetti menzionati negli articoli da 10 a 14 del decreto anticiriclaggio inviano all'Unità di informazione finanziaria (UIF) una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio.

A tale riguardo è d'uopo ricordare come, con decreto del Ministero dell'interno 17 febbraio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 48 del 28 febbraio 2011, siano stati emanati gli indicatori di anomalia¹⁸ al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da parte delle categorie di operatori non finanziari.

Nell'ambito di questo provvedimento, a parte l'elencazione di alcuni indicatori generali destinati a tutti gli operatori finanziari (indicatori connessi all'identità o all'atteggiamento del cliente; indicatori connessi alle modalità di esecuzione delle operazioni; indicatori relativi ai mezzi di pagamento utilizzati), sono menzionati degli indicatori specifici relativi alle attività di gestione di case da gioco e all'offerta, attraverso la rete *internet* e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro¹⁹.

¹⁸ Si ricorda come con la locuzione «indicatori di anomalia» ci si riferisce agli indici emanati, a titolo esemplificativo, per facilitare e supportare l'attività valutativa dei soggetti obbligati all'anticiriclaggio. La presenza di un indice di anomalia fra quelli dettati dal Ministero non deve portare l'operatore, oggettivamente (per la mera ricorrenza dello stesso), all'inoltro di una segnalazione, ma lo deve supportare (e indirizzare) ad una valutazione più approfondita dell'operatività posta in essere.

¹⁹ Gli indicatori specifici sono i seguenti: modalità di gioco tali da suscitare il dubbio che il cliente possa operare per conto di soggetti terzi; acquisto di un rilevante numero di gettoni, specie se ripetuto, a fronte della mancata partecipazione al gioco; acquisto di gettoni e partecipazione al gioco in maniera ridotta da parte di più soggetti, seguito dalla richiesta di convertire i gettoni con un assegno intestato a favore di una terza persona; alimentazione del conto gioco *on line* da parte di soggetti terzi; improvviso e vorticoso au-