

soltanto il concessionario ed i Monopoli di Stato. Questa chiave di cifratura, che in gergo tecnico viene chiamata "3DES a 128 bit", è quella che oggi attualmente usiamo nelle transazioni bancarie; se io, che sono un tecnico, fossi in grado di bucare questo sistema, preleverei dai conti correnti bancari di chiunque gli importi che vorrei».

«È chiaro quindi che non mi è possibile compiere tale operazione; non so da quale fonte sia pervenuta l'informazione, ma è assolutamente incorretta per gli addetti ai lavori, nonostante sia stata riportata persino da alcuni giornali. Per fare un esempio, clonarla e penetrarla oggi richiederebbe il collegamento di tutti i *computer* d'Europa per elaborare l'algoritmo. Attualmente, l'unico strumento ad essa superiore - al quale stiamo ancora lavorando - è la chiave di cifratura "3DES a 256 bit", ma non ci siamo ancora arrivati».

«Detto questo, il prodotto non lo fabbrichiamo noi, ma SOGEI, quindi non ne conosciamo neanche le modalità, com'è giusto che sia: le nostre macchine non sono pronte per lavorare direttamente in rete, ma lo fanno solo dopo che è stata inserita la *smart card* che ci viene fornita».

Infatti, il dottor Spagnuolo ha inoltre sostenuto che le macchine non collegate presenti nelle sale possono essere solo di provenienza illecita fin dalla nascita: «Si tratta di una macchina costruita nel garage; è un'automobile fatta a mano. Noi adottiamo una modalità tale che in fabbrica possiamo provare solo una parte alla volta del programma. Posso provare il *monitor*, ma non tutte le funzioni complete della macchina. Sono modalità volute dalla normativa. Quindi, non posso giocare in fabbrica con la macchina per fare tutto il *test* completo; posso provarla a pezzi e si attiva solo dopo che la *smart card* è stata inserita. Quando produco una macchina da gioco, devo richiedere ai Monopoli di Stato questa *smart card*, fornendo tutte le mie credenziali e i certificati di produzione della macchina».

«Queste informazioni vengono inserite nella rete e quando la *smart card* viene inserita in questa macchina deve trovare in rete quelle informazioni e, solo a quel punto, attiva la macchina. Se stacco la *smart card*, il gioco smette immediatamente e parte una segnalazione. Attraverso il sistema di rete oggi esistente si può fare qualsiasi controllo di verifica del *software* originario depositato. Non dimentichiamo infatti che, quando omologhiamo le macchine, lasciamo il modello fisicamente vero in un magazzino dei Monopoli di Stato; pertanto, qualsiasi macchina può essere prelevata dal locale e comparata rispetto al campione che è stato depositato il giorno dell'omologazione. Lasciamo infatti dei CD o DVD con i sorgenti. Questa cosa non avviene in nessun altro posto del mondo; nessun *softwerista* si sognerebbe di lasciare il codice sorgente scritto sul DVD, che può essere comparato o direttamente su un'altra piattaforma PC o direttamente interrogato dalla macchina via rete, per verificare se è stata fatta qualche modifica, attraverso il comando di *check up*. Quella illegale è una macchina artigianale completamente identica nell'aspetto, ma nella forma interna è completamente diversa. È un vecchio *videopoker*, che se oggi metto in un bar, non rischio niente. Paradossalmente, se da tecnico vado oggi a modificare una macchina del comma 6a, da un punto di vista

penale rischio molto di più che se prendo una macchina *videopoker* della vecchia generazione e la metto di fianco. Bisogna infatti distinguere tra sanzione amministrativa e reato penale; la legge n. 289 del 2002 stabilisce che, se nella macchina viene riscontrata una modifica o una manomissione, ne è responsabile il costruttore».

Anche il dottor Massimiliano Pucci, presidente di Assotrattenimento - Associazione operatori del gioco lecito (AS.TRO) è intervenuto sul tema delle *smart card* e della loro possibile clonazione: «C'è un problema di fondo, relativamente al fatto che chi vuole appropriarsi di denaro al di fuori del circuito legale non espone una macchina con la scheda clonata, ma senza alcuna scheda, quindi libera, e spesso la camuffa in zone di gioco lecito, appartenenti a chi fa impresa con il gioco, creando il danno peggiore possibile sia per l'Erario sia per il settore stesso. Al di là della concorrenza sleale prodotta da questo sistema parallelo, vi è anche un altro problema che risale alla nostra legislazione in materia di prelievo fiscale. Ci troviamo all'interno di un prelievo fiscale premiante, tale per cui più incassiamo, più si abbassa la pressione fiscale (e, come sappiamo, abbiamo una pressione notevolmente alta). Questo circuito parallelo di macchine al di fuori del settore, con tanto di *smart card*, esiste dunque, ma solamente in certi contesti».

«Ecco dunque la proposta di fondo che potremmo presentare: chi fa gioco lecito è soggetto a tutta una serie di conseguenze, là dove dovesse commettere anche solo piccoli errori amministrativi: nel caso di qualche problema tra la rete e la macchina, un gestore del gioco lecito subisce una serie di imputazioni, perché lavora all'interno di una materia riservata allo Stato ed è un incaricato di pubblico servizio; chi viene scoperto con 200 di queste macchine senza *smart card* né collegamento alla rete subisce solo una contravvenzione (*ex* articolo 718 del codice penale), che spesso neanche paga, perché i termini di prescrizione sono molto bassi. Chi è in regola, quindi, rischia dal punto di vista legale. La proposta che potremmo avanzare come area giochi, quindi, è di configurare all'interno della riserva di Stato le conseguenze per chi non dovesse rispettare le regole, al di fuori delle attuali previsioni normative».

Il dottor Giovanni Emilio Maggi, presidente di Associazione concessionari apparecchi di intrattenimento, ha messo in rilievo come la nascita dei *videopoker* regolati dallo Stato ha permesso di sottrarre al controllo dell'illegalità risorse per almeno 7 miliardi di euro. Secondo Maggi la situazione attuale espone a rischi minimi di irregolarità: «Abbiamo 350.000 apparecchi in rete e non c'è nulla di paragonabile al mondo; le reti più grosse hanno 15.000-25.000 macchine e noi siamo a quindici volte tanto. È una questione complessa che ha visto noi, le società di telecomunicazioni, i produttori di macchine ed i gestori, impegnati in un'attività colossale per mettere in piedi tale rete. Certamente, all'inizio dei buchi ci sono stati, perché come per tutte le attività che si avviano è stata una sorta di sperimentazione, anche se le norme non la chiamavano così; ci siamo messi a fare una cosa che nessuno di noi sapeva fare, su sistemi inventati da SOGEI, che non esistevano da nessuna parte del mondo; non siamo an-

dati a comprare le macchine in Giappone o negli Stati Uniti, ma ci hanno proposto, come fanno nei capitolati tecnici, situazioni tecnologiche assolutamente nuove. Alcune cose sono andate bene ed altre no, tanto che nel giro di tre anni, in tre finanziarie diverse, sono stati apportati aggiustamenti normativi e tre o quattro *release* nuove di regole tecniche per arrivare alle situazioni definitive. Abbiamo poi cambiato macchine ed introdotto le *videolotteries*».

«Vorrei quindi sottolineare il fatto che noi ci muoviamo, su indicazione dello Stato, in un modo e in un mondo per andare sempre meglio e sempre più sicuri, anche se qualcuno continua ad avere interessi non allineati con i nostri».

Alla conclusione della seduta, alla domanda su come sia possibile che in un sistema già così ampio ci sia spazio per ancora 57.000 nuove macchine, ha fornito una risposta interlocutoria ancora il dottor Massimo Passamonti: «Considerato che è emerso che i circuiti delle sale tombole sono ancora presenti (e non giocano con i fagioli, ma con i soldi), che sono ancora presenti criticità nella raccolta *on line* (contaminazione rispetto alla rete fisica e altre smagliature di cui parlavamo prima) e che vi è una rete fisica parallela su cui non c'è controllo e che sottrae parte della raccolta alla rete concessionaria ufficiale».

«Oggi nelle sale VLT molti concessionari, a differenza dei punti vendita e degli esercizi pubblici dove sono allocate le macchine, impediscono l'accesso ai minorenni ed è facile perché è un luogo chiuso ai minorenni. Non è il bar dove il minorenne può comunque entrare. Le sale VLT sono ancora più garantiste da questo punto di vista, perché, anche se la legge non lo richiede, aumenta la possibilità di controllo, essendo un luogo fisico dedicato. Vi sono poi macchine illegali cui si aggiunge il fenomeno delle corse clandestine dei cavalli. Il settore dell'ippica purtroppo è in crisi da parecchio tempo, ma qualcuno ancora scommette».

«Se sommiamo il ricavato di tutte queste attività illecite, secondo stime della Guardia di finanza, dei Monopoli di Stato e da analisi di mercato, parliamo di altri 10 miliardi di euro sottratti all'erario. Sarebbe utile ed opportuno – così come è avvenuto negli ultimi dieci anni – ricondurre anche i proventi di queste attività sotto il regime della concessione».

8. ANALISI E CONSIDERAZIONI DELLA PROCURA NAZIONALE ANTIMAFIA

Il patrimonio informativo e documentale del VI Comitato di questa Commissione parlamentare antimafia si è arricchito della relazione annuale 2011 del Procuratore nazionale antimafia riferita all'anno 2010⁵⁷

⁵⁷ Si veda la relazione annuale della Direzione nazionale antimafia per l'anno 2010, Parte I, § 11, «Le attività svolte in ordine alle «materie di interesse»: le infiltrazioni della criminalità organizzata nel gioco (anche) lecito» (magistrato delegato consigliere Diana De Martino). Doc. 533.1.

e dell'audizione del dottor Gianfranco Donadio, procuratore aggiunto presso la Direzione nazionale antimafia, in data 5 aprile 2011⁵⁸.

In primo luogo, tali acquisizioni hanno consentito di confermare il dato quantitativo del volume di gioco prodotto in Italia. Si legge testualmente nel prologo della indicata relazione che «L'Italia è tra i primi 5 Paesi al mondo per volume di gioco: l'industria del gioco ha attualmente un fatturato complessivo pari al 3 per cento del PIL e dà lavoro a 5.000 aziende e 120.000 persone. Tali dati, che si riferiscono al gioco legale, sono destinati ad impennarsi se si guarda anche al gioco clandestino».

Nel rimandare al contenuto analitico della relazione, nella parte relativa alle aree geo-criminali in cui le mafie (cosa nostra, camorra, 'ndrangheta e sacra corona unita) sono penetrate e si sono infiltrate nel tessuto del gioco legale⁵⁹, occorre, sin da ora, rimarcare un dato particolarmente allarmante che emerge dal documento citato: il gioco, comprese le scommesse su eventi sportivi, per i notevoli introiti che vengono assicurati, a fronte di rischi «giudiziari» relativamente contenuti, è ormai diventato la nuova frontiera della criminalità organizzata di tipo mafioso.

E, infatti, le indagini giudiziarie hanno dimostrato – in alcuni casi anche con positive verifiche dibattimentali – che le organizzazioni criminali, su buona parte del territorio nazionale, impongono agevolmente agli esercizi commerciali che insistono sul medesimo, su cui esercitano il dominio mafioso, gli apparecchi da intrattenimento (le cosiddette macchinette). Apparecchi che, quando sono regolari, assicurano guadagni ingenti e rapidi e, contemporaneamente, generano profitti enormi se sfuggono al sistema di imposizione fiscale; quando si tratti di apparecchi truccati, il più delle volte sono volti a precludere, di fatto, ai giocatori ogni possibilità di vincita.

Il dato allarmante che si ricava dall'analisi svolta dai magistrati della Direzione nazionale antimafia è che anche nel settore delle scommesse su eventi sportivi (come del resto in altri settori economici, ad esempio quello agro-alimentare), oramai le mafie operano come dei soggetti economici inseriti a pieno titolo nel tessuto legale, non limitandosi più a semplici incursioni.

Da un lato, infatti, le organizzazioni mafiose non hanno abbandonato i tradizionali «strumenti» delittuosi dell'estorsione e dell'imposizione (ad esempio di apparecchi o macchinette) avvalendosi della forza di intimidazione del vincolo associativo e della conseguente condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva. Altresì le indagini giudiziarie hanno messo in evidenza come altro tradizionale settore oggetto delle incursioni

⁵⁸ Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del dottor Gianfranco Donadio, procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia (DNA), svolta in data 5 aprile 2011, nell'ambito dei lavori del VI Comitato (Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto), declassificato da *Riservato* a *Liberato* con deliberazione della Commissione nella seduta del 23 maggio 2011.

⁵⁹ Viene fatto esplicito riferimento nella relazione annuale della DNA per l'anno 2010 alle indagini coordinate dalle procure della Repubblica, direzioni distrettuali antimafia di Bologna, Caltanissetta, Catania, Firenze, Lecce, Napoli, Palermo, Potenza, Reggio Calabria, Roma.

mafiose è rappresentato dalla gestione di bische clandestine, dall'organizzazione del toto nero o del lotto clandestino. Appaiono illuminanti della descritta situazione le risultanze dell'attività investigativa della procura della Repubblica – direzione distrettuale antimafia – di Napoli (operazione *Hermes*, già accennata in questo lavoro nella parte relativa all'attività della Guardia di finanza), sfociata, all'esito del giudizio abbreviato, in numerose condanne e nel rinvio a giudizio di svariati imputati. Il procedimento ruota intorno alla figura di Renato Grasso, introdotto nel settore del gioco illecito e – come accertato dai provvedimenti giudiziari – già risultato in passato legato al clan Vollaro, poi al clan Grimaldi e, dopo ancora, al clan dei Casalesi. Si accertava dunque che Grasso aveva stretto precisi accordi con vari sodalizi camorristici in forza dei quali i vari clan assicuravano – nelle zone di rispettivo dominio mafioso – alle imprese riconducibili al medesimo Grasso l'effettivo monopolio nel settore del gioco. Le imprese di Grasso avevano, infatti, l'esclusiva nel noleggio dei *videopoker* illegali e leciti, nonché nella raccolta delle scommesse, legali e clandestine. Tale esclusiva era ovviamente assicurata attraverso la forza di intimidazione che i clan esercitavano nella loro zona di influenza. In cambio di tale appoggio il Grasso garantiva ai vari clan un consistente introito fisso o una determinata percentuale dei profitti derivanti dalle varie attività. Inoltre il medesimo Grasso, il quale aveva ormai acquisito un patrimonio consistente, fungeva da «sportello bancario» per i vari sodalizi, che si rivolgevano a lui per ogni esigenza.

Non appare inutile aggiungere che una delle caratteristiche delle organizzazioni mafiose è la disponibilità di ingenti somme di denaro, che servono a corrompere, a esercitare l'attività di prestito a usura, in tal modo riciclando il denaro di provenienza illecita. L'entità degli introiti assicurati da tale sistema criminale era tale da richiedere una sorta di «struttura contabile» composta da un referente di zona, un fiduciario del clan camorrista preposto al controllo dell'andamento delle attività, e da un contabile di zona, fiduciario di Grasso, incaricato di effettuare i conteggi settimanali dopo essersi relazionato con i vari operatori coinvolti nelle attività di gioco e di scommesse. Agli accordi suddetti partecipavano i maggiori clan camorristici, fra i quali il clan Vollaro di Portici, il clan Mazzarella per Forcella, il clan Misso per la Sanità, il clan Brandi per il Vomero, il clan dei Casalesi per la provincia di Caserta. Nell'ambito del procedimento venivano anche in evidenza i rapporti dei fratelli Grasso con alcuni personaggi di spicco della criminalità mafiosa. In particolare si accertava che fino al 2004 Mario Iovine detto «Rifini» e Grasso avevano gestito congiuntamente un'attività per la distribuzione dei *videopoker* e per l'esercizio delle scommesse clandestine tra Roma, Napoli e Caserta; del resto, da alcuni appunti sequestrati nel corso dell'operazione, emergeva come tali rapporti fossero ancora correnti nel corso dell'anno 2010 nell'ambito della raccolta delle scommesse. Dalle indagini è emerso che Renato Grasso, introdotto in tutti i più importanti clan camorristici napoletani, attraverso i suoi contatti, era in grado di estendere la sua influenza anche in territori governati dalla mafia e dalla 'ndrangheta. Nel procedi-

mento, oltre all'emissione di ventinove ordinanze di custodia cautelare per associazione di tipo mafioso (articolo 416-*bis* del codice penale), concorrenza sleale (articolo 513-*bis*), riciclaggio (articolo 648-*bis*) e reimpiego (articolo 648-*ter*), sono stati eseguiti rilevanti sequestri patrimoniali per oltre 150 milioni di euro. A dimostrazione della pervasività dell'associazione criminale appare illuminante, ma non di meno allarmante, il numero di sequestri di alcune sale Bingo dislocate su tutto il territorio nazionale: Brescia, Cernusco sul Naviglio, Cologno Monzese, Cremona, Milano, Padova, Lucca, Cassino, Ferentino (FR), Sant'Arpino e Teverola (CE). Veniva, inoltre, sottoposta a sequestro preventivo la società *Betting 2000* che sviluppava il più alto volume di affari a livello nazionale nel settore delle scommesse sportive telematiche.

Quest'ultima circostanza, vale a dire il sequestro di un punto di scommesse che opera per conto della società straniera *Betting 2000*, pone in rilievo un altro dato: l'organizzazione mafiosa, pur non rinunciando alle tradizionali forme parassitarie di manifestazione (imposizione del pizzo) nel settore del gioco e della raccolta delle scommesse su eventi sportivi, sta cambiando volto, nel senso che si sta strutturando sotto forma di imprese con connotati di «normalità». La naturale conseguenza che ne deriva è che essendo notoria, nel settore delle scommesse, l'appartenenza di determinate imprese al circuito mafioso – rispetto al quale esse operano anche come «lavanderie» del denaro «sporco» – le altre imprese, quelle lecite e pulite, abbandonano quel tipo di mercato, perché ritenuto non più conveniente o poco remunerativo. Il risultato finale è che in questo genere di mercato l'impresa mafiosa sta iniziando ad operare in regime di monopolio, mortificando la libertà di iniziativa economica privata (articolo 41 della Costituzione)⁶⁰, che sta alla base del principio di libera concorrenza, condizione primaria per lo sviluppo democratico ed economico del nostro Paese.

Ed è anche nel settore delle scommesse telematiche che l'analisi della Direzione nazionale antimafia coincide con quella svolta dal VI Comitato «antiriciclaggio», con particolare riguardo al rischio di infiltrazioni della

⁶⁰ Si veda in questa direzione la sentenza emessa dal giudice dell'udienza preliminare di Napoli, il 12 maggio 2010, in sede di giudizio abbreviato, nell'ambito del proc. n. 59337/09 R.G. n.r. (stralcio da quello n. 20589/05 R.G. n.r.): «*Lo spettro di operatività dei gruppi...svetta non più per una sfrontata arroganza e violenza criminale, quale era propria dell'agire del tradizionale clan di camorra, bensì per una non comune spregiudicatezza imprenditoriale e abilità commerciale. Non si tratta, invero, di soggetti vicini ad ambienti di camorra e che prestano il fianco al tipico agire estorsivo e/o omicidiario, ma imprenditori o "para-imprenditori" che hanno saputo, per così dire, guardare lontano, hanno allargato gli orizzonti del business, estendendo l'ambito dei loro "affari" oltre regione se non oltre nazione. ... Non ci si trova davanti alla rozza, tradizionale, pratica estorsiva, qualificata dalla aggressione diretta all'impresa e/o al commerciante preso di mira, bensì all'occupazione di interi spazi economici, in partecipazione occulta con la costituzione di imprese "pulite", secondo una precisa logica di scambio. ... Gruppi imprenditoriali a fortissima partecipazione criminale che si atteggiavano, nella forma, quali strutture del tutto lecite, ma che sono la tangibile e ineludibile risultanza dell'imposizione illecita di monopolio che, perciò stesso, impone solo il proprio prodotto, e deprime inevitabilmente ogni forma di concorrenza.*».

criminalità organizzata di tipo mafioso. E, invero, dalla relazione annuale della Direzione nazionale antimafia, emerge come, nell'ambito delle scommesse clandestine per via telematica, attraverso gli *internet point*, risulta evidente l'inserimento della criminalità, reso più agevole dalla circostanza che questa forma di scommessa viene esercitata attraverso *bookmaker* stranieri (privi di ogni autorizzazione da parte di AAMS), con ulteriori difficoltà nello svolgimento dei controlli.

A questo punto, anche nel riprendere il contenuto dell'audizione del procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia, dottor Donadio, occorre riepilogare la filiera dei soggetti responsabili della «rete» del gioco legale in Italia:

– **AAMS**, che regola il comparto del gioco pubblico attraverso una verifica costante dell'operato dei concessionari;

– **le concessionarie**, imprese private che, a seguito di gara pubblica, hanno ricevuto da AAMS la concessione per la conduzione della rete telematica e ne assicurano l'operatività. Sono responsabili della raccolta verso AAMS e a tale scopo concludono distinti contratti con i gestori degli apparecchi;

– **i gestori**, imprese private che ricevono dalla concessionaria il mandato per la distribuzione, l'installazione e la gestione delle attività di raccolta del gioco. Sono i proprietari degli apparecchi (di cui garantiscono al concessionario la conformità a quanto previsto dalla normativa) che poi affidano agli esercenti;

– **gli esercenti**, ovvero i titolari degli esercizi pubblici in cui le macchinette vengono installate. L'esercente stipula un contratto con il gestore impegnandosi a fornire lo spazio dove collocare gli apparecchi, l'alimentazione elettrica e la custodia, e ricevendo un corrispettivo commisurato all'entità delle giocate.

Gli importi delle giocate vengono in parte restituiti ai clienti sotto forma di vincite (cosiddetto *payout*), il resto viene ritirato periodicamente dal gestore.

Le somme ritirate devono in parte essere riversate al concessionario che, oltre al suo aggio, incassa anche gli importi a titolo di prelievo erariale (PREU), che poi è tenuto a riversare all'AAMS. Il residuo, al netto della remunerazione per l'esercente, costituisce il profitto del gestore. È evidente che tutto il sistema di imposizione fiscale si basa sulla corretta operatività della rete telematica che garantisce all'AAMS di verificare che le somme versate a titolo di PREU corrispondano al volume delle giocate. Conseguentemente sono numerosissime le condotte criminali finalizzate ad alterare i flussi di comunicazione, concernenti i dati di gioco, dalle macchinette al sistema di elaborazione del concessionario, ovvero ad intervenire direttamente sui contatori per ridimensionare l'entità dei dati di gioco. In tal modo la criminalità si appropria sia degli importi che dovrebbero essere corrisposti all'AAMS a titolo di imposta (PREU) sia dell'aggio del concessionario, che è ovviamente proporzionale al volume delle giocate. Tali condotte si realizzano mediante un'introduzione abusiva

nel sistema telematico ed installando apparecchiature in grado di impedire le comunicazioni tra l'apparecchiatura da gioco e la rete, interrompendo di fatto il flusso originale dei dati e consentendo la comunicazione di un flusso diminuito dei medesimi. Altra prassi criminale è quella di alterare le macchinette previste dall'articolo 110, comma 7, del TULPS (i videogiochi), installando una seconda scheda elettronica di gioco, oltre a quella originale, che consente la trasformazione dell'apparecchio in una *slot* con vincita in denaro. In tal modo, attraverso un telecomando, si attiva la seconda scheda e si realizza una *new-slot* non collegata alla rete telematica e sulla quale dunque non vi è alcun prelievo fiscale commisurato alle giocate⁶¹.

Come già specificato in occasione della relazione depositata nel novembre 2010, a proposito delle scommesse telematiche, l'**Amministrazione dei Monopoli di Stato** rilascia concessione per la raccolta a distanza delle scommesse a quota fissa su eventi sportivi. Alla base del rapporto di concessione vi è ovviamente l'*intuitu personae*. Perciò la normativa vigente è ispirata al principio secondo cui la raccolta a distanza delle scommesse deve avvenire nell'ambito di un rapporto diretto tra il concessionario e lo scommettitore, con divieto di ogni ipotesi e forma d'intermediazione in tutte le attività che caratterizzano il contratto di scommessa.

Nel dettaglio la normativa prevede che la concessionaria stipuli con ogni giocatore un contratto di «conto di gioco», univocamente numerato, dopo averne accertato le generalità e la maggiore età. In favore del giocatore contraente la concessionaria apre un conto di gioco su cui vengono registrate le giocate, le vincite e i rimborsi di giocate, le ricariche. Le giocate possono essere effettuate esclusivamente mediante connessione telematica o telefonica con il concessionario autorizzato, e l'importo delle somme giocate e delle eventuali vincite viene contabilizzato, in addebito o accredito, sul conto di gioco. La riscossione degli importi vinti può avvenire mediante il circuito bancario o postale (per contanti solo presso le sale dei concessionari), e nel rispetto dei vincoli e secondo le modalità previste dalla vigente normativa antiriciclaggio. Il concessionario può avvalersi tramite stipula di apposito contratto – di «centri di commercializzazione» o agenzie per promuovere la propria attività. Tali agenzie ospitano i terminali per collegarsi al sito contenente la piattaforma di gioco. Esse però devono limitarsi a svolgere un'attività di supporto tecnico (registrazione dei clienti, assegnazione delle credenziali per l'accesso al gioco, vendita di schede di ricarica) mentre non possono svolgere alcuna forma d'intermediazione nelle attività che caratterizzano il contratto di

⁶¹ Dalle indagini della direzione distrettuale antimafia di Bologna è risultato un nuovo sistema di frode basato su tecnologia *wi-fi* molto più sofisticato e soprattutto più difficilmente rilevabile nel corso dei controlli finalizzati ad individuare eventuali apparecchiature estranee al quadro elettronico omologato. Infatti, sulla base di tale tecnologia, la seconda scheda di gioco capace di trasformare l'apparecchio non è posta all'interno dell'apparecchio stesso bensì in un luogo occulto dal quale, attraverso l'utilizzo di un telecomando, può inviare via *wi-fi* un segnale che altera quello fornito dalla scheda installata e omologata sull'apparecchio.

scommessa sportiva, quali la scelta dell'evento sportivo su cui scommettere, la predisposizione di modelli di contratto, l'individuazione e la variazione delle quote, la riscossione delle poste e l'accredito delle relative vincite, l'apertura di conti di gioco o la liquidazione degli stessi. La violazione di tali disposizioni configura il reato previsto dall'articolo 4 commi 1, 4-*bis* e 4-*ter*, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

Solo le poche agenzie direttamente inserite nella rete dei *bookmaker* autorizzati quali Snai o Sisal, che agiscono come «punti remoti» del concessionario, possono accettare direttamente le scommesse, ritirare il denaro e pagare le vincite. Il concessionario autorizzato è responsabile del corretto esercizio del gioco ed è tenuto a controllare la correttezza dell'attività esercitata nei punti di commercializzazione, provvedendo immediatamente alla risoluzione del contratto nei casi in cui ne ricorrano gli estremi. Su di lui gravano poi le imposizioni fiscali commisurate al volume della raccolta di scommesse.

Deve poi constatarsi che sono sempre più diffusi sul territorio punti di scommesse telematiche gestiti da *bookmaker* stranieri, privi di ogni autorizzazione da parte dell'AAMS e che sfuggono ad ogni forma di prelievo fiscale.

Peraltro, in una recente indagine condotta dalla procura della Repubblica di Palmi⁶², è emerso che l'esercente l'attività di raccolta da un punto remoto delle scommesse, oltre che raccogliere, in contrasto con i divieti di legge, direttamente il denaro e rilasciare le ricevute delle giocate (per scommesse su eventi sportivi), aveva sistematicamente consentito che un soggetto minore degli anni 18 fosse titolare di un conto corrente *on line*, sul quale, tuttavia, era riportata una data di nascita non rispondente a quella reale; e ciò a dimostrazione ulteriore della elevata pericolosità di simili forme di gioco.

9. CONCLUSIONI E PROPOSTE NORMATIVE

Al di là di quanto sopra riassunto (nella specie, di quanto individuato al capitolo 1 come conclusioni in chiave prospettica), il Comitato si è fatto promotore, attraverso i suoi componenti, di almeno due iniziative concrete, che si auspica producano risultati in sede parlamentare.

La prima, di modifica all'articolo 88 del TULPS, il quale – ricordiamo – stabilisce che la licenza per l'esercizio delle scommesse può essere rilasciata esclusivamente a soggetti che abbiano in precedenza ottenuto concessione o autorizzazione da parte di Ministeri o altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzare e gestire le scommesse o comunque a soggetti all'uopo incaricati dal concessionario. Qui il Comitato ha prodotto un documento dopo aver approfondito, preliminarmente, l'elabo-

⁶² Proc. n. 4709/2010 R.G. N. R. (peraltro stralcio da altro procedimento di ben più vaste proporzioni trasmesso alla procura calabrese dalla procura della Repubblica – direzione distrettuale antimafia di Lecce).

razione giurisprudenziale relativa alla disciplina delle concessioni e delle licenze in materia di giochi e scommesse, allorquando tale attività venga esercitata da agenzie che sul territorio italiano si limitano a raccogliere le scommesse e a convogliarle telematicamente a 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 contrasto fra l'ordinamento interno, secondo il quale, ai sensi dell'articolo 88 del 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.

Alla luce dell'ampia discussione svolta è stata ritenuta opportuna l'elaborazione di una proposta normativa di modifica, in sede legislativa o regolamentare, al fine di armonizzare il TULPS con i principi europei.

La proposta di modifica normativa appare opportuna⁶³, anche perché risulta evidente il contrasto stridente tra le esigenze di difesa dell'ordine pubblico (necessità dei controlli prodromici al rilascio delle concessioni), cui certamente non è estranea la tutela del risparmio delle famiglie italiane, ed il massiccio ricorso dello Stato al settore del gioco, attraverso il quale persegue l'obiettivo di incrementare il gettito fiscale.

Sostanzialmente, nella relazione della Commissione⁶⁴, relatore il senatore Luigi Li Gotti, approvata nella seduta del 17 novembre 2010, è stata inserita una proposta di modifica/integrazione all'articolo 88 del TULPS, i cui contenuti sono stati integralmente riproposti nel disegno di legge atto Senato n.2484 presentato il 6 dicembre 2010 e avente come primo firmatario lo stesso senatore Li Gotti.

La modifica, in buona sostanza, assoggetta al controllo ed agli obblighi statuali anche le società estere che operino sul territorio nazionale.

La seconda, relativa a un'iniziativa legislativa del senatore Lauro, che il Comitato fa sua, inserita in un disegno di legge di cui si è parlato ampiamente nell'introduzione. La bozza del disegno di legge prevede, tra le altre, misure contro il gioco minorile, le ludopatie, sanzioni più pesanti a carico degli esercenti che contravvengono alle regole, la tracciabilità dei flussi di gioco, l'istituzione del registro delle scommesse. L'auspicio di un approfondimento e di un interessamento non formale del Parlamento e del Governo sono nei *desiderata* di questo Comitato e, certamente, della Commissione tutta.

⁶³ È peraltro conforme alla sentenza della Corte di cassazione (*cf.* Cass., Sez. III pen., sentenza n. 16928 del 28 marzo 2007), che, proprio sulla scorta dell'ultima decisione della Corte di Giustizia della Comunità Europea, ha mutato orientamento, nel senso di ritenere effettivamente inapplicabile l'attuale normativa penale interna, non già per ragioni di ordine pubblico, «ma solo nella parte in cui prevede limiti alla libertà di stabilimento e di prestazione di servizi».

⁶⁴ Si veda Doc. XXIII, n. 3: relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito.

Allegate in appendice le due citate iniziative legislative:

- a. Disegno di legge atto Senato n. **2484**, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 6 dicembre 2010, «Modifica all'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, concernente la disciplina delle concessioni e delle licenze in materia di giochi e scommesse».
- b. 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».



Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 2484

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LI GOTTI, BELISARIO, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, MASCITELLI, PARDI e PEDICA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 DICEMBRE 2010

Modifica all’articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, concernente la disciplina delle concessioni e delle licenze in materia di giochi e scommesse

ONOREVOLI SENATORI. - Il 17 novembre 2010 la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere ha approvato, all'unanimità, una *Relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito* (Doc. XXIII, n. 3). Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge 4 agosto 2008, n. 132, tale relazione è stata comunicata alla Presidenza della Camera dei deputati ed alla Presidenza del Senato della Repubblica, con lettera di trasmissione in cui è segnalato che nel corso della discussione in Commissione è emersa forte preoccupazione per il crescente ricorso, in particolare da parte dei giovani e delle categorie sociali più deboli, al gioco lecito e illecito ed è stata 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 chiaramente evidenziato come il settore del «gioco» costituisca il punto di incontro di plurime, gravi distorsioni dell'assetto socio-economico quali, in particolare, l'esposizione dei redditi degli italiani a rischio di erosione; l'interesse del crimine organizzato; la vocazione «truffaldina» 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. Peraltro, nei periodi di crisi economica si denota ancor più tale fenomeno degenerativo in quanto, nella impossibilità di un aumento della tassazione, si accentua 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 ta-

sche dei cittadini, mascherando tale prelievo con l'ammiccante definizione di gioco, divertimento e intrattenimento.

Al netto dei peculiari aspetti rilevati - concernenti i profili segnatamente riferiti all'ambito criminale, socio-economico e tributario - la Commissione parlamentare antimafia ha individuato un possibile, ancorché auspicabile, intervento normativo derivante dall'analisi della elaborazione giurisprudenziale relativa alla disciplina delle concessioni e delle licenze in materia di giochi e scommesse, allorquando tale attività venga esercitata da agenzie che sul territorio italiano si limitano a raccogliere le scommesse ed a convogliarle telematicamente a società straniere. La disamina degli approcci interpretativi dei giudici di merito, del giudice di legittimità e della Corte di giustizia delle Comunità europee si è rivelata indispensabile, poiché è emerso in questo settore un 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.

Alla luce dell'ampia discussione svolta è stata ritenuta opportuna - in seno alla Commissione parlamentare antimafia - l'elaborazione di una proposta normativa di modifica, in sede legislativa della materia, al fine di armonizzare la norma di riferimento del TULPS con i principi comunitari. Si impone, pertanto, una integrazione dell'articolo 88 del TULPS attualmente vigente, che tenga conto delle pronunzie interpretative della Corte di giustizia europea, fatte proprie dalla

stessa Corte di cassazione. Il presente disegno di legge, riconosciuta alle società estere di capitale azionario anonimo, costituite legittimamente secondo le prescrizioni degli altri Stati membri, la facoltà di organizzare e gestire le scommesse sul territorio italiano, subordina, tuttavia, per ragioni di ordine pubblico e sicurezza pubblica, il rilascio della licenza di polizia di cui al comma 1 del citato articolo 88 ai necessari controlli sulla persona degli amministratori, nonché ad accurati controlli dei bilanci di esercizio e delle rendicontazioni contabili delle società, accompagnati da apposite relazioni di certificazione redatte da primarie società di revisione contabile sui bilanci della società. Tanto, al fine di scoraggiare e prevenire pe-

ricoli di riciclaggio. Intuitivamente, poi, il venir meno delle condizioni che avevano consentito il rilascio della licenza comporterebbe la revoca della licenza stessa.

La modifica normativa proposta appare opportuna, anche perché risulta evidente il contrasto stridente tra le esigenze di difesa dell'ordine pubblico (necessità dei controlli prodromici al rilascio delle concessioni), cui certamente non è estranea la tutela del risparmio delle famiglie italiane, ed il massiccio ricorso dello Stato al settore del gioco, attraverso il quale persegue l'obiettivo di incrementare il gettito fiscale.

Per tali motivi si auspica un celere e favorevole *iter* di esame del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica all'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, in materia di concessioni e licenze per le attività di giochi e scommesse)

1. All'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, dopo il comma 1 sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«1-bis. La licenza può essere concessa altresì ai soggetti di cui al comma 1 che gestiscono, per conto di terzi, con qualunque mezzo, anche telematico, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. La disposizione si applica agli intermediari di società anonime ovvero con sede ubicata all'estero.

1-ter. L'intermediario operante sul territorio nazionale produce all'organo di pubblica sicurezza la documentazione idonea, la cui individuazione è rimessa ad un regolamento interministeriale da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della giustizia.

1-quater. La norma di cui al comma 1-bis si applica altresì alle società con sede all'estero operanti sul territorio italiano senza intermediari».

Art. 2.

(Clausola di invarianza)

1. Dall'esecuzione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.