



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 81

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno della mafia e sulle altre
associazioni criminali, anche straniere**

SEGUITO DELL'ESAME DELLA PROPOSTA DI RELAZIONE
SULLA PRIMA FASE DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE
CON PARTICOLARE RIGUARDO AL CONDIZIONAMENTO
DELLE MAFIE SULL'ECONOMIA, SULLA SOCIETÀ
E SULLE ISTITUZIONI DEL MEZZOGIORNO

ESAME DELLA PROPOSTA DI RELAZIONE SUL FENOMENO
DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE NEL GIOCO LECITO
E ILLECITO

83^a seduta: martedì 12 luglio 2011

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

I N D I C E**Sulla pubblicità dei lavori**

| | |
|------------------------------------|--------|
| PRESIDENTE: | |
| - PISANU (PdL), senatore | Pag. 3 |

Comunicazioni del Presidente

| | |
|------------------------------------|--------|
| PRESIDENTE: | |
| - PISANU (PdL), senatore | Pag. 3 |

**Seguito dell'esame della proposta di Relazione sulla prima fase dei lavori della
Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie
sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno**

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| PRESIDENTE: | |
| - PISANU (PdL), senatore | Pag. 3, 4 |
| - ARMATO (PD), senatore | 4 |
| - GARAVINI (PD), deputato | 5 |

Sui lavori della Commissione

| | |
|------------------------------------|-----------|
| PRESIDENTE: | |
| - PISANU (PdL), senatore | Pag. 8, 9 |
| GARAVINI (PD), senatore | 6, 8 |
| LUMIA (PD), senatore | 6, 8 |
| CARUSO (PdL), senatore | 6, 9, 10 |
| SERRA (UDCptp), senatore | 7 |
| LAURO (PdL), senatore | 7 |

**Esame della proposta di Relazione
sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito**

| | |
|------------------------------------|-----------------|
| PRESIDENTE: | |
| - PISANU (PdL), senatore | Pag. 10, 17, 19 |
| LI GOTTI (IDV), senatore | 11 |
| LAURO (PdL), senatore | 17 |

I lavori hanno inizio alle ore 13,50.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE. Comunico che martedì 19 luglio la Commissione si recherà presso l'Istituto superiore della Polizia di Stato per deporre una corona in memoria dei magistrati e delle Forze dell'ordine caduti per mano della mafia. I colleghi che volessero partecipare alla cerimonia sono pregati di comunicare la propria adesione all'ufficio di segreteria entro mercoledì 13 luglio.

Comunico altresì che la missione della Commissione a Torino e Genova si svolgerà dal 24 luglio alla mattina del 27 luglio.

Seguito dell'esame della proposta di Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della proposta di Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno (pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta del 17 maggio), esame sospeso nella seduta del 31 maggio scorso.

Tenendo conto di tutti i suggerimenti emersi nel corso del dibattito, ho apportato alcune modifiche alla proposta di Relazione, il cui testo riformulato è stato stampato e distribuito (allegato 1 al resoconto).

Per dare agli onorevoli commissari la possibilità e il tempo di esaminare tali modifiche, l'argomento sarà rinviato a una prossima seduta.

Comunico, inoltre, che sono pervenute da parte di diversi colleghi proposte di modifica anche in ordine all'Allegato alla proposta di Relazione (pubblicato in allegato al resoconto stenografico del 31 maggio) pro-

poste inserite nel fascicolo n. 1, in distribuzione, pubblicato in allegato, su cui mi vorrei brevemente esprimere per rinviarne l'esame più attento ad altra seduta. Preciso che nel fascicolo n. 1/1, pubblicato altresì in allegato (allegato 2), sono riportate alcune ipotesi di riformulazione da me proposte.

La proposta n. 8, presentata dal senatore Lauro può essere accolta.

Chiederei invece di ritirare le proposte di modifica n. 5 dell'onorevole Garavini e n. 6 del senatore Lumia, relative al capitolo delle stragi, in quanto saranno tema di una specifica relazione che dovremo redigere a conclusione dell'indagine attualmente in corso. Tali proposte potranno tornare utili un domani, mentre oggi non sarebbero di stretta attinenza.

Per quanto riguarda la proposta n. 3 dell'onorevole Garavini, che ritengo condivisibile, propongo di inserire la precisazione dell'interrogazione parlamentare citata (n. 4/02947) mentre propongo una riformulazione della proposta n. 2.

Invito invece a ritirare la proposta n. 4 che inserisce nell'Allegato alcune valutazioni in merito alla vicenda del comune di Fondi, che è stata oggetto di un dibattito al termine del quale, però, la Commissione non è arrivata né ad una conclusione, né ad una indicazione unitaria. Chiedo pertanto di valutare tale mia richiesta.

Ritengo pienamente condivisibile la proposta n. 7, presentata dal senatore Lumia, mentre propongo all'onorevole Garavini di riformulare la proposta n. 1 nei termini che sono indicati nel fascicolo n. 1/1 che contiene anche tutte le altre mie proposte di riformulazione e che verrà ora distribuito, in modo da esaminare più compiutamente l'intero argomento e arrivare ad una conclusione nella prossima seduta. Può essere distribuito anche il fascicolo n. 1/1.

ARMATO. Vorrei intervenire sulla sua Relazione, signor Presidente.

PRESIDENTE. Nella prossima seduta, senatrice Armato.

ARMATO. Signor Presidente, vorrei comunque porre una domanda. Non avendo partecipato all'ultima seduta in cui si è esaminata la sua Relazione e quindi non essendo intervenuta sulla stessa, vorrei sapere se nella prossima riunione sarà possibile intervenire, seppure in modo sintetico, o quanto meno consegnare un breve intervento.

PRESIDENTE. Senatrice Armato, potrà fare una dichiarazione di voto.

ARMATO. Presidente, vorrei porre anche una seconda domanda. Esamineremo la nuova bozza di Relazione e vedremo quali sono le proposte di modifiche che lei ha ritenuto accettabili. Vorrei sapere però cosa succederà invece di quelle non ritenute tali. Su alcuni casi eclatanti di alcuni comuni in provincia di Napoli – penso, ad esempio, a Gragnano, ma

ci sono anche altri casi – abbiamo presentato alcune proposte di modifica della Relazione. Vorrei capire se potremo ridiscuterle o se – ove non si riterrà possibile inserirle nella Relazione – non saranno oggetto di discussione.

PRESIDENTE. Senatrice Armato, la mia era una Relazione sommaria, che avrebbe certamente potuto essere migliore e più ampia; in tal caso però non sarebbe più stata la relazione di presentazione di una corposa documentazione, ma sarebbe diventata qualcos'altro. Su di essa si è comunque svolta un'ampia discussione che, con mia grande soddisfazione, ha visto valutazioni largamente convergenti un po' da tutte le parti politiche. Tuttavia, dai verbali ho raccolto le osservazioni che integravano e arricchivano dal punto di vista concettuale quanto avevo detto, mentre non ho raccolto altre considerazioni che, pur essendo di per sé valide, non erano però inseribili nel contesto della Relazione. In ogni caso, dovrete leggere la nuova proposta di Relazione che ho fatto distribuire per capire se sono riuscito a interpretare correttamente le diverse voci ascoltate in questa sede.

Rinvio quindi il seguito dell'esame della proposta di Relazione in titolo ad altra seduta.

Sui lavori della Commissione

GARAVINI. Signor Presidente, mi risulta che sia stata presentata alla stampa una Relazione al Parlamento della Presidenza del Consiglio in ordine alla esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano. In tale Relazione, tra le altre questioni, sono avanzate svariate critiche al regime penitenziario previsto dall'articolo 41-*bis*, partendo dalla contestazione del ritardo delle decisioni sui ricorsi dei detenuti, decisioni che dovrebbero essere adottate entro 10 giorni ma che invece spesso vengono assunte oltre tale termine.

La Presidenza del Consiglio prende spunto da questa situazione – e qui cito le agenzie di stampa perché la Relazione non risulta ancora pervenuta al Parlamento – per proporre una modifica dell'articolo 41-*bis* «da regime speciale a regime ordinario di detenzione (...), o addirittura a pena di specie diversa, inflitta dal giudice con la sentenza di condanna,» e prevedendo «meccanismi di affievolimento o revoca nel corso dell'esecuzione, alla stessa stregua di quanto accade attualmente per tutte le altre pene in genere».

Come motivazione, la Presidenza del Consiglio adduce che questo tipo di modifica potrebbe liberare «rilevanti risorse lavorative ed eviterebbe la necessità di periodica reiterazione dei decreti». In proposito, la Presidenza del Consiglio sottolinea che la «reiterazione spesso si protrae per lunghi anni ed ormai i primi 41-*bis* sono in proroga continua da circa 15 anni, per cui si percepisce, nella magistratura di sorveglianza,» – non sappiamo da quali fonti la Presidenza del Consiglio abbia attinto tale per-

cezione ma vengono citate le agenzie – «un certo disagio nel motivare la perdurante sussistenza, dopo tanto tempo, di contatti con le associazioni criminali di riferimento, anche perché difficilmente la polizia svolge indagini sui condannati e dunque mancano relazioni di polizia giudiziaria effettivamente utilizzabili».

Credo sia opportuno procedere all'acquisizione di questa Relazione e, contemporaneamente, all'audizione del responsabile del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, che lo ha redatto. Gli ultimi passi che ho letto ricordano, infatti, in maniera preoccupante le motivazioni delle richieste di annullamento del 41-*bis* nel periodo immediatamente successivo alle stragi.

LUMIA. Signor Presidente, è in corso di elaborazione nelle Commissioni affari costituzionali e giustizia del Senato il parere sul cosiddetto Codice unico delle leggi antimafia. Sarebbe opportuno – la mia richiesta è esplicita in questo senso – che ad occuparsene non fosse soltanto il Comitato competente in materia di legislazione antimafia, ma anche la Commissione in sede plenaria. Ho l'impressione, infatti, che di fronte a uno strumento da tutti ritenuto così importante si stia imboccando una strada non del tutto positiva; anzi, a una prima lettura del testo, mi sembra si rischi di trovarci di fronte a un'occasione perduta o addirittura negativa nella lotta alla mafia. Avrò notato, Presidente, che al riguardo vi sono stati anche interventi autorevoli – in testa quello del Procuratore nazionale antimafia – con i quali si è ancora una volta lanciato l'allarme. Sarebbe utile, pertanto, che la Commissione parlamentare antimafia se ne occupasse per tempo e che, per tempo, dotasse il Parlamento della propria valutazione.

Sono contento poi, signor Presidente, che l'onorevole Garavini abbia sollevato il problema del 41-*bis*, la cui delicatezza a lei certamente non sfugge. Anche in questo caso rischiamo di dare dei segnali sbagliatissimi; inoltre, le prime notizie stampa mi sembra vadano proprio in questa direzione negativa. Ritengo pertanto che dobbiamo vigilare anche su questo fronte per fare in modo, tra l'altro, che non si ingenerino situazioni – come quella, ad esempio, di Totò Riina, che da 15 anni è sottoposto al 41-*bis* – sulle quali si possano aprire brecce in cui inserirsi.

CARUSO. Signor Presidente, prendo la parola sulla questione che è stata introdotta dall'onorevole Garavini e che è stata successivamente evocata dal senatore Lumia, con riferimento alla possibilità che sia in atto un alleggerimento del regime del 41-*bis*. Lo faccio nell'immediatezza di queste comunicazioni, perché voglio assolutamente scongiurare, fin dall'inizio, che passi un messaggio che, a 180 gradi e in tutta evidenza, è difforme rispetto alla realtà e che è figlio – non me ne vorranno i colleghi – della forse non sufficiente loro informazione sul dibattito in ordine all'applicazione del regime del 41-*bis*, che, sia in dottrina, sia soprattutto negli ambienti della magistratura, è in corso da anni. Mi riferisco al dibattito sul ricondurre al giudice del dibattimento della condanna l'applicazione dell'istituto, nell'assunto – sul quale non intendo schierarmi, ma

su cui vi è una ragionevolezza evidente – che questo magistrato sia colui che – avendo attinto all'intero fascicolo e quindi all'intera storia processuale, ma anche personale, della persona che sarà sottoposta al regime del 41-bis – possa formare un'opinione e, dunque, una decisione su una questione di particolare delicatezza, non solo e non tanto per la condizione carceraria della persona – che è il punto che forse esamina in maniera monoculare la Commissione europea –, ma soprattutto sul danno alla società e alla collettività che le condotte di queste persone possono generare.

Se capisco bene, sulla base di quanto ha riferito l'onorevole Garavini, il proposito è esattamente opposto. Non so se lo strumento sia corretto oppure no: si tratta di un dibattito che ricordo autorevolmente esplorato da almeno dieci anni. Non so neppure se il percorso sia corretto, ma certamente l'obiettivo è esattamente opposto a quello che prefigurano l'onorevole Garavini e, soprattutto, il senatore Lumia. Essendo una questione di cui si è certamente occupato, prego il senatore Lumia di riandare alla memoria, perché non si è trattato di discussioni segrete e carbonare, ma di fior di convegni in cui sono intervenuti fior di giuristi e magistrati «sul pezzo», come si usa dire, con delle considerazioni assolutamente motivate sull'utilità che il giudice della condanna fosse anche il giudice dell'attuazione della pena e, a maggior ragione, delle modalità di attuazione della pena.

Credo si debba senz'altro vigilare, e anche sulle intossicazioni che possono giungere nel nostro sistema: oggi ne abbiamo infatti degli esempi plastici sul versante finanziario e non vorrei mai che questo dovesse capitare anche sui versanti sociale e giudiziario.

SERRA. Signor Presidente, intervengo molto velocemente per esprimere il mio totale accordo sulla richiesta avanzata dal senatore Lumia. Sono oltre dieci anni che si parla di codice antimafia e che la Commissione antimafia non se ne occupa o forse sarebbe più giusto dire che alla Commissione antimafia non è dato occuparsene. Del tema si occupano le Commissioni di merito, affari costituzionali e giustizia.

Eppure, Presidente, posso assicurarle che nel Codice che si andrà ad approvare ci sono, oltre ad una serie di incongruenze, alcune norme che reputo molto gravi, in relazione soprattutto al rilascio della certificazione antimafia. A tal riguardo si è in presenza di una previsione che, se è giusta l'interpretazione data dal sottoscritto e da alcuni colleghi, rasenta veramente la follia. Faccio inoltre presente che sulla certificazione antimafia sono state svolte delle audizioni dalle quali non si può prescindere. Le chiedo, pertanto, Presidente, di far sì che l'esame del Codice delle leggi antimafia converga sulla Commissione antimafia. A tal fine, la prego di rivolgersi alla sensibilità del presidente Schifani, trattandosi di materia sulla quale non si può prescindere da questa Commissione.

LAURO. Signor Presidente, in tempi non sospetti, in questa stessa Commissione plenaria, avevo richiesto, come hanno fatto ora il senatore Lumia e il senatore Serra, che il cosiddetto Codice unico delle leggi anti-

mafia fosse portato all'attenzione, alla discussione e all'approfondimento di questa onorevole Commissione. Allo stesso modo avevo messo in guardia da un trionfalismo, che mi sembra eccessivo e non degno di commento, su un risultato che dovrebbe in modo salvifico risolvere i problemi della lotta alla mafia.

Signor Presidente, spero venga accolta la richiesta ora avanzata dai colleghi, alla quale mi associo, tenuto anche conto delle richieste che ho precedentemente fatto, anche in sede pubblica. Auspico infatti che questa Commissione si occupi del Codice perché, al di là delle dichiarazioni di alti esponenti della magistratura antimafia, sono stati rilevati dei limiti che non possono essere presi sotto gamba.

Non trovo nemmeno accettabile richiedere al Parlamento e a questa Commissione un assenso a scatola chiusa solo per motivi di fretta. Non capisco, infatti, perché avere fretta di approvare questo Codice senza averlo esaminato e senza poter attribuire ad esso alcuna forma di trionfalismo per le ragioni che ho già esplicitato e che non ritengo sia il caso di ripetere.

LUMIA. Signor Presidente, visto che il senatore Caruso ha giustamente sollevato un problema molto delicato sul 41-*bis*, vorrei con garbo fare una richiesta, tralasciando la parte della valutazione politica e dei giudizi un po' più diretti tra noi. In tutte le Commissioni antimafia – almeno da quando ne faccio parte, cioè dal 1996 – abbiamo discusso della natura e della *governance* del 41-*bis* e del fatto che competenti a pronunciarsi fossero i giudici di merito, quelli della prevenzione o quelli di sorveglianza; abbiamo discusso anche se la proposta dovesse stare in sede giurisdizionale o dovesse essere in capo al Ministro della giustizia, come poi abbiamo deciso. Da questo punto di vista, la valutazione trova spazio legittimo di discussione e di confronto.

Tuttavia, senatore Caruso, se leggerà con attenzione le prime notizie di stampa, potrà notare che i problemi non sono soltanto in ordine a questa discussione, che peraltro abbiamo ritenuto, all'unanimità, chiusa quando in Commissione e in Parlamento si è deciso di imboccare una certa strada. Ovviamente possiamo sempre riaprire il dibattito, anche se, a mio parere, questa oscillazione continua non fa bene al sistema. Mi sono preoccupato soprattutto quando ho letto alcune valutazioni che, prescindendo dalla cosiddetta *governance* ordinamentale, entrano invece più nello specifico; penso, ad esempio, al riferimento che ha fatto l'onorevole Garavini e che io ho ripreso richiamando il caso concreto di Totò Riina che nel 1993 era sottoposto al 41-*bis*. Ciò ci preoccupa e può dare adito non ad un'intossicazione di informazione e valutazione politica, ma ad una legittima preoccupazione sulla quale penso che anche il senatore Caruso debba convenire, per poi gestirla e verificarla insieme a noi.

PRESIDENTE. Colleghi, esamineremo l'argomento del 41-*bis* in Ufficio di Presidenza dove potremo discuterne in maniera più compiuta, decidendo insieme come procedere.

Per quanto riguarda invece lo schema di decreto legislativo sul Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione e nuove norme in materia di documentazione antimafia, ricordo a tutti che si tratta di un atto del Governo sottoposto al parere parlamentare delle Commissioni di merito: è un primato che è nelle cose e va riconosciuto come tale. Tuttavia, pur avendo ben presente questa circostanza e conoscendo la sensibilità della Commissione sull'argomento, il VII Comitato, competente in materia, è convocato al termine della seduta per l'esame della normativa antimafia. Aspettiamo dunque la conclusione di questo esame che certamente ci offrirà elementi utili per decidere su come procedere, non precludendoci così alcuna strada.

CARUSO. Signor Presidente, intervengo di nuovo sui lavori della Commissione per chiederle se vi sono stati sviluppi sulla non piacevole questione che riguarda i rapporti della Commissione con il Consiglio superiore della magistratura, in relazione al diniego da quest'ultimo inspiegabilmente opposto all'acquisizione di alcuni delicati documenti che la Commissione attendeva. Occorre rilevare che tale diniego è pervenuto ad oltre tre mesi dalla domanda, con un rallentamento oggettivo dei lavori della nostra Commissione su un argomento, qual è quello riguardante le stragi e la pretesa e presunta – si dica come si vuole – trattativa in ordine alla non rinnovazione dei provvedimenti di 41-bis, facendo oggettivamente perdere mordente a questa indagine.

PRESIDENTE. La ringrazio senatore Caruso perché sull'argomento avrei dovuto informare di mia iniziativa la Commissione.

Subito dopo l'Ufficio di Presidenza, ho contattato il vice presidente Vietti e abbiamo concordato che, dietro mia richiesta, lui avrebbe risposto consegnandoci la documentazione richiesta. Ho immediatamente inviato la lettera e non so se i documenti siano arrivati o meno.

CARUSO. Presidente, lei aveva già avanzato prima la richiesta e il vice presidente Vietti aveva anche risposto.

PRESIDENTE. Avevamo avanzato la richiesta prima e avevamo ricevuto una risposta informale da me non accettata perché contenente una nota del Segretario del Comitato di Presidenza del CSM, con la quale si chiedeva una deliberazione della Commissione in seduta plenaria, cosa che non tocca a loro stabilire e, comunque, sembra non avere precedenti nella nostra Commissione. Il mio proposito era quello di far avere al Segretario del Comitato di Presidenza del CSM una lettera degli uffici nella quale indicare ciò che avevamo richiesto e che avremmo dovuto ricevere.

Per la mia nota inclinazione ad evitare incomprensioni di carattere istituzionale, nonché consigliato da qualche collega dell'Ufficio di Presidenza, ho telefonato al vice presidente Vietti e gli ho fatto osservare che quella risposta era per me inaccettabile, spiegando che bisognava ri-

solvere il problema in tempi brevi, altrimenti sarei stato costretto a procedere nelle forme che la legge consente alla nostra Commissione di adottare. Onorevole Caruso, mi è parso opportuno evitare un incidente e inviare una lettera al presidente Vietti, avendo *a priori* l'assicurazione da parte sua che avrebbe corrisposto alla nostra richiesta. Ovviamente, della parola del vice presidente Vietti mi fido.

CARUSO. Signor Presidente, non posso che convenire e ringraziarla per la prudenza della condotta della nostra Commissione e per la soluzione a cui si perverrà. Probabilmente nel corso dei lavori dell'Ufficio di Presidenza a cui ho partecipato, ho compreso male il contenuto della lettera che il Segretario Generale del Consiglio superiore della magistratura aveva inviato ai nostri consulenti, perché comunicassero alla Commissione e a lei il contenuto della delibera dell'Ufficio di Presidenza. Prendo atto di avere mal compreso il contenuto di questa lettera. Ripareremo della questione, e la prego di annotarlo, nel corso del prossimo Ufficio di Presidenza.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, propongo di passare all'esame della proposta di Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito, senza procedere all'esame del secondo punto all'ordine del giorno, relativo all'esame di proposte del Comitato Regime degli atti.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).

Esame della proposta di Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito (allegato 3 al resoconto).

Ricordo che, il 17 novembre 2010, la Commissione aveva approvato all'unanimità una relazione del VI Comitato sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito ed illecito, che conteneva dati e valutazioni allarmanti non soltanto sul piano della sicurezza e dell'ordine pubblico, ma anche su quello sociale e della convivenza civile. Purtroppo, tale relazione non ha avuto l'eco che era legittimo aspettarsi né presso il Parlamento né presso la pubblica opinione.

Tuttavia, l'aggravarsi del fenomeno in tutti i suoi aspetti ha reso necessario un ulteriore approfondimento dell'intera materia da parte del VI Comitato. È nata così una proposta di Relazione ampia e scrupolosamente documentata, approvata all'unanimità dal VI Comitato, che si conclude anche con alcune proposte di carattere normativo. Mi auguro che questa volta il Parlamento e la pubblica opinione prestino maggiore attenzione prima che la crescita esponenziale del gioco lecito e illecito e il bubbone della presenza della criminalità organizzata nel settore producano danni

ancor più gravi, incrementando il riciclaggio, l'usura, l'evasione fiscale, le truffe, il gioco compulsivo, il disordine sociale e altro ancora.

Ringrazio a nome dell'intera Commissione il VI Comitato per l'eccellente lavoro d'indagine che ha svolto e per la Relazione che ci verrà ora illustrata dal senatore Li Gotti. Apriremo subito dopo la discussione con riserva di rinviarla ad una successiva seduta qualora non si riuscisse a concluderla nella riunione odierna.

LI GOTTI. Signor Presidente, colleghi, il VI Comitato ha nuovamente affrontato la materia che era stata già esaminata in un documento approvato all'unanimità dalla Commissione, procedendo, su indicazione della Commissione stessa, a fare ulteriori approfondimenti.

Il documento prodotto, approvato all'unanimità dal VI Comitato, è da voi consultabile ed è anche disponibile una sintesi (più precisamente si tratta di una guida alla lettura – che non ritengo esaustiva – dei problemi affiorati).

Abbiamo proceduto ad importanti audizioni partendo dai Monopoli di Stato; successivamente abbiamo audito il tenente colonnello Di Lucia del Servizio centrale investigazioni della Guardia di Finanza e il professor Maurizio Fiasco, un sociologo consulente della Consulta nazionale antiusura. Su richiesta opportuna e da noi accolta di Confindustria, abbiamo ascoltato diversi rappresentanti di Confindustria: il coordinatore del settore dell'Area giochi, il direttore dei Servizi innovativi e tecnologici, il consigliere dell'Associazione dei costruttori di macchine da intrattenimento, il presidente della Federbingo, il presidente dell'Assointrattenimento e il direttore degli Affari pubblici ed economici di Confindustria. Infine, abbiamo audito il dottor Gianfranco Donadio, procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia.

Nel corso delle audizioni sono stati acquisiti documenti e relazioni, per cui la nostra Relazione non è altro che la sintesi di un'attività di documentazione che ha potuto beneficiare – devo dirlo doverosamente e non per mera forma – del prezioso contributo dei consulenti assegnati al VI Comitato: il professor Ranieri Razzante, il tenente colonnello Giorgio Pieraccini, il colonnello Francesco Paolo Rampolla, il dottor Riccardo Guido, il presidente Salvatore Scaduti e il dottor Antonio D'Amato, oltre alla collaborazione degli uffici della Commissione.

Quali sono sommariamente i dati emersi? Siamo partiti con l'intenzione di capire che cosa rappresenta per il nostro Paese in termini numerici la raccolta da gioco. Visto che nel 2003 è cambiata la normativa, il primo dato emerso è che dal 2003 al 2010 la raccolta da gioco in Italia è stata di 309 miliardi di euro. Questi dati si riferiscono alla raccolta da gioco lecito. Dal 2003 al 2009 l'aumento dei volumi di raccolta è stato mediamente del 23 per cento annuo (da 15,4 a 54,3 miliardi di euro) e del 13 per cento nel 2010, quando si è raggiunta una raccolta di oltre 61 miliardi. La proiezione per il 2011 è di 70 miliardi e 485 milioni.

A proposito, è di oggi la notizia dell'inserimento nel decreto sulla manovra correttiva della determinazione dei Monopoli di Stato che auto-

rizza l'installazione di macchine da gioco nei supermercati; la cassiera sarà peraltro autorizzata a dare il resto in «Gratta e vinci», che diventano in tal modo moneta. È chiaro che questa previsione diventerà una sollecitazione indiretta al gioco, non essendo motivo di raccolta per il tramite della lotteria istantanea.

Il dato importante che abbiamo rilevato è che, a fronte di una crescita della raccolta da gioco, è diminuita l'entrata erariale: nell'ultimo anno la raccolta è cresciuta del 13 per cento, mentre le entrate erariali sono diminuite dello 0,8 per cento. Abbiamo innanzitutto valutato che questo dato anomalo dipende anche dal fatto che il settore dei giochi viene tassato in maniera particolarmente differenziata e non uniforme, in modo tale che per alcuni giochi, come i videogiochi, la raccolta è lievitata moltissimo, mentre per altri, come il Lotto, ha subito un netto abbattimento. La difformità di tassazione incide, quindi, facendo crescere la raccolta ma lasciando che diminuiscano le entrate per l'Erario. Dai dati risulta, infatti, che nel 2009 sono stati raccolti più di 54 miliardi di euro, a fronte di un'entrata erariale di 8 miliardi e 799 milioni; nel 2010, invece, la raccolta è stata di quasi 61 miliardi e mezzo di euro, mentre le entrate erariali sono state di 8 miliardi e 733 milioni.

L'altro profilo che abbiamo inteso esaminare è quello del costo sociale del gioco, soffermandoci in modo particolare sull'espansione del fenomeno della ludopatia, della dipendenza da gioco, che diventa un canale di impoverimento per le famiglie costrette da una vera e propria malattia a mettere in discussione la propria sopravvivenza economica. Il fenomeno è estremamente grave, anche in considerazione del dato che la ludopatia non è inserita nell'elenco delle malattie riconosciute dal Servizio sanitario nazionale che, quindi, non prevede neanche una terapia idonea per la cura. È un dato oggettivo poi che il momento di crisi del Paese e i tagli alla sanità abbiano visto cadere per primi sotto i colpi della scure proprio i reparti sanitari che in alcuni territori del Paese erano stati aperti per curare le ludopatie.

Il profilo si aggrava in maniera estrema se si considera la notevole diffusione del fenomeno tra i giovani e questo è motivo di allarme. Il dato scaturisce da un'analisi che ha fatto da base alla presentazione di un disegno di legge in materia di contrasto alla ludopatia tra i giovani, sottoscritto da tutte le forze politiche presenti in Parlamento e di cui il senatore Lauro è primo firmatario. Da tale studio è risultato che i giovani si avviano al gioco in maniera fortuita per poi giocare in modo sistematico, anche grazie a forme pubblicitarie molto incalzanti nel Paese. La sollecitazione al gioco, infatti, viene accompagnata sia in televisione che sulla stampa da messaggi che mostrano il giocatore come un vincitore, lasciando intendere che nel gioco si trovi la soluzione ai problemi economici dei giovani e delle famiglie. Mentre negli altri Paesi ci si fa carico dei costi sociali della malattia e quindi dei costi sociali del gioco, purtroppo, nel nostro Paese la crescita del fenomeno è accompagnata da una disattenzione proprio nei confronti dei costi sociali, che alla fine pagheremo tutti. È una questione che prima o poi si dovrà affrontare in

quanto non si potrà sempre assistere impunemente a famiglie distrutte, ad appartamenti ipotecati, a gente che perde il lavoro, ad esercizi commerciali che passano di mano. Prima o poi bisognerà intervenire ma, a quel punto, sarà tardi perché saremo già stati costretti a pagare i danni.

La Relazione contiene inoltre una rassegna sistematica della disciplina antiriciclaggio che si applica al settore del gioco, prevedendosi un intervento che non abbiamo espressamente menzionato, ma che richiede una correzione normativa. L'articolo 14 del decreto legislativo n. 231 sembrerebbe aprire lo spazio alla legalizzazione del gioco non autorizzato, grazie all'approvazione di un emendamento, presentato nel 2005 al disegno di legge finanziaria di quell'anno, in base al quale nella categoria dei soggetti sottoposti alla disciplina antiriciclaggio vengono inseriti anche quei soggetti che operano senza autorizzazione. Si tratta di una collocazione errata. Sicuramente l'intenzione era quella di potere applicare la normativa antiriciclaggio anche ai soggetti europei che, in virtù del principio di stabilimento, avessero dovuto operare nel nostro territorio senza le autorizzazioni ministeriali. La norma, quindi, intendeva applicare la disciplina antiriciclaggio a tutti, al fine di evitare di limitarla ai soggetti autorizzati, esentando in tal modo il soggetto totalmente fuori regola. Questa norma però è collocata male, pertanto si rende necessario un intervento legislativo per correggerla.

Parte della nostra attività è stata dedicata al recupero di un lavoro consegnato alla Commissione antimafia nel 2007 dalla cosiddetta Commissione Grandi – dal nome del sottosegretario che la presiedeva – e mai esaminato a causa della fine della legislatura. Siamo partiti da quel documento nel quale veniva evidenziata una situazione di crisi del settore dei giochi e del relativo controllo. I dati, estremamente importanti, di questa relazione si erano concretizzati in segnalazioni ai Monopoli di Stato di interventi correttivi, perché si era accertato un grande fenomeno di evasione ed elusione della disciplina tributaria. Dinanzi alla Corte dei conti è attualmente pendente un contenzioso per diversi miliardi di euro. Il danno erariale vantato è di 98 miliardi di euro e vedremo a cosa si approderà.

In ogni caso, al di là di questo problema che riguardava i concessionari, era stata evidenziata anche una certa crisi del sistema di controllo, con particolare riferimento a un settore preminente del sistema dei giochi, quale quello delle *slot machine*, e poi delle macchine di nuova generazione, le *videolottery*, che avevano determinato la creazione di un mercato parallelo. La cosiddetta Commissione Grandi accertò 200.000 macchine autorizzate, ma stimò, in base ad alcuni dati forniti dalla Guardia di finanza, un mercato parallelo di ulteriori 200.000 macchine, che sfuggivano totalmente a qualsiasi forma di tassazione. Addirittura, ciò che più allarmò fu che, nonostante la previsione di legge in base alla quale le macchine senza autorizzazione dovevano essere materialmente poste in magazzino, queste ultime venivano poste nei magazzini in maniera virtuale. Ai Monopoli di Stato si comunicava l'immagazzinamento delle macchine. Tuttavia, è poi risultato ufficialmente che in uno stesso giorno in un locale di un

comune della Sicilia erano state immagazzinate 27.000 macchine ma che si trattava chiaramente di un dato meramente cartolare, perché le macchine erano regolarmente funzionanti. All'epoca, la Guardia di Finanza stimò addirittura che, se messe una sopra l'altra in uno stesso locale, le macchine avrebbero superato l'altezza dell'Etna. I Monopoli di Stato si lamentarono di queste critiche e segnalano la difficoltà di passaggio di sistema; indubbiamente, il cambiamento di sistema aveva creato una situazione di difficile gestione.

Per inciso, tengo a sottolineare che le macchine autorizzate sono 380.000 e che si tratta di un dato che non esiste in nessun Paese al mondo, dove infatti siamo i primi quanto a numero di macchine in funzione.

Ad ogni modo, tornando all'argomento, ci siamo tranquillizzati quando i Monopoli hanno detto di aver trovato il sistema per rendere impermeabile il settore. Ci hanno riferito di aver inserito una *smart card*, un *microchip* all'interno della macchina collegato al sistema SOGEI, a cui vengono trasmessi, in tempo reale, tutti i dati dell'apparecchio, in maniera tale da poter applicare la tassazione in base alle giocate. Questo dato ci aveva tranquillizzato, perché si era superata la parte critica del mercato parallelo, ossia quello delle macchine non collegate al sistema. Queste macchine potevano anche esistere, ma il problema era risolvibile con i controlli: tutto diventava sotto controllo.

Anche Confindustria si è espressa in termini estremamente positivi; quasi rimproverandoci, ha detto testualmente: «Noi costruttori produciamo macchine da intrattenimento che elettronicamente non sono pronte per essere direttamente collegate alla rete, se non con l'ausilio della *smart card*. Questa viene fornita dai Monopoli di Stato per conto di SOGEI, per cui si tratta di un oggetto che non produciamo noi e del quale non conosciamo l'esistenza: quando viene inserita nella macchina, la sua cifra la chiude completamente e, di conseguenza, tutte le informazioni vengono criptate, al punto tale che nemmeno il costruttore è più in grado di leggerla, ma 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 bancari di chiunque gli importi che vorrei. (...) Per fare un esempio, clonarla e penetrarla oggi richiederebbe il collegamento di tutti i computer d'Europa per elaborare l'algoritmo».

Di fronte a questa affermazione ci siamo tranquillizzati. Senonché, sono poi arrivati gli accertamenti, i fascicoli, le indagini, i prodotti di indagini importanti, che ci sono stati trasmessi dalla Guardia di Finanza e dalla Procura nazionale antimafia.

Il Nucleo di polizia tributaria di Bologna, in un'indagine del novembre 2009, ha scoperto, ad esempio, che il sistema di frode era realizzato mediante un'apparecchiatura elettronica – cosiddetta abbattitore o doppia scheda – interposta tra la scheda di gioco originale omologata dai Monopoli di Stato e il connettore che veicola i dati di gioco ai Monopoli, ovvero – questa era l'alternativa – dotando la macchina, destinata al diver-

timento senza vincite in denaro di una scheda di gioco aggiuntiva che riproduce il gioco delle *slot machine*, attivabile attraverso un telecomando a distanza. Quindi, nelle macchine con il gioco di vincita in denaro c'era il *microchip* che deviava i dati; mentre le macchine apparentemente senza vincita di gioco in denaro – ossia di puro divertimento – venivano addirittura trasformate in macchine con cui si giocava denaro; l'esercente premeva un tasto di un comando a distanza tramite il sistema *wi-fi*. La macchina veniva così trasformata.

In un'indagine del 2010, poi, il Nucleo di polizia tributaria di Roma ha scoperto il sistema di frode che consentiva di nascondere parte degli incassi, evadendo, di conseguenza, il relativo prelievo erariale unico da versare ai Monopoli. Nonostante il controllo formale delle macchine da gioco risultasse regolare, poiché le stesse erano munite degli appositi titoli autorizzativi ed erano collegate alla rete telematica dei Monopoli di Stato, come prescritto, i dati comunicati via telematica erano, invece, falsi. All'interno delle *slot machine* era stato installato un *chip* che filtrava il contatore degli incassi dell'apparecchio, inviando alla rete telematica i dati «riabbassati» in media dell'80 per cento. Questo meccanismo si ripete in molte altre operazioni condotte. Il dato che ci aveva tranquillizzato nel senso di definire il sistema impermeabile, ha dimostrato invece che il sistema è permeabile. Lo Stato incentiva il gioco e, in base ai dati che emergono, si fa rubare in alcuni casi anche l'80 per cento della raccolta tassabile. Il *microchip* messo dai Monopoli – che era lo scudo più assoluto di garanzia – di fatto era stato manipolato, nel senso che c'era un deviatore di dati.

Un altro dei sistemi impiegati è quello di collegare apparentemente la macchina al sistema. In realtà, si collega un *software* al sistema SOGEI con cui si trasmettono dei dati, che non partono dalla macchina ma dal *software* stesso. La macchina lavora per i fatti propri e il *software* trasmette i dati. La trasmissione è importante perché i criteri di valutazione delle anomalie di sistema intervengono quando vi è uno scostamento della vincita in base ai dati per macroaree (Nord, Centro, Sud e isole), individuando lo scostamento delle quote di vincite e di giocate e suddividendolo in inferiore al 10 per cento, dal 10 al 40 per cento e superiore al 40 per cento. Queste percentuali stanno ad indicare anomalie del sistema e questo scostamento fa scattare l'accertamento. Importante è che chi opera in maniera fraudolenta deve garantire un flusso di dati che non allarmi il sistema e con questi *microchip* e *software* hanno trovato la soluzione. Per tale ragione si è verificato questo dato.

Un altro aspetto particolarmente importante che abbiamo valorizzato è quello della raccolta dei dati fornitici da monsignor Alberto D'Urso, segretario nazionale della Consulta nazionale antiusura. La lettura di questa analisi è drammatica perché mostra un quadro davvero graffiante. Nel documento a vostra disposizione abbiamo riprodotto larghi brani che, a nostro parere, non sono sintetizzabili; pertanto l'analisi va letta nella parte che abbiamo ritenuto opportuno enucleare.

Vi è poi l'analisi della Procura nazionale antimafia, che ha rilevato che il fatturato del gioco è pari al 3 per cento del prodotto interno lordo – un dato molto estremo – e che l'Italia è tra i primi cinque Paesi al mondo per volume di gioco.

Il punto di approdo del Comitato è che il gioco, comprese le scommesse sugli 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. È stato questo il punto di approdo perché si sono trovati coinvolgimenti della 'ndrangheta, della camorra, di cosa nostra, della criminalità pugliese e di quella sarda, coinvolta pesantemente nella gestione attraverso tutto quel corollario di reati che si affiancano al settore del gioco, come ad esempio l'imposizione degli strumenti.

Mi riferisco, ad esempio, all'inchiesta di Reggio Calabria, che ha visto coinvolto il re del *videopoker* e che attualmente ha portato al sequestro di un impero enorme, comprendente beni per oltre 350 milioni di euro, 200 e oltre appartamenti, 16 macchine di lusso e ville. Un'inchiesta estremamente corposa ha dimostrato che gli esercenti erano costretti ad allocare le macchine, i cui proventi venivano totalmente prelevati dal concessionario che, comunque, utilizzava anche altri sistemi illeciti. Si è trattato di una grossissima indagine condotta lo scorso anno dalla procura di Reggio Calabria. Tutta Italia però si trova in questa condizione e non c'è una Regione che sia esposta più delle altre a questo fenomeno.

Vi è poi l'ulteriore ed estremamente grave problema rappresentato dalla raccolta del gioco che avviene via internet. Sapete benissimo quale offerta da gioco vi è nel *videopoker*; la sua diffusione è enorme e tutto questo sfugge a qualsiasi controllo. Ecco perché la nostra proposta è volta quantomeno a modificare l'articolo 88 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, obbligando coloro che agiscono su piattaforma estera, ma senza intermediario italiano, a munirsi della licenza di polizia prevista da tale articolo. Qualora non possano munirsi di licenza, il sito viene chiuso. C'è quindi lo strumento che permette di rispettare il diritto di stabilimento, secondo quanto previsto dall'articolo 49 del Trattato europeo, consentendo però – in virtù del principio, che viene salvato anche dalle sentenze della Corte europea, della tutela dell'ordine pubblico, che viene comunque recepito dalla Comunità europea – di affrontare questo fronte scoperto.

Possiamo affermare di aver svolto un lavoro di analisi con evidenziazione delle patologie, da cui è emerso un problema particolarmente grave. Secondo i dati della Guardia di Finanza, nel 2006 la raccolta da gioco cosiddetto lecito è stata di 15 miliardi e quella da gioco illecito di 43 miliardi (la cifra quindi si moltiplicava per tre). Se dovessimo moltiplicare per tre i dati attuali, avremmo che la raccolta illecita potrebbe essere di 180 miliardi.

Una parte del gioco illecito è rientrato perché lo Stato, come ci hanno riferito i Monopoli, è diventato concorrenziale con il mercato illecito del gioco, offrendo più gioco e affermando di aver fatto concorrenza ai gestori illeciti, riportando nell'orbita del lecito anche quel gioco illecito. Alla fine,

però, siamo comunque di fronte a cifre veramente enormi, con costi che ricadono sui giovani, sulle famiglie e sull'economia dei singoli. Non può nemmeno darci tranquillità il fatto che i Monopoli di Stato e anche Confindustria ci richiamino sui numeri, invitandoci a prestare attenzione perché la raccolta da gioco non significa prelievo dalle tasche degli italiani, visto che poi, nella misura del 60 per cento, ve ne è una restituzione attraverso le vincite; e quindi il prelievo è inferiore. Ci è stato spiegato però che, scientificamente, il giocatore che vince reinveste nel gioco.

Non ci fa nemmeno piacere, come c'è stato detto e risulta dai documenti, che non bisogna allarmarsi perché, in fondo, ciò che grava sugli italiani dai 18 anni in su è un costo giornaliero inferiore a una colazione al bar. Non possiamo accettare questo tipo di ragionamento che ci è stato consegnato perché ritengo offensivo che dai 18 anni in su ogni italiano debba pagarsi una colazione senza consumarla. Non possiamo accontentarci di questo; peraltro, dobbiamo intervenire quando il problema già esiste. Non possiamo incidere prima che il problema affiori perché questo è già affiorato, ha già invaso e ammalato i giovani e le famiglie, con la disperazione e l'usura. È un fenomeno incredibile. Qualcosa però possiamo fare.

Non è da sottovalutare inoltre la rassicurazione data dal sottosegretario Giorgetti mercoledì 29 giugno nell'Aula del Senato, dove tutti i Gruppi parlamentari hanno presentato delle mozioni di medesimo contenuto che sono state tutte recepite come impegno da parte del Governo, che ha annunciato anche che licenzierà a breve una riforma di tutto il settore dei giochi, anche grazie alle sollecitazioni pervenute dal Senato.

Noi però dobbiamo fare la nostra parte perché se questa è la nuova frontiera del crimine organizzato, è di questo che in prima battuta dobbiamo occuparci. Ma, al di là del contrasto al crimine organizzato che lucra sul gioco, dobbiamo preoccuparci anche della crescita sana – nei limiti del possibile – dei nostri figli e dei nostri concittadini.

Affido quindi alla vostra benevolenza il lavoro svolto dal VI Comitato antimafia.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Li Gotti per la sua Relazione e do la parola al senatore Lauro, ringraziando anche lui perché è stato il primo in questa Commissione, attraverso un contributo scritto, ad accendere l'attenzione su un delicatissimo problema.

L'intervento del senatore Lauro integrerà sicuramente la Relazione illustrata dal senatore Li Gotti.

LAURO. Signor Presidente, cercherò di essere sintetico perché il senatore Li Gotti, che ringrazio per la conduzione del VI Comitato unitamente a lei, signor Presidente, per aver seguito i lavori con grande attenzione, ha già illustrato i contenuti di una Relazione che rappresenta una situazione drammatica. Detta Relazione non è rappresentativa dello stato reale delle cose del mercato del gioco in Italia; è invece un tentativo di illustrare la fenomenologia e le patologie. La situazione – vorrei dirlo su-

bito in modo inequivocabile – è infatti più grave e drammatica. La filosofia che ha guidato e che guida i Governi della Repubblica finora succedutisi e, in particolare, l'amministrazione dei Monopoli di Stato è smentita dalla Relazione del senatore Li Gotti. Ciò, al di là delle qualità e dei meriti della dirigenza che affannosamente tenta di governare una situazione diventata ingovernabile.

I soggetti auditi dei Monopoli e di altri enti interessati al mercato dei giochi hanno dichiarato che quanto più si amplia l'offerta dei giochi leciti, tanto più si sottraggono al mercato clandestino illecito risorse non soggette all'Erario. Questa è una filosofia suicida perché, da quanto ci ha spiegato il senatore Li Gotti, risulta chiaro che esiste una continuità e non una discontinuità tra il mercato cosiddetto lecito e quello cosiddetto illegale. L'esempio fatto dal senatore Li Gotti sulle *slot machine* è illuminante per capire come la malavita manipoli le macchine e i *software* e inganni la registrazione dei Monopoli. È il caso del bar in cui nella parte pubblica o visibile vi sono due *slot machine* regolari, mentre nel retro ve ne sono quattro manipolate. Questa è la rappresentazione visibile della continuità tra il mercato lecito e quello illecito. È una filosofia che non può più andare avanti.

Vi è una seconda impostazione erronea di cui in queste ore abbiamo degli esempi illuminanti, signor Presidente. Oggi è stato pubblicato un decreto, richiamato dal senatore Li Gotti, che prevede che alle casse dei supermercati, dove le signore e gli anziani vanno a fare la spesa, al posto del resto ci sarà un'offerta di giochi. Visto che era entrata anche nei Palazzi di Stato e degli organi costituzionali – ma poi è stata provvidenzialmente eliminata al Senato e alla Camera –, mi aspetto ora che l'offerta dei giochi arrivi nelle scuole, nelle stanze degli ospedali, nelle parrocchie italiane. Permettetemi una battuta: mi auguro solo che questa voracità di Stato, che pone problemi drammatici per il futuro, non arrivi anche nei cimiteri; vorrei solo augurarmi che, andando a fare visita ai morti, non si trovino delle *slot machine* accanto alle tombe.

Faccio questo paradosso, neanche tanto lontano dalla realtà, perché la legge di stabilizzazione finanziaria che dobbiamo approvare con urgenza dilata per altri 2 miliardi l'offerta di giochi. L'assunto era: quanto più si espande il mercato, tanto più ci sono entrate erariali. Ebbene, il senatore Li Gotti ha dimostrato, con dei dati inoppugnabili, che non sempre è vero. Quale interesse può avere uno Stato a diventare biscazziere, ad essere la «bengodi» del gioco, ad essere dominato da una ragnatela di corruzione ramificata in tutte le periferie delle città? Le entrate erariali. Non voglio immaginare che lo Stato abbia altro interesse se non le entrate erariali!

Questo teorema, signor Presidente, è inesatto, perché i dati degli ultimi due anni dimostrano che non è così e che non sempre a un'espansione dell'offerta corrisponde un proporzionale aumento, in termini assoluti o relativi, delle entrate erariali. Ciò, prescindendo sempre dalle conseguenze che tutto ciò comporta, e penso alle ludopatie e ai costi sociali del futuro, che saranno enormi.

Signor Presidente, la ringrazio perché la Relazione è un punto di merito del VI Comitato e della nostra Commissione. Nel passato su un tema così scottante non è mai stata fatta un'indagine così accurata, o almeno approfondita, nei termini in cui lo ha fatto questa Relazione. L'auspicio è che lei la invii – e le rivolgo una cortese richiesta in tal senso – non solo ai Presidenti delle due Camere, ma a tutti i parlamentari, perché la battaglia che stiamo conducendo sta diventando ormai un patrimonio anche della classe parlamentare. Dalla lettura di questa Relazione potrebbero venir fuori alcuni risultati come l'accelerazione dell'approvazione della modifica del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza relativamente all'articolo 88, come accennato dal senatore Li Gotti, e di misure urgenti per la tutela dei minori, per il divieto di pubblicità ingannevole, per il riciclaggio e per un registro delle scommesse, che sono tutte misure minime.

Sono d'accordo con il sottosegretario Giorgetti sulla necessità di una riforma, ma questa deve essere il frutto di un dibattito parlamentare, di un grande approfondimento. Forse deve passare una riforma organica attraverso una Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco d'azzardo negli ultimi vent'anni in questo Paese. Produrre invece una legge quadro, come annunciato dal Governo, che tocchi soltanto alcuni aspetti senza affrontare la globalità del problema, può essere per lo meno riduttivo.

Il punto fondamentale di tutto ciò, al di là del fatto che l'attuale dirigenza dell'Amministrazione ha meriti notevoli nel seguire questo fenomeno in espansione, è che l'attuale struttura di tipo amministrativo del sistema sanzionatorio e di controllo non è in grado, anche per l'espansione del *poker online*, di controllare più la situazione. Occorre una riforma organica che deve partire da un'analisi corretta della complessità della situazione e pervenire ad una riforma di struttura nel sistema di controllo e del sistema sanzionatorio.

La ringrazio per l'attenzione, signor Presidente, e ringrazio tutti i colleghi presenti, perché questa non è una questione secondaria.

PRESIDENTE. Il testo della Relazione verrà inviato anche a tutti i colleghi oggi assenti, di modo che alla ripresa del dibattito tutti dispongano delle necessarie informazioni.

Rinvio pertanto il seguito dell'esame della proposta di Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,15.

*Allegato n. 1 al resoconto stenografico
della seduta n. 83 del 12 luglio 2011*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL
FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI
CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

**PROPOSTA DI RELAZIONE SULLA PRIMA FASE DEI LAVORI
DELLA COMMISSIONE CON PARTICOLARE RIGUARDO AL
CONDIZIONAMENTO DELLE MAFIE SULL'ECONOMIA, SULLA
SOCIETÀ E SULLE ISTITUZIONI DEL MEZZOGIORNO**

(Relatore sen. Giuseppe Pisanu)

(BOZZA, RIFORMULATA DAL PRESIDENTE)**Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno sull'attività della Commissione nel 2009-2010****Premessa**

Nei suoi primi due anni di attività la nostra Commissione ha dedicato particolare attenzione all'influenza esercitata dalle mafie italiane sull'economia, la società e le istituzioni della Sicilia, della Calabria, della Campania, della Puglia e dell'intero Mezzogiorno.

In questa ottica e fin dagli inizi del suo mandato la Commissione ha stabilito proficui rapporti di collaborazione istituzionale con la Banca d'Italia, la Direzione Nazionale Antimafia e la Svimez e, inoltre, ha commissionato alla Direzione Investigativa Antimafia e al Censis, specifiche indagini di carattere storico e socio-economico.

L'iniziale attività di studio e ricognizione è stata approfondita con una serie di importanti audizioni del Ministro dell'Interno Maroni, del Ministro di Grazia e Giustizia Alfano, del Procuratore Nazionale Antimafia Grasso, del Procuratore nazionale aggiunto Donadio, del Governatore della Banca d'Italia Draghi, del Presidente dell'Anas Ciucci, dei Presidenti delle regioni Sicilia, Lombardo, della Calabria, Loiero, della Campania, Bassolino, e della Puglia Vendola; nonché di rappresentanti di associazioni impegnate sul fronte antimafia, quali la Presidente di Confindustria Marcegaglia ed i maggiori esponenti della FAI (Federazione delle associazioni antiracket e antiusura), della Consulta Nazionale Antiusura, di SOS Impresa, di Adiconsum ed, infine, del prefetto Marino, commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

La Commissione ha svolto missioni a Napoli, a Caserta, a Reggio Calabria, a Palermo e a Bari, con lo scopo di fare il punto sulle singole situazioni regionali e verificare sul campo l'entità e la qualità della risposta dello Stato all'aggressione mafiosa.

Altre due missioni più mirate sono state compiute a L'Aquila e a Milano: la prima sulle misure adottate contro l'inserimento della criminalità organizzata nell'opera di ricostruzione post-terremoto; la seconda sulle dimensioni e le caratteristiche della penetrazione mafiosa in Lombardia anche in vista dei grandi investimenti per l'EXPO 2015.

La complessa attività che ho appena richiamato è stata riepilogata dai nostri consulenti e dai nostri uffici in un ampio volume, ora in fase di correzione delle bozze, che verrà messo a vostra disposizione.

Ma, come ben sapete, il lavoro della nostra Commissione non si è fermato qui.

Debbo innanzitutto ricordare le tre relazioni tematiche già trasmesse al parlamento:

- la prima a cura del VI° comitato coordinato dal Senatore Li Gotti, sulla crescente ingerenza mafiosa nei settori del gioco e delle scommesse, dove si realizzano enormi profitti illeciti, superiori a 50 miliardi all'anno;
- la seconda a cura del II° comitato coordinato dal Senatore Lumia, sull'utilizzazione dell'archivio dei rapporti finanziari per rendere più efficaci le indagini patrimoniali anche in funzione antiriciclaggio;
- la terza a cura del IV° comitato coordinato dal Senatore Costa, sui costi economici della criminalità organizzata e la loro quantificazione in termini di mancato sviluppo delle regioni più colpite.

È ancora all'esame della Commissione una quarta relazione, a cura del VII comitato coordinato dalla Senatrice Della Monica, che affronta il problema cruciale dell'adeguamento della legislazione vigente alla evoluzione del crimine organizzato.

A questo proposito va ribadita l'esigenza di raccordare in maniera più puntuale e tempestiva le analisi e le proposte della Commissione antimafia all'attività legislativa del Parlamento, evitando indebite interferenze e sovrapposizioni, ma assicurando il nostro costante contributo all'aggiornamento della legislazione.

In definitiva si tratta di conferire unitarietà e coerenza all'intero apparato legislativo per fronteggiare al meglio la sfida enorme della criminalità organizzata.

Tra le attività di questa prima fase dei nostri lavori debbo, infine, ricordare il varo e la prima applicazione, del Codice di Autodisciplina per le candidature alle elezioni regionali ed amministrative, nonché la vasta indagine sui grandi delitti e le stragi di mafia del 1992-1993.

Non è tempo di fare bilanci. Possiamo però affermare che nonostante talune difficoltà, compresa la non favorevole organizzazione dei lavori parlamentari, la nostra Commissione giunge a metà mandato con un consistente patrimonio di conoscenze, analisi e proposte.

Onorevoli colleghi,

desidero ora tornare con alcune considerazioni sulla prima parte dei nostri lavori, facendo riferimento alla copiosa documentazione elaborata dai nostri uffici e dai nostri consulenti.

Aprirò poi il dibattito e alla sua conclusione avvanzerò proposte sulla relazione da rendere al Parlamento.

La presenza mafiosa in Italia

La presenza mafiosa in Italia sembra ancor oggi seguire il vecchio spartito. Appare cioè concentrata soprattutto in Sicilia con Cosa Nostra, in Calabria con la 'Ndrangheta, in Campania con la Camorra e in Puglia con la meno consistente Sacra Corona Unita.

Queste regioni hanno registrato negli ultimi anni un continuo aumento dei reati di criminalità organizzata. Una tendenza non meno preoccupante si verifica nel Centro Nord, specialmente in vaste aree del Lazio, dell'Emilia Romagna, della Lombardia, della Liguria, del Piemonte, della Val d'Aosta e del Trentino Alto Adige.

È il segno evidente di un progressivo spostamento delle pratiche e degli interessi mafiosi ben oltre i confini del Mezzogiorno.

Il fenomeno non è recente, perché da almeno 40 anni le mafie hanno risalito la penisola ed hanno esteso via via i loro tentacoli in altri paesi europei e nel resto del mondo.

Possiamo dunque affermare che esse si sono, a loro modo, globalizzate e che in Italia sono entrate a far parte anche della cosiddetta «questione settentrionale».

Mafie e mezzogiorno

Ma oggi è sul Mezzogiorno che vogliamo soffermare l'attenzione.

Analisi accurate, che la nostra Commissione deve anche a qualificati contributi esterni, ci dicono che l'attività mafiosa nella quattro regioni di origine è causa di un mancato sviluppo equivalente al 15-20% del PIL delle stesse regioni.

Come abbiamo ampiamente documentato, gli investimenti e le speculazioni mafiose giungono in ogni settore di attività del Mezzogiorno e si confondono sempre più con l'economia legale. Va detto che, mentre l'accumulazione dei capitali illeciti procede per le vie consuete del racket, dell'usura, della droga, del gioco illegale e legale, della contraffazione e dei numerosi traffici di esseri umani, armi e rifiuti, si registra una evidente evoluzione dei comportamenti criminali: nel senso che i reati tradizionali sono in diminuzione e quelli di nuova specie in aumento.

Ma va anche detto che se molto sappiamo su come i capitali mafiosi vengono raccolti, ancora poco sappiamo su come vengono occultati e investiti nell'economia legale e nei circuiti finanziari nazionali ed internazionali.

Etica pubblica e insicurezza

Per intercettare e stroncare le reti e gli affari della criminalità organizzata lo Stato ha fatto e sta facendo molto: bisogna riconoscerlo.

Ciò nonostante le statistiche mandano segni allarmanti. Il 53% dei referenti del sistema Confindustria del Mezzogiorno reputa la propria area

territoriale molto insicura; e il 42% attribuisce questa insicurezza alla criminalità organizzata e alla illegalità diffusa (con la seconda spesso preordinata o subordinata alla prima).

È accertato, inoltre, che circa un terzo delle imprese meridionali subisce una qualche influenza delle mafie, con dati che oscillano tra il 53% della Calabria e il 18% della Puglia.

Insieme alla Campania e alla Sicilia, queste Regioni sono destinatarie del fondo di 1.158 milioni di euro del PON (Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo sviluppo» - Obiettivo convergenza 2007-2013). Il piano è importante, ma la temperie politico-culturale che incontra non assomiglia precisamente a un New Deal.

Mi chiedo se su questo punto non siamo già in forte ritardo. Infatti, la crisi generale, che colpisce con particolare durezza le regioni e le categorie sociali più deboli, sembra preannunciare una ulteriore, grande sconfitta del Mezzogiorno.

Non possiamo non rilevare come, a fronte di un'iniziativa forte sul terreno della repressione della criminalità organizzata, non sia ancora partita un'azione egualmente forte per distruggere il suo brodo di coltura, cioè il sottosviluppo.

Ciò che più sgomenta è l'enorme impronta che le attività mafiose, la dilagante corruzione, il deterioramento dell'etica pubblica e della stessa morale privata continuano a scavare nella società civile e nelle istituzioni del Mezzogiorno.

E non di meno sgomentano i troppi silenzi e la diffusa indifferenza di fronte a questi fatti. Se si prospetta una manovra finanziaria biennale di circa 38 miliardi, l'opinione pubblica entra in fibrillazione. Ma se si afferma che solo sui giochi e le scommesse le organizzazioni criminali lucrano almeno 50⁽¹⁾ miliardi all'anno, pochi se ne curano!

Ad onor del vero, debbo annotare che di recente i maggiori quotidiani hanno rilanciato l'allarme sul riciclaggio, giunto ormai, secondo la Banca d'Italia, al 10% del PIL: e cioè a 160 miliardi all'anno.

Specialmente a livello comunale e regionale, come abbiamo riscontrato, l'intreccio tra mafie, affari e politica sta diventando sempre più solido, invasivo e comunque capace di piegare, tutti insieme, regole democratiche, apparati pubblici e iniziativa privata.

La metastasi: mafie-affari-politica

Siamo in presenza di una metastasi affaristica che si espande dall'economia illegale a quella legale, dai beni reali ai procedimenti amministrativi e ai prodotti finanziari.

Il capitalismo moderno offre un'infinità di modi per valorizzare risorse ottenute con l'intimidazione, la violenza, il sopruso. Le mafie li co-

⁽¹⁾ Stime della Guardia di Finanza riferite al 2009.

noscono e li praticano sul mercato interno e su quello internazionale, spesso avvalendosi di mezzi e procedure altamente sofisticate.

Basti pensare, per esempio, alle operazioni di riciclaggio, abilmente segmentate da un paese all'altro per sfuggire ai controlli e sfruttare i vantaggi offerti dalla diversità degli ordinamenti e delle normative nazionali.

Dico per inciso, in attesa di una riflessione ad hoc, che nella lotta al riciclaggio rileviamo ritardi preoccupanti.

Il problema era emerso in anni lontani, quando le mafie passavano dalle condotte tradizionali ai grandi affari. Eppure nel 1978 il legislatore lo affrontò nell'ottica del sequestro di persona, della rapina aggravata, dell'estorsione etc... senza curarsi del narcotraffico, proprio mentre Cosa Nostra egemonizzava il traffico mondiale dell'eroina e accumulava enormi capitali da riciclare.

Oggi il mancato riconoscimento del reato di autoriciclaggio e l'insufficiente armonizzazione legislativa, almeno in ambito europeo, ci fanno ricadere nello stesso, drammatico errore.

Dopo l'inabissamento delle cosche, dopo il lungo silenzio imposto alle armi e la parallela espansione delle attività economico-finanziarie, noi dobbiamo, a maggior ragione, riconsiderare il trinomio mafia-affari-politica come l'espressione di un vero e proprio "sistema criminale"; un sistema che va oltre i confini tradizionali delle singole organizzazioni mafiose, confondendosi e amalgamandosi con la vita ordinaria dell'economia, della società e delle istituzioni.

Del resto basta leggere le notizie di stampa sulle indagini in corso per capire con quale razionalità e consapevolezza persone le più diverse per provenienza e cultura si mettono a «far sistema» nella realizzazione di grandi affari illeciti: mafiosi, politici, imprenditori, banchieri, liberi professionisti, burocrati e altri servitori infedeli dello Stato.

Tutto ciò rende più insidiosa la minaccia delle mafie e più difficile il compito di individuarle, prevenirle e combatterle.

Non si spezza la spirale della criminalità, il suo crescente e oscuro reclutamento, se non si riformano l'economia e la società del Mezzogiorno.

Bisogna riconoscere senza mezzi termini che la debolezza e la scarsa attrattiva del Sud dipendono in buona parte dalla presenza soffocante della criminalità organizzata.

In talune aree, controllando il territorio e le stesse forze produttive, essa riesce perfino a plasmare l'economia locale sui propri disegni criminali.

A questo fine intimidisce i cittadini, scoraggia l'autonoma volontà di intraprendere e la orienta verso le sue imprese, ponendosi in alternativa allo Stato. In cambio offre i suoi «sostituti assicurativi»: e cioè una generale protezione nei confronti delle amministrazioni e delle burocrazie locali, dei sindacati e della concorrenza.

Si formano così dei monopoli o quasi monopoli mascherati che impongono le loro scelte anche sulle forniture, i mercati di sbocco e il reclutamento della manodopera.

Lavoro irregolare, lavoro nero e corruzione

Oggi un meridionale su due non ha un'occupazione e non la cerca regolarmente. È un esercito di oltre sei milioni e mezzo di donne e uomini che sopravvivono dedicandosi a lavori saltuari, spesso ottenuti in maniera clientelare.

Non a caso nel Mezzogiorno il tasso di lavoro irregolare è circa il doppio del resto del Paese.

Il primato del lavoro nero si spiega con l'esistenza di un'economia caratterizzata dal contoterzismo, dal difficile accesso al credito, dall'imprenditoria di prima generazione, dall'assistenzialismo, da ogni forma di illegalità e da quanto altro, per l'appunto, alimenta l'offerta di lavoro irregolare.

L'elemento più drammatico è che troppe volte siano proprio le mafie a raccogliarla, avvalendosi della loro influenza economica, sociale e politica; o peggio ancora fornendo l'alternativa di una vera e propria occupazione criminale. Questo sciagurato reclutamento avviene soprattutto tra le nuove generazioni e, in particolare, tra i giovanissimi provenienti dalle famiglie più povere e a più basso livello di istruzione.

L'offerta di lavoro irregolare da parte delle mafie può essere contrastata anche con provvedimenti straordinari volti ad incoraggiare e rendere più attrattivo il lavoro legale.

Alla fragilità del tessuto economico-sociale si aggiungono l'eccessiva burocratizzazione e la scarsa efficienza delle amministrazioni regionali, degli enti locali e degli uffici periferici dello Stato, sia nel loro rapporto con i cittadini, sia nella loro interazione con i fattori dello sviluppo.

Nelle quattro regioni ad alta densità mafiosa, le risultanze delle indagini e delle attività processuali dimostrano che il condizionamento della Pubblica Amministrazione si esercita principalmente sugli appalti pubblici, sui finanziamenti comunitari, sullo smaltimento dei rifiuti e, con particolare insistenza, sul settore sanitario, dove si concentra gran parte della spesa pubblica in capo alle Regioni.

Questo spiega il nesso tra corruzione e criminalità organizzata e conferma il consolidarsi del rapporto mafia-affari-politica.

L'anno scorso il presidente della Corte dei Conti ha stimato in 60 miliardi di euro il costo della corruzione e quest'anno ha calcolato un incremento del 30%. Non vi è dubbio che il bottino della corruzione vada assegnato, in parte considerevole, al fatturato mafioso.

L'esperienza insegna che questo reato apre spesso la strada alla collusione.

È pertanto necessario che il provvedimento anticorruzione ora giacente alle Camere venga rapidamente iscritto all'ordine del giorno e che, allo stesso tempo, venga ricostituito un ufficio ad hoc, dotandolo però di competenze, risorse umane e mezzi adeguati.

La zona grigia

Certamente una quota non insignificante di popolazione meridionale partecipa in forme diverse alle attività criminali. Ma quella che più inquieta è la cosiddetta “zona grigia” che spesso abbiamo incontrato nelle nostre indagini. Ne fanno parte persone generalmente insospettabili e dotate di competenze imprenditoriali, finanziarie, giuridiche, istituzionali e politiche che, nel loro insieme, costituiscono il filtro indispensabile per far passare enormi capitali dall’economia criminale all’economia legale.

Cito, a questo proposito, un solo dato. L’anno scorso sono state segnalate alla Guardia di Finanza e alla D.I.A. 26.947 operazioni sospette, delle quali ben 4.700 sono poi confluite in procedimenti penali per riciclaggio, usura, estorsione, abusivismo finanziario, frode fiscale etc. etc.. Però quasi tutte le segnalazioni sono arrivate dal sistema bancario, mentre da operatori non finanziari e liberi professionisti ne sono arrivate solo 223.

La «zona grigia» è dunque nera e complice.

Individuare e rompere i legami occulti tra zona grigio-nera e ambienti criminali è uno dei grandi compiti che dobbiamo assumere anche sul piano legislativo.

A questo fine, forse dovremo puntare di più sul reato di «favoreggiamento» specificamente aggravato, superando quei limiti del «concorso esterno in associazione mafiosa» che le statistiche giudiziarie evidenziano impietosamente. Mi riferisco al fatto che fino al 2008 di circa 7.000 indagati a questo titolo, il 60% è stato archiviato, mentre solo l’8% è arrivato a condanna.

Mi chiedo, onorevoli colleghi, come sia possibile battere militarmente la mafia se non la si sconfigge contemporaneamente sul terreno dell’economia, delle relazioni sociali, della pubblica amministrazione e della stessa moralità politica.

Non si sono mai visti tanti interessi criminali scaricarsi pesantemente, senza neanche il velo della mediazione, sugli enti locali, sulle istituzioni regionali e sulla rappresentanza parlamentare. Gli organi di informazione, le indagini della magistratura, i primi controlli sulla formazione delle liste ci hanno dato in questo senso conferme inequivocabili.

L’antimafia: repressione e sviluppo

Anche se la correlazione non può essere considerata come un paradigma esplicativo regolare, il primato del Sud in certi tipi di criminalità è storicamente legato ai caratteri dell’economia meridionale.

Il fatto che sia il presidente della Repubblica, sia il governatore della Banca d’Italia e sia il presidente della Confindustria abbiano in più occasioni richiamato questa connessione, ci esenta dal sospetto di ridurre l’argomento a un marxismo da *Vulgar Economie*, come diceva Lenin.

Nonostante la persistenza della questione meridionale e la crudezza dei problemi sociali, la mafia continua ad essere trattata come un pro-

blema prevalentemente di ordine pubblico, la cui soluzione è da cercare innanzitutto sul terreno della repressione.

Intendiamoci bene. Come ho già detto, considero molto importanti i colpi di maglio che forze di polizia e magistratura stanno assestando alle mafie: la loro leadership viene progressivamente decapitata e i loro patrimoni vengono decurtati. Si tratta di successi innegabili e dobbiamo esserne grati tanto a coloro che li hanno colti sul campo quanto al governo che li ha perseguiti costantemente anche attraverso efficaci provvedimenti e innovazioni legislative.

Non dobbiamo tuttavia perdere il senso della misura.

Circa 15 miliardi di beni sequestrati più 3 di beni confiscati dall'inizio della legislatura a tutto dicembre 2010, rappresentano risultati molto superiori a quelli degli anni precedenti.

Ma quando pensiamo, stando alle stime più prudenti, ai 150 miliardi⁽²⁾ di fatturato annuo delle mafie nostrane (senza calcolare i proventi della corruzione, dei giochi e delle scommesse), ci rendiamo conto di quanto ancora lunga e difficile sia la guerra. Difficile perché, lo ripeto, dovremo combatterla più che sul versante militare, su quello assai più sfuggente e impervio dell'economia, della finanza e della politica.

Infatti, se da un lato dovremo scovare i capitali mafiosi ormai immersi nell'economia legale, dall'altro lato dovremo essiccare goccia a goccia le molte fonti che quotidianamente li alimentano e li fanno lievitare.

Il potere mafioso non ha solo costruito fortezze e casematte da espugnare con operazioni accorte di polizia, ma anche un'estesa base di consenso che lo Stato può riconquistare solo con le armi proprie della civile convivenza.

In questo senso, dobbiamo registrare ritardi, omissioni, errori che hanno un prezzo molto elevato.

Non basta evocare la durissima crisi generale per giustificare quella che vediamo emergere come la *teoria dei due tempi*: l'idea, cioè, nella prassi finora vincente, che la mafia possa essere debellata nel Mezzogiorno, *prima* con le forze di polizia e poi con la riforma economica, sociale e culturale.

È una mera illusione. Si deve invece procedere simultaneamente su entrambe le linee. Altrimenti, le mafie colpite militarmente al Sud continueranno a crescere economicamente al Nord.

La stessa scelta dell'inabissamento, che sembra ormai assumere un valore strategico, implica, certo, il mantenimento della capacità di intimidazione, ma soprattutto l'ulteriore, silenziosa immersione nell'economia, nella società e nelle istituzioni.

È solo un cambiamento di pelle o una più profonda metamorfosi?

In ogni caso l'area del contrasto alle mafie si amplia ben oltre gli ambiti classici della repressione.

Non bastano la magistratura e le forze dell'ordine.

⁽²⁾ Stime delle Forze di Polizia e Istituzioni diverse.

Occorrono anche politiche di sviluppo dell'economia e, in particolare, del capitale umano che, partendo dalla scuola, favoriscano l'affermazione di nuovi gruppi dirigenti e di nuovi cittadini pienamente consapevoli dei loro diritti e dei loro doveri.

Quanto alla repressione, dobbiamo infine rilevare, che l'opera altamente meritoria della magistratura e delle forze dell'ordine è purtroppo condizionata, a volte in misura allarmante, dall'insufficienza degli organici e dalla carenza delle risorse, ma anche dalla indeterminatezza e precarietà dei rapporti fra istituzioni e soggetti preposti alla lotta alle mafie.

Tale appare il caso dei rapporti tra magistratura ordinaria e DNA, tra forze di polizia e DIA.

Dalle nostre indagini emerge la necessità di rivedere, potenziare e riorganizzare tutte le funzioni antimafia al fine di renderle più coese e efficaci.

A questo tema, pertanto, la Commissione dovrà riservare lo spazio dovuto anche in sede di esame del Testo Unico delle leggi antimafia.

Le mafie come anti-Stato

Le mafie sono, per loro natura, nemiche dello Stato. Come tali, dalla Sicilia alla Calabria e alla Campania, hanno sedimentato comportamenti e regole che costituiscono ormai stili di vita; hanno creato una cultura profonda che pervade le fibre della società meridionale.

Proprio perché si pongono in alternativa allo Stato con i loro codici, i loro poteri repressivi, le loro gerarchie e le relative compensazioni simboliche, non possiamo sconfiggerle con le sole forze dell'ordine e dell'organizzazione giudiziaria: quasi fossimo ridotti ad una contrapposizione tra soggetti di pari dignità e in grado di vincere in base alla capacità di assedio e alla potenza di fuoco.

Invece può e deve vincere solo lo Stato con tutte le risorse morali e materiali della sua sovranità.

Al di fuori di questo presupposto si rischia di impegolarsi in logiche aberranti, per le quali anche l'investigazione ardita, lo scambio e la trattativa clandestina con singoli criminali possono diventare la base di una infame soluzione.

Certamente lo Stato non può trattare alla pari e ancor meno, venire a patti, col crimine organizzato, riconoscendogli sostanzialmente il ruolo di naturale antagonista: proprio quello che voleva la logica «viddana» di Totò Riina.

Non mi pare che lo Stato in quanto tale abbia mai ceduto. Non nego tuttavia che anche nella storia recente e in particolare nelle drammatiche vicende del 1992-93 vi siano tratti oscuri, relativi a uomini dei servizi di sicurezza ed alla stessa gestione del 41-bis, che alimentano il sospetto di cosiddette trattative tra vertici della mafia e pezzi delle istituzioni o singoli dipendenti dello Stato.

Su questo tema il confronto di punti di vista diversi, ma non opposti, nella nostra Commissione è stato, e spero continuerà ad essere, serio e altamente civile: cosa non facile, nell'asprezza politica del momento.

Lasciatemi dire, onorevoli colleghi, che come presidente della Commissione sono grato a tutti coloro che a questo risultato hanno contribuito in prima persona, superando i confini di partito e quelli tra maggioranza e opposizione.

Sono profondamente persuaso che tutti i cittadini onesti ci chiedono di non dividerci nella lotta alle mafie, laddove è in gioco la stessa ragione d'essere dello Stato di diritto, l'interesse comune a respingere ogni e qualsiasi tentativo di condizionamento da parte dell'antistato.

Su quanto è avvenuto tra la strage di Capaci e quella di Via d'Ame-lio e praticamente fino al gennaio 1994, la nostra riflessione non è chiusa; deve anzi continuare perché l'accertamento di una plausibile verità politica non è meno necessario del completo accertamento delle responsabilità penali. Voglio manifestare, a questo proposito, vivo apprezzamento e massimo rispetto per il lavoro autonomo della magistratura, ma anche una certa apprensione per talune contraddizioni e polemiche uscite dagli uffici giudiziari.

La nostra indagine ha fatto notevoli passi in avanti, ed è ormai prossima alla fase conclusiva.

Certo avvertiamo reticenze e silenzi che pesano ancor più dei vuoti di memoria di taluni nostri interlocutori; e sappiamo che non sarà facile colmarli.

Tuttavia non rinunziamo all'idea di far luce, in tempi ragionevolmente brevi, sulle responsabilità politico-istituzionali e sulle loro ripercussioni nella vita democratica del nostro paese.

Conclusioni

Onorevoli colleghi, quelle vicende, a partire dalla grandiosa vittoria dello Stato nel maxi processo di Falcone e Borsellino, ci ricordano che si possono arrestare centinaia di affiliati, intere cosche e perfino una cupola al completo, ma non per tutto questo distruggere l'organizzazione mafiosa. Ferita gravemente, essa resta in piedi e guarisce, magari inabissandosi negli strati profondi dell'economia e delle relazioni sociali che ha contribuito a creare e riesce pur sempre a condizionare.

Sul filo della storia, o della cronaca, possiamo ora osservare, concludendo, che circa 30 anni fa, mentre cosa nostra, era sotto i riflettori e i colpi dello Stato, un'altra mafia, la 'ndrangheta calabrese, approfittava del cono d'ombra per estendere il suo potere, fino a conquistare la leadership europea, che tuttora detiene, del mercato della cocaina.

Il ciclo moderno di cosa nostra, invece, si aprì col traffico internazionale dell'eroina; si concluse col maxi-processo e le stragi; prese poi la via dell'inabissamento.

Quello della 'Ndrangheta procede ancora oggi all'insegna della cocaina, ma sembra destinato a chiudersi con la maxi-inchiesta tra Reggio Calabria e Milano, lasciando il passo ad una fase nuova.

Sembrano destini paralleli e, in realtà, sono destini intrecciati. Le due mafie maggiori, infatti, e la stessa camorra hanno molte cose in comune: dalla crescente vocazione affaristica, alla strategia di avanzamento al centro-nord, alla politica delle alleanze tra loro e con le principali organizzazioni criminali del mondo.

Il futuro tende ad avvicinarle.

Bisogna dunque colpirle contemporaneamente, sul terreno ancor oggi decisivo del Mezzogiorno.

Ma per averne ragione occorrerà sferrare un'offensiva di medio-lungo periodo, mettendo in campo risorse adeguate e combinando ciò che oggi è invece sterilmente disgiunto: e cioè la forza della repressione con la forza dello sviluppo economico e del rinnovamento sociale.

Fino ad oggi l'antimafia delle leggi, delle forze di polizia e della magistratura ha vinto molte battaglie anche a prezzo di enormi sacrifici, ma non ha vinto la guerra. E non la vincerà se non avrà al suo fianco, con lo stesso passo e la stessa determinazione, l'antimafia del lavoro, della cultura e dell'etica pubblica.

Se il Sud è il principale campo di battaglia, non dobbiamo dimenticare neppure per un istante che il Centro-Nord è l'area privilegiata di espansione delle mafie italiane e straniere.

Qui ripuliscono fiumi di danaro sporco; qui trovano le necessarie complicità professionali, imprenditoriali e politiche; qui fanno gli investimenti più redditizi; qui, insomma, pervadendo il tessuto economico-sociale, costituiscono un potere violento ma sofisticato e sfuggente, assai difficile da contrastare.

E allora la guerra va condotta contemporaneamente al Sud come al Nord, con modalità differenziate, ma con una strategia unitaria: le mafie sono il principale nemico dell'intera comunità nazionale.

Anche in questo caso la teoria dei due tempi, prima al Sud e poi al Nord, sarebbe esiziale.

Onorevoli colleghi,

idealmente inizia da qui la seconda parte del programma di lavoro della nostra Commissione. Di fatto andremo avanti senza soluzioni di continuità, ma dedicando maggiore attenzione al Centro-Nord Italia e specialmente alle nuove caratteristiche economiche-finanziarie delle mafie italiane ed ai loro collegamenti con le grandi mafie straniere.

Andremo avanti con la pazienza necessaria, ma anche con tutta la fiducia che riponiamo sulla forza legittima e paziente dello Stato.

(N.B.: l'allegato alla proposta di relazione, pubblicato nel resoconto stenografico della seduta del 31 maggio, non viene qui riprodotto).

*Allegato n. 2 al resoconto stenografico
della seduta n. 83 del 12 luglio 2011*

Fascicolo n. 1

**ALLEGATO ALLA PROPOSTA DI RELAZIONE SULLA PRIMA
FASE DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE CON PARTICO-
LARE RIGUARDO AL CONDIZIONAMENTO DELLE MAFIE
SULL'ECONOMIA, SULLA SOCIETÀ E SULLE ISTITUZIONI
DEL MEZZOGIORNO**

PROPOSTE EMENDATIVE

Proposta n. 8 (Lauro)

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno, al capitolo 1 «Premessa», pagina 5, al termine del secondo capoverso aggiungere i seguenti periodi:

«Degna di nota inoltre, l'attività di desegretazione di atti portata avanti dalla Commissione su proposta dell'XI Comitato Regime degli atti, coordinato dal senatore Lauro. Il Comitato ha valutato, fino a maggio 2011, 23 richieste complessive provenienti da soggetti diversi tra i quali commissari componenti della Commissione, l'autorità giudiziaria, collaboratori della Commissione, ex parlamentari. Sono stati valutati complessivamente 151 atti di cui 68 resoconti stenografici, 74 documenti, 6 verbali di Ufficio di Presidenza e 3 atti di segreteria. Di tali atti 44 avevano la classifica di segreto e 107 di riservato.

In molti casi, il Comitato non si è limitato alla valutazione dei soli documenti richiesti, ma ha ampliato la sua istruttoria a documenti collegati a quelli richiesti ed ugualmente sottoposti a regime di classificazione riservata o segreta (per ragioni di opportunità e di non contraddizione).

Le proposte del Comitato sono state esposte alla Commissione dal suo Coordinatore e approvate nel corso di sette sedute dell'Assemblea plenaria.

Va sottolineato, come dato particolarmente significativo, che tutte le proposte del Comitato sul regime degli atti e tutte le conseguenti deliberazioni della Commissione sono state sempre assunte all'unanimità.».

Proposta n. 5 (Garavini)

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno, al paragrafo 4.1 «Mafia e politica», a pagina 98 sostituire il seguente periodo:

«Emergono aspetti interessanti da tali recenti audizioni svolte in Commissione, ed in particolare da quella del professor Giovanni Conso, all'epoca dei fatti Ministro della Giustizia, il quale, pur negando qualsiasi ipotesi di trattativa con il potere criminale, si è assunto la responsabilità di non aver prorogato il carcere duro a 140 detenuti mafiosi, precisando sul punto "... è stato da me deciso di non tarlo, e me ne assumo piena responsabilità, in un'ottica, diciamo così, non di pacificazione (con certa gente, con certe forze, non si può neanche iniziare un discorso in questi termini), ma di vedere di frenare la minaccia di altre stragi ..."»

con i seguenti:

«Emergono aspetti interessanti da tali recenti audizioni svolte in Commissione, ed in particolare da quella del professor Giovanni Conso, all'epoca dei fatti Ministro della Giustizia, il quale, pur negando qualsiasi ipotesi di trattativa con il potere criminale, si è assunto la responsabilità di non aver prorogato il carcere duro ad alcuni detenuti mafiosi (**erroneamente indicati fino ad ora in 140**), precisando sul punto "... è stato da me deciso di non farlo, e me ne assumo piena responsabilità, in un'ottica, diciamo così, non di pacificazione (con certa gente, con certe forze, non si può neanche iniziare un discorso in questi termini), ma di vedere di frenare la minaccia di altre stragi ..." **Sul punto della decisione in solitudine vi sono già ampie acquisizioni documentali della Commissione che indicano come il DAP avesse elaborato una precisa strategia di allentamento e riduzione del 41 bis, portando a conoscenza del Ministro solo alcuni passaggi. All'interno del DAP sin da ora si può registrare un comportamento ambiguo da parte del vice direttore Francesco Di Maggio che intrattiene rapporti con l'allora colonnello Mario Mori, sui "problemi dei detenuti mafiosi" come emerge dalle agende di Mori acquisite dalla Commissione, senza informare il suo superiore, il direttore del DAP Adalberto Capriotti."**».

Proposta n. 6 (Lumia)

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle ma-

fie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno, al paragrafo 4.1 «Mafia e politica» a pag. 98, secondo capoverso, dopo le parole: «organizzazione mafiosa» inserire i seguenti periodi:

«L'attività della Commissione, pur avendo scandagliato a fondo quanto avvenuto nel corso del 1992 e del 1993, ritrovando ulteriori elementi a conferma di una trattativa e di contatti a più livelli tra settori dello Stato, esponenti dell'economia e della politica. Non ha ancora completato l'indagine su cosa avvenne dopo il novembre del 1993, perché la mafia decise di fare un nuovo attentato, che sarebbe stato il più sanguinoso e terribile di quelli nel continente, programmato allo stadio olimpico di Roma, nel mese di gennaio 1994. Perché quell'attentato fallì e perché non venne ripetuto, quale altra trattativa era in corso in quel momento dopo quella sul 41-bis?».

Proposta n. 3 (Garavini)

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno, al paragrafo 4.1 «Mafia e politica», a pag. 98, inserire i seguenti periodi:

«Nelle elezioni del 28-29 marzo 2010 in Campania sono state segnalate numerose vicende che hanno sollevato pesanti interrogativi sulla capacità di controllo del voto. Non solo è risultato eletto, subito sospeso ma attualmente reintegrato con decreto del Presidente del Consiglio, un candidato già condannato in primo grado per associazione mafiosa, ma ci sono state numerose attività d'indagine che hanno evidenziato le modalità di controllo del voto.

La Procura di Napoli ha avviato un'inchiesta sulla base di un dossier della Questura di Napoli che tratta del "mercato dei voti" nel capoluogo campano proprio in occasione delle elezioni regionali del 28-29 marzo 2010.

Il dossier ha evidenziato una significativa attività diretta alla compravendita dei voti, presente in alcune zone della città e delle provincia, soprattutto nei quartieri della periferia nord di Napoli, tra i quali Secondigliano e Scampia.

Dal dossier sono emerse tariffe (tra i 20 e i 50 euro) e modalità illegali di raccolta dei voti. In alcuni casi la consegna del denaro è contestuale allo scambio della fotocopia del certificato elettorale e del documento di identità, utili a risalire al seggio e a verificare, dopo lo spoglio, se in quella sezione c'è stato un certo numero di voti per un singolo candidato.

In altri casi, alcuni candidati si sono rivolti ad interi condomini, offrendo una cifra che varia dai 50 agli 80 euro per famiglia che si impegna ad assicurare il voto.

Il sistema più facile per dimostrare di aver votato è emerso esser quello della foto effettuata con il telefonino nel chiuso della cabina elettorale.

Sotto altro profilo dall'indagine è emersa la capacità dei clan camorristici di condizionare molti voti sul territorio e di garantire al candidato loro affidatosi un'efficace propaganda elettorale.

Anche in questo caso risulterebbero fissate delle tariffe e la garanzia dietro corrispettivo, da parte della cosca egemone, di una sorveglianza diretta ad impedire la copertura o la rimozione della pubblicità elettorale per almeno una settimana.

Questo sostegno mafioso all'attività elettorale di alcuni candidati evidenzia la forte capacità dei clan mafiosi di condizionare i politici eletti con il loro contributo e, loro tramite, le decisioni politiche e amministrative.

Sulla vicenda è stata presentata un'interrogazione al Senato che ha avuto risposta dal governo.

In tale occasione il Governo ha evidenziato che "le problematiche relative a un possibile condizionamento, da parte della criminalità organizzata, del libero esercizio di voto durante le consultazioni elettorali del 28 e 29 marzo 2010 sono state oggetto di approfondita analisi nel corso di apposite riunioni del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, durante le quali è stata decisa l'intensificazione delle idonee attività di monitoraggio e info-investigative da parte delle Forze dell'ordine, finalizzate alla prevenzione di qualsiasi turbativa per la libera espressione del diritto di voto.

Il Governo ha riconosciuto "durante i controlli effettuati dalle Forze di polizia, prima e durante le operazioni di voto, sono numerosi i casi in cui sono state scoperte e denunciate persone che avevano fatto incetta di tessere elettorali intestate a molteplici elettori, che avevano fotografato la propria scheda appena votata con il telefono cellulare, o che avevano espresso il voto due volte, approfittando della propria qualità di rappresentanti di lista."

"Nel corso dei citati controlli, inoltre, il personale dell'Arma della compagnia di Pozzuoli ha rinvenuto all'interno di un bar e sala giochi una cassetta contenente 85 certificati elettorali intestate a elettori residenti nell'area degli edifici della 167 di Monterusciello e la somma di 5.300 euro.

In questo capoluogo, un rappresentante di lista è stato denunciato per "incetta di certificati elettorali", per cui è stato espulso dal seggio.

Il fenomeno dello scambio dei voti e del sostegno mafioso risulta pericolosamente diffuso nel territorio campano e lo stesso Governo ha dichiarato di esserne a conoscenza e di garantire "un costante impegno al fine di prevenire e contrastare ogni fenomeno di condizionamento illecito del libero esercizio del diritto di voto, nonché dell'attività amministrativa degli enti locali e non mancherà, ove dovessero sussistere i presupposti, di attivare i rimedi previsti dalle leggi."

In considerazione dell'accertata e generalizzata diffusione del fenomeno dello scambio di voti, sarebbe opportuno e urgente dettare regole, con forza di legge, per individuare sistemi di organizzazione delle campagne elettorali che assicurino la trasparenza e la legalità delle procedure. Come pure viene evidenziato dalla verifica sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione."».

Proposta n. 2 (Garavini)

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno al paragrafo 4.2 «L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose», a pag. 102, prima del penultimo capoverso, inserire i seguenti periodi:

«Non mancano casi di indagini aperte da parte della magistratura che, anche a distanza di più un anno ed a fronte di numerosi elementi già emersi, non hanno dato ancora origine a nessuna forma di verifica da parte del Ministero dell'Interno su possibili infiltrazioni nell'amministrazione comunale.

Il 6-7 giugno 2009, in occasione delle elezioni amministrative, la Direzione distrettuale antimafia di Napoli ha formalizzato le deleghe di indagine per verificare la regolarità del voto e, ancor prima, quella delle liste elettorali e della loro composizione nel Comune di Gragnano, in provincia di Napoli interessato, secondo gli inquirenti, dal fenomeno dello scambio dei voti.

Nella provincia di Napoli e in Campania sono molti altri gli episodi legati a questo fenomeno.

Nel corso delle citate elezioni amministrative sarebbero stati sollevati sospetti sulle modalità di voto.

Nell'indagine della Direzione distrettuale antimafia sembra emergere, secondo quanto riportato dalla stampa locale, il ruolo di esponenti politici e scrutatori, che avrebbero inquinato le elezioni e fatto votare più volte in maniera illegale.

Alcuni candidati e consiglieri eletti, secondo intercettazioni ambientali, rese note dagli inquirenti, avrebbero chiesto sostegno al clan malavitoso dei Di Martino contattato, prima delle elezioni comunali, per assicurarsi un appoggio elettorale, sostegno tradottosi in pressioni sui cittadini al fine di condizionarne il voto.

Ci sono state numerose denunce in ordine al massiccio rilascio di duplicati di schede elettorali, oltre 1.300, e alla presenza, nelle urne, di schede votate con la stessa grafia in numerosi seggi a favore sempre degli stessi personaggi.

Sul caso sono stati presentati anche atti di sindacato ispettivo in Parlamento a seguito delle segnalazioni di numerose violazioni di norme am-

ministrative, contabili, e, in generale, delle regole della buona amministrazione presso il Comune di Gragnano, anche dopo l'insediamento dell'attuale amministrazione.

Non è chiaro come mai la vicenda non sia stata oggetto di una più approfondita verifica per escludere l'esistenza del legame tra camorra, candidati e Istituzioni nel territorio campano.».

Proposta n. 4 (Garavini)

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno al paragrafo 4.2 «L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose», a pag. 103, inserire i seguenti periodi:

«Nel comune di Fondi le elezioni per il sindaco si tennero il 28 e 29 maggio 2006.

Il 6 luglio 2009 nell'operazione denominata "Damasco" vennero arrestate 17 persone accusate a vario titolo di associazione per delinquere, associazione di stampo mafioso, abuso, corruzione, falso. Tra gli indagati un ex assessore comunale, Riccardo Izzi, che si era dimesso quando erano trapelate le prime indiscrezioni sull'inchiesta; Gianfranco Mario Renzi, dirigente dei lavori pubblici del Comune di Fondi, Tommasina Biondino, funzionario del settore Bilancio, il capo della polizia municipale Dario Leone, il suo vice Pietro Munno.

Secondo la DDA di Roma gli indagati garantivano gli interessi della famiglia calabrese facente capo ai boss Carmelo Giovanni e Antonio Tripodo.

Da parte del Prefetto di Latina è stata quindi attivata la procedura di accesso di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (poi modificato dal comma 30 dell'articolo 2 della legge n. 94 del 2009);

Il giorno 8 settembre 2008 il prefetto di Latina ha consegnato al Ministro dell'interno una relazione sulla situazione del comune segnalando le infiltrazioni di tipo mafioso. In particolare, come si può evincere da diversi articoli pubblicati su quotidiani nazionali e locali, il prefetto ha evidenziato che "sono emerse chiaramente le connessioni fra la famiglia di Tripodo Domenico – tra i boss napoletani in contatto coi Casalesi, con la 'ndrangheta, con figure apicali di cosa nostra – e soggetti legati per via parentale anche a figure di vertice del comune di Fondi" ed ha sottolineato "l'inosservanza sistematica della normativa antimafia del comune" e "le gravissime violazioni dell'amministrazione fondana, che, unite all'agevolazione di interessi economici di elementi contigui alla criminalità organizzata o da considerare ad essa affiliati, conferiscono al quadro di insieme una pericolosità tale da dover essere fronteggiata col commissariamento".

In data 18 settembre 2009, cioè dopo oltre un anno dalla proposta e, quindi, in aperta violazione del termine di "tre mesi" indicato nel comma 4 dell'articolo 143, il Ministro dell'interno ha formulato al Presidente del Consiglio dei ministri la proposta di scioglimento del consiglio comunale di Fondi.

Nell'ambito della relazione ha testualmente evidenziato come "il comune di Fondi ... presenta forme di ingerenza da parte della criminalità organizzata tali da determinare una alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché il funzionamento dei servizi, con grave e perdurante pregiudizio per lo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica" ed ancora che "nell'amministrazione comunale si sono radicate anomalie organizzative e procedurali nonché illegittimità gravissime quanto diffuse, i cui esiti hanno spesso oggettivamente favorito soggetti direttamente o indirettamente collegati alla criminalità organizzata". In sostanza il Ministro dell'interno ha ritenuto di promuovere la procedura evidenziando che la stessa era doverosa al fine di "prevenire effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico e a salvaguardia della comunità locale" così da rendere necessario intervenire con un provvedimento mirato a rimuovere i legami tra l'ente locale e la criminalità organizzata.

In data 2 ottobre 2009, all'evidente scopo di evitare l'incombente decreto di scioglimento, si sono dimessi complessivamente 18 consiglieri comunali.

In data 5 ottobre 2009 è, pertanto, intervenuta la conseguente nomina del commissario per la provvisoria gestione del comune.

In data 23 ottobre 2009 il Ministro dell'interno ha quindi proposto al Presidente della Repubblica ("essendo venuta meno l'integrità strutturale minima del consiglio comunale compatibile con il mantenimento in vita dell'organo") lo scioglimento del predetto consiglio comunale.

Il 30 ottobre 2009 il Presidente della Repubblica ha emanato il relativo decreto (poi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 9 novembre 2009) di scioglimento del consiglio comunale non ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 quanto piuttosto, come da richiesta dallo stesso Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 141, comma 1, lettera b), n. 3, del medesimo decreto legislativo sostanzialmente per "cessazione dalla carica per dimissioni... della metà più uno dei membri assegnati".

Al contrario la giustizia amministrativa ha chiarito che è legittimo il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale ex articolo 143 testo unico 267 del 2000 anche se qualche giorno prima della sua adozione oltre la metà dei consiglieri ha presentato personalmente e contestualmente le dimissioni dalla carica con atti assunti al protocollo (v. Consiglio di Stato VI Sezione, 13 marzo 2007, n. 1222 a conferma di T.A.R. Campania - Napoli, I Sezione, 24 novembre 2005, n. 19536) e ciò perché, all'evidenza, sarebbe altrimenti possibile aggirare la normativa di cui trattasi

da parte dei consiglieri comunali in odore di mafia attraverso delle semplici dimissioni.

Per effetto della situazione descritta i consiglieri dimissionari sospettati di intrattenere legami con la criminalità organizzata hanno potuto ripresentarsi alle nuove elezioni, tenutesi nel mese di marzo 2010 non essendo operativa nei loro confronti la norma di cui al comma 11 del predetto articolo 143 che stabilisce testualmente "gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso".

Infatti il sindaco attuale del comune era l'assessore all'urbanistica uscente, Salvatore De Meo.

Il Ministro dell'interno, e di conseguenza il Consiglio dei Ministri, proprio per evitare l'aggiramento della normativa ed una nuova elezione di un consiglio comunale composto da soggetti aventi legami con la criminalità organizzata aveva il dovere giuridico e, prima ancora, morale di mantenere ferma la richiesta di emanazione del decreto di scioglimento del consiglio comunale di Fondi ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 267 del 2000 e non certo di proporre tale scioglimento ai sensi dell'articolo 141, comma 1, lettera b), n. 3, del medesimo decreto legislativo.

Il Ministro dell'interno, poiché dalla menzionata relazione prefettizia sono emersi concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, aveva il dovere ai sensi del comma 8 di trasmettere la relazione prefettizia all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575.

Successivamente già due provvedimenti di sequestro (uno proprio il 4 maggio 2011) hanno portato a sequestro di beni per oltre 10 milioni di euro proprio in danno di uno dei personaggi in contatto con la Camorra (Franco Pepe), fratello di un socio in affari con l'ex sindaco Parisella ed il senatore Fazzone (soci nella SILO srl), Luigi Pepe. I Pepe sono anche parenti diretti di Parisella, tuttora consigliere provinciale.».

Proposta n. 7 (Lumia)

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno, al paragrafo 4.2 «L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose», a pag. 103, aggiungere infine, il seguente periodo:

«Oltre a ragionare su ineleggibilità e incompatibilità bisogna cominciare a prospettare norme che intervengano direttamente sulla incandidabilità dei soggetti ritenuti vicini ai clan mafiosi, perché bisogna comunque impedire o rendere sempre più difficile la raccolta del consenso attraverso candidati, a volte anche quelli che si sa già in anticipo verranno sospesi dai Prefetti dopo la loro elezione, che, soprattutto nei territori più esposti, sono un chiaro segnale di influenza della criminalità organizzata sulle scelte di voto.».

Proposta n. 1 (Garavini)

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno, al paragrafo 5.1 «Un caso emblematico: l'indagine Crimine» a pag. 159, dopo la parola EXPO, inserire i seguenti periodi:

«Il 13 luglio 2010, l'inchiesta Crimine-Infinito svela diversi contatti tra 'ndrangheta e politica. Il direttore della Asl di Pavia, Carlo Chiriaco, finisce in carcere per associazione mafiosa.

Numerosi esponenti politici risultano in contatto con personaggi ritenuti al vertice della locale di 'ndrangheta in Lombardia.

L'assessore regionale all'ambiente pur non indagato, è definito dagli inquirenti "parte del capitale sociale" dell'organizzazione mafiosa.

Due candidati al consiglio regionale nella lista del PDL chiedono, ed ottengono, voti per il consiglio regionale della Lombardia a Carlo Chiriaco, in contatto diretto con Pino Neri, ritenuto il capo della 'ndrangheta al nord.

Un consigliere comunale di Pavia, sostengono gli inquirenti "è stato eletto nel consiglio comunale di Pavia (anche) grazie ai voti di Pino Neri".

Un candidato nelle liste 'Rinnovare Pavia' che faceva capo al sindaco eletto in quella tornata "era candidato nella piena disponibilità di Pino Neri".

Un altro consigliere è stato eletto anche grazie al fatto che Chiriaco avrebbe sborsato ad un infermiere 2000 euro "al fine di 'comprare' le preferenze elettorali quantificate in 150 voti circa".

Chiriaco, Neri ed altri, a quanto sembra, si interessano alle campagne elettorali di Vigevano e di Voghera.

Un assessore della provincia di Monza e Brianza s'è dimesso nel luglio 2010 in seguito all'inchiesta Infinito, pur non essendo indagato. Per quattro anni è stato dirigente dell'ufficio tecnico di Desio.

Un assessore al comune di Pero, con delega all'organizzazione e ai servizi demografici si è dimesso dopo la pubblicazione della trascrizione delle telefonate.

Non è chiaro se fossero consapevoli del sostegno mafioso ma sono molti altri i casi di candidati che hanno chiesto aiuto alle elezioni a persone successivamente citate nell'inchiesta.».

Fascicolo n. 1/1

Proposta n. 2 (on. Garavini) riformulazione proposta

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno, al paragrafo 4.2 «L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose», a pag. 102, prima del penultimo capoverso, inserire i seguenti periodi:

«Non mancano casi di indagini aperte da parte della magistratura.

Il 6-7 giugno 2009, in occasione delle elezioni amministrative, la Direzione distrettuale antimafia di Napoli ha formalizzato le deleghe di indagine per verificare la regolarità del voto e, ancor prima, quella delle liste elettorali e della loro composizione nel Comune di Gragnano, in provincia di Napoli interessato, secondo gli inquirenti, dal fenomeno dello scambio dei voti.

Nella provincia di Napoli e in Campania sono molti altri gli episodi legati a questo fenomeno.

Nel corso delle citate elezioni amministrative sarebbero stati sollevati sospetti sulle modalità di voto.

Nell'indagine della Direzione distrettuale antimafia sembra emergere, secondo quanto riportato dalla stampa locale, il ruolo di esponenti politici e scrutatori, che avrebbero inquinato le elezioni e fatto votare più volte in maniera illegale.

Alcuni candidati e consiglieri eletti, secondo intercettazioni ambientali, rese note dagli inquirenti, avrebbero chiesto sostegno al clan malavitoso dei Di Martino contattato, prima delle elezioni comunali, per assicurarsi un appoggio elettorale, sostegno tradottosi in pressioni sui cittadini al fine di condizionarne il voto.

Ci sono state numerose denunce in ordine al massiccio rilascio di duplicati di schede elettorali, oltre 1.300, e alla presenza, nelle urne, di schede votate con la stessa grafia in numerosi seggi a favore sempre degli stessi personaggi.

A metà giugno si è insediata presso il comune di Gragnano la Commissione d'accesso per accertare eventuali condizionamenti della camorra sull'amministrazione comunale.».

Proposta n. 7 (sen. Lumia) riformulazione proposta

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle ma-

fie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno, al paragrafo 4.2 «L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose», a pag. 103, aggiungere infine, il seguente periodo:

«Oltre a ragionare su ineleggibilità e incompatibilità bisogna cominciare a prospettare norme che intervengano direttamente sulla incandidabilità dei soggetti ritenuti vicini ai clan mafiosi, al fine di impedire o rendere comunque sempre più difficile la raccolta del consenso attraverso candidati, che, soprattutto nei territori più esposti, rappresentano un chiaro segnale di influenza della criminalità organizzata sulle scelte di voto, tanto più quando si possa già prevedere che verranno sospesi dai Prefetti dopo la loro elezione.».

Proposta n. 1 (on. Garavini) riformulazione proposta

All'Allegato alla Proposta di relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno, al paragrafo 5.1 «Un caso emblematico: l'indagine Crimine» a pag. 159, dopo la parola EXPO, inserire i seguenti periodi:

«Il 13 luglio 2010, l'inchiesta Crimine-Infinito svela diversi contatti tra 'ndrangheta e politica e gravi imputazioni sono formulate a carico del direttore della Asl di Pavia che finisce in carcere per associazione mafiosa.

Numerosi esponenti politici risultano in contatto con personaggi ritenuti al vertice della locale di 'ndrangheta in Lombardia.

Non è chiaro se fossero consapevoli del sostegno mafioso ma sono molti i casi di candidati che hanno chiesto aiuto alle elezioni a persone successivamente citate nell'inchiesta.».

*Allegato n. 3 al resoconto stenografico
della seduta n. 83 del 12 luglio 2011*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL
FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI
CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

***PROPOSTA DI RELAZIONE SUL FENOMENO DELLE
INFILTRAZIONI MAFIOSE NEL GIOCO LECITO E ILLECITO***

(Relatore sen. Luigi Li Gotti)

INDICE

- 1. Introduzione**
- 2. Il reato di riciclaggio e la normativa italiana sul gioco. Cenni sistematici**
- 3. Patologie che affliggono il gioco lecito, emergenti dalla Relazione della c.d. Commissione «Grandi».**
- 4. La posizione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato**
- 5. L'attività della Guardia di Finanza**
- 6. Il pensiero delle Associazioni antiusura**
- 7. L'opinione di Confindustria**
- 8. Analisi e considerazioni della Procura nazionale antimafia**
- 9. Conclusioni e proposte normative**
- 10. Appendice**

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 n. 132 del 2008, 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 socio-economico 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, socio-economico e tributario – la Commissione parlamentare antimafia, attraverso la Relazione, ha individuato un possibile e auspicabile intervento normativo, derivante dall'a-

nalisi 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 delle Comunità europee 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 europea, fatte proprie dalla stessa Corte di Cassazione⁽¹⁾.

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 gioco⁽²⁾.

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: dottor Antonio Tagliaferri, direttore per i giochi, dott 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 ten. col. Massimiliano Di Lucia, rappresentante del Servizio centrale investigazione criminalità organizzata della Guardia di Finanza ed il ten. col. Cosimo De Braco, rappresentante del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza.

⁽¹⁾ Si veda in proposito il Disegno di legge nr. 2484 di iniziativa del Coordinatore del VI Comitato, sen. Luigi Li Gotti, presentato il 6 dicembre 2010, «Concorsi, operazioni a premio, scommesse e lotterie, licenze».

⁽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).

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 e presidente giochi e società; dottor Luigi Perissich, direttore dei servizi innovativi e tecnologici di Confindustria; dottor Francesco Spagnuolo, consigliere ACMI - Associazione costruttori macchine da intrattenimento; dottor Italo Marcotti, presidente Federbingo; dottor Massimiliano Pucci, presidente AS.TRO - Assointrattenimento Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento; dottor Marcello Presilla, ufficio legale area giochi; 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 Audit 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 Paese⁽³⁾.

L'intero comparto ha visto aumentare i volumi di raccolta ad un tasso medio annuo del 23% tra il 2003 e il 2009 (da 15,4 a 54,3 miliardi di euro) e del 13% nel 2010, raggiungendo la cifra di 61,433 miliardi di euro (+296% 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%.

In sostanziale crescita risultano anche le lotterie istantanee (Gratta e vinci) - passate da 527 milioni di euro del 2004 a 9,372 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 1,656 miliardi di euro del 2004 a 4,496 miliardi di euro

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

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% sulla raccolta complessiva (e contro il 44,8% del 2003); la raccolta del Bingo, in crescita del 39,6% 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% sulla raccolta 2009, contro l'8,1% del 2003), per poi tornare ad aumentare nel 2010 (1,9 miliardi di euro di raccolta, pari al 3,2% del totale) per effetto di una diminuzione della pressione fiscale⁽⁴⁾.

Le corrispondenti entrate erariali sono state pari a 8,733 miliardi di euro; queste, comparate a quelle dell'anno precedente – che registravano un totale di 8,799 miliardi di euro –, sono diminuite di circa lo 0,8% a fronte di un incremento della raccolta pari al 13%, con la previsione di un incremento dello 0,2% 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 | 5.231 | 1.590 | 1.249 |
| Giochi numerici a totalizzatore naz. | 3.776 | 3.524 | 1.735 | 1.576 |
| Lotterie | 9.434 | 9.367 | 1.662 | 1.544 |
| Giochi a base sportiva | 4.170 | 4.495 | 217 | 213 |
| Giochi a base ippica | 1.981 | 1.729 | 96 | 83 |
| Bingo | 1.512 | 1.954 | 269 | 214 |
| Apparecchi | 25.491 | 32.004 | 3.156 | 3.756 |
| Giochi di abilità a distanza | 2.347 | 3.145 | 70 | 94 |
| TOTALE* | 54.375 | 61.453 | 8.799 | 8.733 |

Fonte: AAMS

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 ed 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» in-

⁽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.

teressato 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 2010⁽⁵⁾: «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 parlamentare⁽⁶⁾ e nel DDL nr. 2714⁽⁷⁾ 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 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 – lo si ripete – accedono spesso liberamente i minori, si creano circuiti criminali, collegati all'usura, al ri-

⁽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, pagg. 7 e seg..

⁽⁶⁾ Cfr. Interrogazione a risposta orale nr. 3/02101 presentata dal sen. Raffaele Lauro il 19 aprile 2011 nella seduta numero 543.

⁽⁷⁾ Disegno di legge nr. 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».

ciclaggio 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 CNR – prosegue il sen. Lauro – emerge che circa il 40% 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% contro il 28,8%); 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 machines* (ci hanno giocato almeno una volta il 14% dei ragazzi e il 4% delle ragazze) e le scommesse sportive (30% dei ragazzi e 3% delle ragazze); tra gli studenti giocatori il 69% ha speso nell'ultimo mese del 2008 fino a 10 euro, il 24% tra gli 11 e i 50 euro, e il 7% dai 50 euro in su; tra le motivazioni che spingono i giovani al gioco prevalgono la speranza di una vincita (51%) e il divertimento (28%), mentre l'incontro con il mondo dei giochi è molto spesso fortuito (il 52% afferma di aver iniziato a giocare per caso); lo 0,4% degli studenti giocatori è patologico ed anche in questo caso sono i maschi a far rilevare i profili più gravi (il 5% 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 sen. 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 Parlamento⁽⁸⁾, 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 231, 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 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 (art. 14, comma 1, lett. d);

– **l'attività di offerta, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro**, in presenza 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 (art. 14, comma 1, lett. e);

– **l'attività di offerta di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro**, anche in assenza delle autorizzazioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione Autonoma

⁽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 *sen. Lauro*; **interrogazione 4/12481** presentata dall'*on. Grimaldi*; **ODG 0/02464/002/02** presentata dal *sen. Li Gotti*. Ed inoltre alle **mozioni** approvate dal Senato della Repubblica nella seduta del 29 giugno 2011: **mozione 1/00202** presentata dal *sen. Lauro*; **mozione 1/00222** presentata dal *sen. Lannutti*; **mozione 1/00393** presentata dal *sen. Divina*; **mozione 1/00422** presentata dalla *sen.ce Baio*; **mozione 1/00441** presentata dal *sen. Barbolini*; **mozione 1/00445** presentata dal *sen. Li Gotti*.

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

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 autorizzate⁽¹¹⁾, le attività di offerta di giochi⁽¹²⁾ attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione (solo in presenza delle autorizzazioni ministeriali) e di offerta di giochi non per via telematica, con o senza le autorizzazioni ministeriali.

La genericità della norma, nonché la mancanza di una definizione – nell'ambito del decreto 231/07 – 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 elencati nell'apposita sezione del sito dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (www.aams.gov.it).

Nella suddetta sezione sono elencati i seguenti giochi:

- Lotto (Lotto e «10 e Lotto»);
- Giochi numerici a totalizzatore (Superenalotto, Superstar, SiVince-Tutto Superenalotto);
- Giochi a base sportiva (Totocalcio e II9, Totogol, Scommesse a quota fissa, Big Match, Big Race);

⁽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 o concorsi pronostici con vincite in denaro, in presenza 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 o concorsi pronostici con vincite in denaro, anche in assenza delle autorizzazioni 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;

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.

- Giochi a base ippica (Ippica nazionale, Ippica internazionale, Scommesse ippiche in agenzia, V7);
- Apparecchi da intrattenimento (Newslot);
- Lotterie (Lotterie istantanee, Lotterie tradizionali, Giochi di sorte al consumo);
- Bingo (Bingo di sala, Bingo a distanza);
- Gioco a distanza.

Si è omesso di indicare nell'elenco, ma si ritiene di puntualizzarlo in questa sede, i cd. «*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, ecc.).

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 trattasi.

Tornando agli adempimenti specifici dettati dal decreto antiriciclaggio 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 (art. 14, comma 1, lett. *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, lett. *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 ricorrono elementi per ritenerla tale.

In ragione di questa definizione, i gestori di case da gioco che volessero risultare compiutamente conformi al decreto 231, 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 euro⁽¹³⁾.

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; nella registrazione⁽¹⁴⁾ della data dell'operazione, del valore dell'operazione e dei mezzi di pagamento utilizzati.

Per gli operatori che svolgono attività di offerta di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, anche in assenza della autorizzazioni del MEF (art. 14, comma 1, lett. *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 231 richieda a questa tipologia di operatori di sottoporre a identificazione tutti i clienti che giocano oltre 1.000 euro nell'arco di sette giorni⁽¹⁵⁾.

Per gli operatori, invece, che svolgono attività di offerta, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, in presenza dell'autorizzazione del MEF, sempre l'art. 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 euro⁽¹⁶⁾. Per questa particolare tipologia di operatori, l'art. 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:

– 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;

⁽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 anticiclaggio, il quale riguarda le modalità di registrazione per i soggetti indicati nell'art. 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.

- 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 operazioni⁽¹⁷⁾.

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 231 detta modalità «semplificate» sia per i gestori di case da gioco che per gli operatori che svolgono attività di offerta di giochi, scommesse ecc., anche in assenza delle autorizzazioni rilasciate dal MEF. 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 delle autorizzazioni del MEF), attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, devono sottostare alle modalità di registrazione previste per gli intermediari (art. 37, D.lgs. 231/07). Ciò significa che questi devono necessariamente istituire un **Archivio Unico Informatico**. L’Archivio deve essere gestito in

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

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».

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 231 inviano all'Unità di Informazione Finanziaria 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 del 17 febbraio 2011, siano stati emanati gli indicatori di anomalia⁽¹⁸⁾ 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 denaro⁽¹⁹⁾.

⁽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'antiriciclaggio. 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 aumento di giocate a valere su un conto gioco per lungo tempo inattivo; partecipazione al gioco effettuata di concerto con altri clienti al fine di contenere e compensare le rispettive perdite; richiesta di emissione di un certificato o un assegno di vincita a nome di terzi soggetti, non legati da rapporti personali; ingresso al casinò da parte di soggetti già in possesso di gettoni di gioco; ripetuto acquisto per contanti di gettoni da gioco senza poi partecipare al gioco, ovvero partecipandovi in maniera occasionale e comunque molto ridotta rispetto al volume di gettoni di gioco complessivamente acquisiti e successiva richiesta di conversione dei gettoni in assegno; cambio di gettoni da gioco in assegni o altri mezzi di pagamento di importo frazionato, per fini che non appaiono riconducibili al gioco; acquisto

3. PATOLOGIE CHE AFFLIGGONO IL GIOCO LECITO, EMERGENTI DALLA RELAZIONE DELLA C.D. COMMISSIONE «GRANDI».

Il VI Comitato ha ritenuto di notevole interesse, per l'adempimento dei compiti assegnatigli dalla Commissione, occuparsi dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore del gioco, lecito e illecito.

La particolare attenzione all'argomento è emersa anche dallo studio di un elaborato prodotto dalla Commissione di indagine per la verifica della regolarità e della trasparenza delle procedure di rilascio delle autorizzazioni relative ad apparecchiature e congegni da divertimento ed intrattenimento, e per l'analisi del funzionamento dei meccanismi, anche tecnologici, volti a garantire la regolarità dei giochi (*c.d. Commissione "Grandi"*) ed acquisito dalla Commissione antimafia nel mese di luglio 2007⁽²⁰⁾, non esaminato in quella legislatura per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Il Comitato, infatti, ha preso atto dell'importanza di quanto riportato nel documento; nel quale fu compiuto un approfondito studio sulle patologie che affliggono il gioco e dove veniva segnalato, come indicato da diverse fonti, «evidente l'interesse della criminalità organizzata verso questo settore»⁽²¹⁾, esponendolo a rischi di infiltrazione di affari malavitosi.

La Relazione della Commissione di indagine (consegnata al Viceministro dell'Economia nella precedente legislatura, on. Vincenzo Visco, il 26 marzo 2007), dopo che in premessa aveva ritenuto estraneo ai propri compiti l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative facenti capo alla dirigenza di AAMS e l'accertamento di eventuali responsabilità penali, civili o contabili, rimesse ai competenti organi giudiziari, rilevò che nel corso degli anni precedenti erano state commesse dai concessionari dei servizi molteplici violazioni delle norme e delle direttive in materia, determinando un mancato versamento dei diritti erariali e stimando il numero delle *slot machines* abusive, cioè operanti senza connessione al sistema informatico di controllo, intorno alle 200.000 unità.

In particolare, veniva messo in evidenza che: «per il 2006, secondo i dati dei Monopoli, a fronte di un volume di affari (ovvero la "raccolta di gioco") pari a circa 15,4 miliardi di euro (di cui la quasi totalità derivante da apparecchi con vincite di denaro), vi è stato un gettito fiscale pari a 2 miliardi e 72 milioni di euro con circa 200mila apparecchi attivati»⁽²²⁾,

cospicuo di gettoni di gioco utilizzando contante di piccolo taglio; conto gioco con giacenze rilevanti e non movimentato, richiesta di cambiare in un unico assegno le somme risultanti dalle vincite, alle quali il cliente aggiunge ulteriori somme proprie in contanti; tentato acquisto di gettoni di gioco da altri giocatori, soprattutto se per contanti.

⁽²⁰⁾ Si veda la Relazione elaborata dalla Commissione di indagine presieduta dal sottosegretario Alfiero Grandi (on. A. Grandi, Prof. C. Ghezzi, Gen. C. Palmerini, dr. C. Venturato), Doc. 192.1 dell'archivio della Commissione della XV legislatura, declassificato da *Riservato a Libero* con deliberazione della Commissione nella seduta del 20 febbraio 2008.

⁽²¹⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 44.

⁽²²⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 14.

considerando inoltre che «l'effettiva raccolta di gioco sarebbe di molto superiore alla cifra citata»; infatti, «secondo stime della Guardia di Finanza (in sostanziale accordo con le testimonianze di vari operatori del settore), la predetta raccolta di gioco ammonterebbe a 43,5 miliardi di euro»⁽²³⁾.

Il dato che si ricava dalla Relazione, quindi, non può non destare allarme perché ci rileva che i due terzi delle macchinette non erano collegate alla rete di controllo e raggiungevano volumi di affari superiori del trecento per cento alla somma controllata dalle Casse dello Stato⁽²⁴⁾.

Gli estensori della Relazione proseguono la disamina sui difetti "di sistema" riscontrati, e pongono la loro attenzione sia al «quantum derivante dal mancato collegamento alla rete telematica di molte delle macchine regolarmente "dichiarate", a causa della sostanziale inerzia dell'intero sistema, nelle sue componenti sia tecniche che procedurali⁽²⁵⁾», sia alle recenti innovazioni telematiche che «a fronte di un'infrastruttura tecnologica (rete telematica) teoricamente avanzata, hanno evidenziato un sistema per molti versi inaffidabile e non sicuro⁽²⁶⁾».

Anche i controlli esercitati sul sistema non soddisfano i componenti della Commissione di indagine *Grandi*, che affermano: «le prassi di certificazione, controllo e gestione del sistema del gioco da parte dell'Amministrazione, spesso derogatorie rispetto alla stessa normativa dirigenziale, sono risultate del tutto inadeguate (vedasi, ad esempio, l'assoluta mancanza di una procedura "certa" nel rilascio dei nulla osta di distribuzione e di messa in esercizio)⁽²⁷⁾».

Già questa prima serie di difetti rilevati induce i relatori, guidati dall'on. *Grandi*, ad affermare che «la situazione riscontrata denota, tra l'altro, un sistema fortemente a rischio di infiltrazioni malavitose⁽²⁸⁾».

Inoltre, a prescindere da taluni aspetti di responsabilità contabile, dei quali si sta interessando la Corte dei conti, è bene soffermarsi su un altro importante aspetto evidenziato dalla Relazione, ovvero quello della grande quantità di apparecchi circolanti illegalmente, adattati per riprodurre gioco d'azzardo, ponendo in risalto che la facile «modificabilità» degli apparecchi avrebbe portato alla costituzione di un'ampia «zona, grigia» tra legalità ed illegalità⁽²⁹⁾.

A questo proposito appare sintomatico e significativo quanto evidenziato nell'elaborato in esame, riguardo all'esorbitante numero di apparecchi collocati in magazzino (circa 40.000) che, in realtà, potevano tranquillamente essere in esercizio, senza connessione alla rete telematica, creando così "magazzini virtuali". Come il caso di un concessionario

⁽²³⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 14.

⁽²⁴⁾ Vds Il Secolo XIX del 31 maggio 2007: «Videopoker: l'ombra di Cosa Nostra dietro il buco da 98 miliardi» di M. Menduini e F. Sansa.

⁽²⁵⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 15.

⁽²⁶⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 15.

⁽²⁷⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 15.

⁽²⁸⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 15.

⁽²⁹⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 15.

che avrebbe "collocato" in un esercizio pubblico in Sicilia circa 27.000 apparecchi, tutti insieme e nella stessa data⁽³⁰⁾.

Per rendere con efficacia la situazione, è opportuno riportare un passaggio apparso sui quotidiani dell'epoca i quali, nel descrivere la notizia, sostenevano che (secondo un'elaborazione della Guardia di Finanza) accatastate una sull'altra le *slot machine* avrebbero raggiunto l'altezza del vicino Etna⁽³¹⁾.

La Commissione di indagine *Grandi*, nello svolgere i propri lavori, ha inoltre approfondito con particolare attenzione due settori: l'analisi delle procedure e dei sistemi di autorizzazione e il sistema di collegamento degli apparecchi connessi in rete⁽³²⁾.

Per quanto attiene il primo aspetto, per la messa in sicurezza del sistema, riteneva preminenti e segnalava le seguenti iniziative:

- rendere certa e trasparente la procedura di esame delle autorizzazioni per l'operatività delle macchine, con l'indicazione di un responsabile del procedimento e dei tempi in cui questo deve concludersi con l'autorizzazione o con un provvedimento espresso e motivato di diniego;
- mettere sotto controllo tutti gli apparecchi da installare o installati, fino a predisporre un'anagrafe certa e rispondente alla realtà e garantire la certezza dello smantellamento, ove previsto dalle norme;
- definire meglio, a livello normativo, i casi di obbligatoria inibizione al gioco di singole macchine nonché gli strumenti, anche tecnici, per garantirne l'effettività;
- assicurare la certezza del prelievo, anche attraverso controlli incrociati, e l'erogazione delle sanzioni;
- formalizzare esplicitamente la costituzione di un'AUDIT centrale, da prevedere come tale nell'ambito AAMS, e soprattutto la costituzione di una Direzione centrale preposta all'accertamento dei tributi, alla riscossione, al contenzioso ed all'erogazione delle sanzioni tributarie ed amministrative;
- rafforzare le funzioni di controllo sul territorio svolte dalle Direzioni regionali di AAMS;
- costituire nell'ambito della Guardia di Finanza un nucleo specializzato che svolga in modo indipendente da AAMS funzioni di controllo di secondo grado sulle verifiche territoriali.

L'elaborato della Commissione di indagine, insistendo sull'argomento relativo ai controlli, tra l'altro, riteneva indispensabile, prima del rilascio dei nullaosta, esperire accertamenti su eventuali precedenti penali dei soggetti richiedenti gli atti autorizzatori e richiedere alla Guardia di Finanza notizie relative a possibili collegamenti tra criminalità organizzata

⁽³⁰⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 36.

⁽³¹⁾ Vds citato Il Secolo XIX del 31 maggio 2007: «Videopoker: l'ombra di Cosa Nostra dietro il buco da 98 miliardi» di M. Menduini e F. Sansa.

⁽³²⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pagg. 8 e segg.

e i vari soggetti richiedenti, concessionari, gestori, terzi raccoglitori ed anche esercenti presso i cui locali sono installati gli apparecchi⁽³³⁾.

Mentre per il sistema di collegamento in rete degli apparecchi, la Commissione d'indagine indicava alcuni interventi, sia sul piano tecnico, sia su quello procedurale, che potevano valorizzare la struttura di rete:

- assicurare la certezza della rispondenza tra il prototipo e ciascuno degli apparecchi da installare o installati;
- verificare costantemente che i dati vengano forniti dalle macchine alla rete in modo continuativo, certo e corrispondente, facendo perno sulle potenzialità di SOGEI;
- quando, per qualsiasi motivo, non vi sia corrispondenza tra i dati, o comunque ottemperanza agli obblighi informativi, e l'episodio si ripeta, e quindi le macchine siano fuori controllo, sia obbligatorio procedere alla loro distruzione, senza ammettere in alcun modo la loro «sopravvivenza»;
- istituire un rapporto stretto, pressoché automatico, tra la constatazione informatica del disallineamento e l'immediata e tempestiva verifica da parte della competente Direzione regionale di AAMS, anche avvalendosi dell'ausilio delle Forze di polizia.

In relazione a quest'ultime ed ad altre proposte formulate dalla Commissione d'indagine (circa trenta le proposte aventi il dichiarato scopo di migliorare il sistema complessivo di gestione degli apparecchi da divertimento ed intrattenimento, di cui all'articolo 110 del TULPS), AAMS nelle Controdeduzioni⁽³⁴⁾, affermava di ritenere «che ogni proposta della Commissione debba essere considerata (a prescindere dalla sua validità, razionalità o concretezza) con la massima attenzione:

- da un lato, valutando, nell'ambito del concreto contesto operativo, l'effettiva capacità di ciascuna di esse di rendere più agevole il conseguimento degli obiettivi strategici - molteplici, impegnativi ed economicamente misurabili in termini di gettito atteso - fissati dagli Organi legislativi e di indirizzo;

- dall'altro, accogliendo positivamente tutte quelle realmente in grado di produrre effetti migliorativi sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione tecnico-amministrativa, ovviamente in un'ottica doverosa (rectius non discrezionale) di attenzione alle esigenze del mercato, nazionale ed internazionale, ed ai principi, anche applicativi, del diritto e della giurisprudenza comunitaria»⁽³⁵⁾.

⁽³³⁾ Cfr. citato Doc. 192.1 pag. 53.

⁽³⁴⁾ Si vedano le Controdeduzioni AAMS sulla Relazione finale della Commissione di indagine per la verifica della regolarità e della trasparenza delle procedure di rilascio delle autorizzazioni relative ad apparecchiature e congegni da divertimento ed intrattenimento, e per l'analisi del funzionamento dei meccanismi, anche tecnologici, volti a garantire la regolarità dei giochi. Roma, maggio 2007. Doc. 281.1 dell'archivio della Commissione della XV legislatura, declassificato da *Riservato* a *Liberato* con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 gennaio 2011.

⁽³⁵⁾ Cfr. citato Doc. 281.1 pag. 127.

Le Controdeduzioni, infine, si concludevano manifestando da parte di AAMS profonda amarezza per la mancanza di considerazione che traspare nelle pagine della Relazione della Commissione d'indagine, che non ha tenuto conto dell'enorme quantità e del difficile lavoro svolto negli anni per regolare il mercato dei giochi ed, in particolare, quello degli apparecchi da divertimento ed intrattenimento⁽³⁶⁾.

4. LA POSIZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO.

L'AAMS, come accennato nella introduzione al presente lavoro, è stata audita da questo Comitato⁽³⁷⁾, ed ha intrattenuto con il medesimo, per il tramite della Presidenza stessa della Commissione antimafia, un fitto rapporto epistolare, con la fornitura di dati e notizie circa la sua attività nel comparto interessato.

L'Amministrazione ha avuto l'incarico di gestire la materia dei giochi con la c.d. «legge dei cento giorni» del 2001 e poi con ulteriori disposizioni attraverso le quali ha ereditato competenze del CONI e del Ministero delle finanze. Nel tempo, per quanto concerne la regolarizzazione dell'attività di gioco, l'AAMS si è mossa lungo due direttrici: da un lato, creando un portafoglio di gioco più ampio rispetto al passato, onde determinare, di fatto, una sorta di «offerta concorrenziale» al gioco illegale; dall'altro, apprestando un sistema di controllo e regolarizzazione sul territorio il più possibile puntuale ed efficace, attraverso lo strumento delle concessioni, e quindi delegando a soggetti individuati con procedure ad evidenza pubblica compiti del settore statale.

Attraverso detto monitoraggio, nonché quello insostituibile delle Forze dell'ordine, si è registrata nel tempo una crescita esponenziale di movimenti illegali intorno ai c.d. *videopoker*. Oggi è disponibile una banca dati a livello centrale, gestita dalla SOGEI, nella quale sono contenute ed archiviate tutte le vicende relative a detti apparecchi, con ciò consentendo alle strutture preposte di vigilare in maniera più efficace, soprattutto sugli adempimenti di natura contabile e tributaria. Non va dimenticato che sin dall'inizio del 2009 le macchine utilizzate in Italia sono tutte dotate di apposito *microchip* predisposto solo da SOGEI ed applicato su ogni macchina legale che sia fornita del *nulla osta* dell'Amministrazione.

Nel corso delle sue interlocuzioni, l'AAMS ha più volte ribadito che la crescita della raccolta nel settore degli apparecchi da gioco sia ascrivibile soprattutto ai maggiori controlli ed alla implementata sicurezza del

⁽³⁶⁾ Vds. citato Doc. 281.1 pagg. 145 e seg..

⁽³⁷⁾ Cfr. resoconto stenografico relativo all'audizione dei rappresentanti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato: dottor Antonio Tagliaferri, direttore per i giochi; dott Salvatore Lampone, responsabile controlli, audit e sicurezza; dottor Roberto Fannelli, responsabile per le attività normative, legali e contenziose, svolta in data 1° febbraio 2011, nell'ambito dei lavori del VI Comitato (Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto), declassificato da *Riservato* a *Libero* con deliberazione della Commissione nella seduta del 23 maggio 2011.

gioco stesso, mentre la decisione sull'ampliamento delle forme di gioco è riconducibile a scelte di politica generale e non amministrativa.

I giochi a più alta incidenza erariale sono, secondo dati aggiornati forniti dalla stessa AAMS, il Superenalotto (53%), il Lotto (25%) e i concorsi a pronostici (34%). La proiezione per l'anno 2011 delle entrate erariali su tali giochi evidenzia, però, a fronte di una crescita della raccolta maggiore su apparecchi da divertimento ed intrattenimento, giochi di abilità a distanza e bingo (essendo tali attività gravate da minore imposizione fiscale), minori introiti per lo Stato⁽³⁸⁾.

Il Direttore dell'AAMS, in una sua nota indirizzata il 3 giugno 2011 al Presidente della Commissione antimafia sen. Giuseppe Pisanu⁽³⁹⁾, ha fatto sapere che è impossibile per l'Amministrazione fornire dati sugli investimenti pubblicitari dei concessionari, in quanto questi ultimi non sono obbligati a loro volta a fornirli in base a disposizione di legge o convenzionali⁽⁴⁰⁾. Gli ultimi dati disponibili sono quelli del 2010, forniti dalla stessa Amministrazione in una nota del 19 aprile 2011⁽⁴¹⁾, nella quale si dettagliano investimenti totali da parte dei concessionari per euro 4.015.658, per la maggior parte spesi per pubblicità su quotidiani e radio nazionali.

Alle preoccupazioni espresse dal Comitato circa il gioco *on line*, è stata ricordata la misura della inibizione dei siti irregolari ed il «reindirizzamento» dei siti medesimi (con estensione «.com») sulla pagina iniziale del sito dell'AAMS, nonché sulle *home page* dei siti dei concessionari legali, fornendo per tale via ai giocatori notizie fondamentali sul corretto utilizzo delle piattaforme di gioco. Rimane comunque il problema della gestione di siti in mano ad operatori stranieri, ma questo controllo è necessariamente fondato sull'operato delle Forze dell'ordine, cui l'AAMS sta concorrendo in misura maggiore a seguito della costituzione di gruppi di lavoro congiunti anche con la UIF, in modo da presidiare altresì i controlli antiriciclaggio.

Con riferimento alla problematica della compatibilità della nostra legislazione in materia di giochi *on line* e con *slot machine* rispetto al resto dell'Europa, anche i rappresentanti dell'AAMS hanno espresso l'auspicio che il nostro Paese si muova in una direzione maggiormente restrittiva.

La legge n. 88 del 2009 ha comunque obbligato alla tracciatura centralizzata dei dati anagrafici dei giocatori, compreso il loro codice fiscale. L'AAMS sta costantemente implementando il nuovo sistema di controllo ed inoltre riferisce che i concessionari hanno informalmente comunicato

⁽³⁸⁾ La raccolta globale prevista per il 2011 è di 70.485 milioni di euro, con circa 4.000 rivenienti dai giochi *on line*. Le entrate erariali per lo stesso periodo ammonterebbero a 8.752 milioni di euro.

⁽³⁹⁾ Cfr. nota AAMS prot. 5302/Comm. Ant. del 14 giugno 2011. Doc. n. 599.1.

⁽⁴⁰⁾ Per quanto riguarda il Lotto, il Superenalotto e le lotterie – gli unici sui quali sussiste obbligo di fornire i dati in questione –, sono invece in corso di completamento le raccolte dati sugli investimenti pubblicitari da parte di Lottomatica, Consorzio Lotterie Nazionali e Sisal.

⁽⁴¹⁾ Cfr. nota AAMS del 19 aprile 2011. Doc. 571.0. *Investimenti pubblicitari periodo 2003-2010*.

che, attraverso detta innovazione, i tentativi di frode attraverso il gioco *on line* si sarebbero abbattuti del 80-90%.

Da ultimo, è stato ricordato come la c.d. «Legge di stabilità 2011⁽⁴²⁾» abbia introdotto nuove e più rigorose regole di accesso al mercato del gioco, consentendo alla stessa AAMS una maggiore possibilità di controllo attraverso la concessione delle autorizzazioni⁽⁴³⁾.

Nel corso del 2010 si è insediato presso l'AAMS il «Comitato di alta vigilanza», del quale fanno parte il Direttore generale e gli esponenti delle tre Forze di polizia. L'operatività di questo Organismo è iniziata nel 2011, con lo scopo di pianificare e coordinare interventi sempre più strutturati e sistematici sul territorio.

5. L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA.

Il VI Comitato, il 24 febbraio 2011, ha svolto l'audizione del tenente colonnello Stefano Cosimo De Braco, appartenente al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza e del tenente colonnello Massimiliano Di Lucia, del Servizio centrale investigazione criminalità organizzata della Guardia di Finanza⁽⁴⁴⁾.

Nella circostanza è stato evidenziato che l'attenzione operativa della Guardia di Finanza nel settore è sempre alta, in quanto la difesa della legalità nel mondo dei giochi investe appieno la missione istituzionale di polizia economico-finanziaria e di concorso alla tutela della sicurezza pubblica che la legge affida al Corpo.

Il gioco illecito è infatti un fenomeno plurioffensivo che mina gli interessi finanziari dello Stato, poiché produce evasione fiscale e sottrae al bilancio generale risorse da destinare al benessere della collettività; lede gli interessi del mercato e del sistema economico, in quanto chi organizza e promuove giochi illegali e abusivi danneggia gli operatori autorizzati che rispettano le regole e, infine, la sicurezza generale dell'ordinamento, perché le offerte di gioco non gestite e non garantite dallo Stato sono insicure e pericolose e perché i grandi profitti generati dalle attività ludiche svolte abusivamente attirano gli interessi della criminalità organizzata.

⁽⁴²⁾ Trattasi della Legge 13 dicembre 2010, n. 220, pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 281 alla G.U. n. 297 del 21 dicembre 2010.

⁽⁴³⁾ In estrema sintesi va aggiunto a tale proposito che le autorizzazioni ad oggi concesse sono circa 380.000 a fronte di circa 350.000 apparecchi in esercizio. Nel 2010, su 100.000 apparecchi controllati, ne sono stati sequestrati 5.300. Le violazioni contestate sono state 4.439, le sanzioni comminate ammontano a 14.430.000 euro.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. resoconto stenografico relativo all'audizione del ten. col. Massimiliano Di Lucia, rappresentante del Servizio centrale investigazione criminalità organizzata della Guardia di Finanza ed del ten. col. Cosimo De Braco, rappresentante del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza, svolta in data 24 febbraio 2011, nell'ambito dei lavori del VI Comitato (Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto), declassificato da *Riservato* a *Libero* con deliberazione della Commissione nella seduta del 23 maggio 2011.

I dati relativi alla crescita del comparto giochi, all'incremento annuale ed alla spesa pro-capite, fanno emergere in tutta evidenza come l'illegalità possa causare pesanti ricadute sull'economia e sul gettito fiscale complessivo del Paese, anche in considerazione del grande livello tecnologico delle organizzazioni specializzate nelle frodi nel settore, nonché in considerazione della connessione esistente in determinati contesti tra gioco illegale, usura ed estorsione.

L'entità delle somme movimentate dal settore giochi giustifica l'esigenza di contrastare, in modo sempre più stringente, i fenomeni di illegalità ed abusivismo che possono produrre pesanti ricadute sul gettito dei tributi diretti e indiretti, oltre ad arrecare gravi danni agli operatori autorizzati.

Inoltre, in ragione delle prospettive di guadagno molto alte e della forte domanda del mercato, lo specifico settore rappresenta – come anzidetto – un'attrattiva per la criminalità organizzata e per il riciclaggio di proventi illeciti, creando problemi più ampi sul piano della tutela della sicurezza generale dell'ordinamento e dell'inquinamento del sistema economico nel suo complesso.

L'azione di contrasto della Guardia di Finanza nel settore è condotta attraverso una diffusa presenza dei Reparti territoriali, supportata da una adeguata azione di *intelligence* e da una mirata analisi di rischio, realizzata attraverso l'elaborazione e l'aggiornamento di specifici «indici di pericolosità», per selezionare gli operatori da sottoporre a controllo⁽⁴⁵⁾.

La Guardia di Finanza, tenuto conto delle funzioni di Polizia economica e finanziaria assegnate al Corpo dal D. Lgs. 19 marzo 2001 n. 68, opera a contrasto dei diversi fenomeni illeciti che interessano lo specifico comparto, attraverso un'azione trasversale tesa a:

- combattere l'evasione fiscale, tenuto conto delle significative ricadute sull'economia e sul gettito fiscale complessivo prodotte dal gioco illegale;
- tutelare il mercato, affinché gli operatori onesti non subiscano la concorrenza sleale di chi, invece, organizza e promuove giochi illegali e abusivi;
- proteggere i consumatori da proposte di gioco insicure e pericolose, perché non gestite e garantite dallo Stato;
- contrastare, da ultimo, tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nella gestione e utilizzo delle molteplici forme di gioco e scommesse.

In particolare il Corpo, sulla base del disposto dell'art. 38, comma 8 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria*

⁽⁴⁵⁾ Cfr elaborato consegnato all'Archivio della Commissione dal ten.col. Cosimo De Braco del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza e dal ten.col. Massimiliano De Lucia del Servizio centrale criminalità organizzata della Guardia di Finanza, dal titolo «*Audizione sul riciclaggio connesso al settore giochi*». Doc. 538.1.

2001), è il primo referente per l'AAMS per il controllo sul corretto andamento del settore dei giochi e delle scommesse.

A tale collaborazione è riferibile la costituzione di un «Gruppo di Analisi Permanente», composto da Ufficiali del Corpo e da rappresentanti della predetta Amministrazione, cui è stato attribuito il compito di analizzare l'andamento della raccolta del gioco legale ed individuare dati, notizie ed elementi utili per indirizzare il controllo economico del territorio al fine di scoprire e contrastare le attività illecite nei diversi comparti in cui si articola il gioco.

In tale ambito è stato, da ultimo, concepito e realizzato un nuovo applicativo informatico, messo di recente a disposizione dei Reparti operativi del Corpo e delle articolazioni territoriali dell'AAMS.

La banca dati, denominata «Congegni da Intrattenimento e Divertimento a rischio», consente il monitoraggio *on line* di anomalie gestionali dei congegni da gioco di cui all'art. 110, comma 6, lett. a), del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (cc.dd. «*New slot 2*»), sintomatiche di possibile utilizzo di sistemi fraudolenti di occultamento dell'effettiva raccolta degli apparecchi.

Più in dettaglio, il parametro preso a riferimento per evidenziare le situazioni «anomale» è stato individuato nello scostamento della raccolta media giornaliera delle macchine, in un trimestre, rispetto alla macro area territoriale di riferimento (Nord, Centro, Sud ed Isole); in particolare sono stati individuati tre scaglioni di pericolosità crescente: fino a - 10%; tra il - 10% e il - 40%; oltre il - 40%⁽⁴⁶⁾.

L'attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni illeciti, posta in essere dalla Guardia di Finanza, si sostanzia, in primo luogo, in accessi ed ispezioni nei confronti dei soggetti abilitati alla raccolta delle giocate, al fine di garantire il gettito dovuto all'Erario dal monopolio fiscale sui giochi e dalle imposte dirette, nonché per vigilare l'esatta osservanza delle norme amministrative e fiscali di settore.

Analoga attenzione è rivolta dal Corpo all'illecita raccolta delle scommesse ed all'organizzazione abusiva di gare e di giochi da parte di operatori non autorizzati, i quali, oltre alla concorrenza sleale verso le attività autorizzate, determinano una forte diminuzione delle entrate statali, nonché un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica.

⁽⁴⁶⁾ Le risultanze dell'applicativo informatico, opportunamente integrate con gli elementi acquisiti dai Reparti del Corpo nell'ordinaria attività d'*intelligence* e di controllo economico del territorio, possono in concreto costituire anche un **valido strumento** per la **selezione degli esercenti nei cui confronti indirizzare attività di controllo autonome**. Nell'ambito di queste attività, rivolte ad obiettivi selezionati sulla base delle risultanze dell'applicativo, i militari del Corpo potranno:

- **riscontrare** gli **elementi e i dati identificativi** di tutti i **congegni installati** e dei **soggetti** ai quali sono riconducibili, nonché **verificare** le previste **autorizzazioni amministrative**;

- **cogliere «segnali di allarme»** che possano prefigurare la presenza nei congegni di gioco di **alterazioni e/o manomissioni del software e/o dell'hardware**, consentendo, quindi, un'illecita gestione «separata» delle giocate realmente effettuate e la loro sottrazione alla prevista imposizione tributaria.

Inoltre, con l'evoluzione e l'avvento dei giochi *on-line*, particolare importanza ha assunto l'utilizzo degli applicativi informatici in uso al Corpo, indispensabili strumenti per pianificare e preparare i controlli e le indagini su scommesse clandestine e gioco illegale.

Al riguardo l'AAMS, sulla base del disposto dell'art. 1 commi 50 e 51 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 conduce specifiche forme di monitoraggio della rete *internet* al fine di rimuovere siti contenenti offerte di giochi, lotterie, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, poste in essere in assenza del prescritto titolo autorizzatorio, ovvero in violazione delle norme di legge in materia di gioco.

In particolare l'AAMS individua i siti di gioco non autorizzati e comunica ai *provider* interessati l'elenco di tali siti per i quali è necessario procedere all'inibizione, attribuendo un termine perentorio entro cui provvedere ai correlati adempimenti.

La comunicazione viene inoltrata, contestualmente, anche al Nucleo Speciale Entrate della Guardia di Finanza, cui è affidato il raccordo delle attività svolte nello specifico settore.

In tale ambito il Nucleo Speciale Entrate, avvalendosi del supporto tecnico del Nucleo Speciale Frodi Telematiche, provvede, attraverso un apposito *software*, al monitoraggio ed al controllo automatico dei siti che risultano accessibili, nonché all'individuazione dei fornitori di servizi inadempienti e, se del caso, attiva i Reparti territorialmente competenti con riferimento alla sede legale del *provider*.

I dati statistici relativi ai risultati conseguiti dalla Guardia di Finanza a contrasto degli illeciti perpetrati nel settore dei giochi, scommesse e concorsi pronostici nel corso del 2010 sono di seguito riportati.

| ATTIVITÀ DI VIGILANZA E TUTELA DEL MONOPOLIO STATALE SUI GIOCHI, SULLE SCOMMESSE E SUI CONCORSI PRONOSTICI | | 2010 |
|--|----|-----------|
| Interventi: | n. | 6.095 |
| Violazioni riscontrate | n. | 6.295 |
| Soggetti verbalizzati | n. | 8.347 |
| Principali generi sequestrati: | | |
| - Videogiochi | n. | 3.746 |
| - Punti raccolta scommesse non autorizzate o clandestine | n. | 1.918 |
| - Somme in denaro | € | 2.057.109 |

I dati appena riferiti evidenziano un sensibile aumento dei soggetti verbalizzati rispetto al 2009 (+ 3,24%) e, per quanto attiene i generi sequestrati, un consistente incremento del numero di punti di raccolta di scommesse non autorizzate o clandestine (più del 165%) e delle somme di denaro sequestrate (oltre 817%).

Le indagini più significative dell'ultimo periodo sono di seguito illustrate, congiuntamente alla descrizione delle attività investigative che hanno rivelato anche l'interesse da parte della criminalità organizzata:

a. il **Nucleo di Polizia Tributaria di Cuneo**, nel febbraio 2010, ha denunciato due persone per riciclaggio. Le indagini sono partite dalla segnalazione dell'anomalo comportamento di un soggetto che, in più occasioni, si era recato al Casinò di Saint Vincent e, dopo aver effettuato il cambio in *fiches* di alcuni assegni, di valore rilevante, non aveva partecipato ad alcun gioco. Trascorso un po' di tempo l'individuo era tornato alla cassa per cambiare lo stesso numero di *fiches* inizialmente ricevute in denaro contante, allontanandosi poi repentinamente dalla sala da gioco. Le indagini hanno consentito di accertare che gli assegni portati per il cambio alla casa da gioco provenivano da un conto corrente intestato ad una società con sede in provincia di Torino, coinvolta in una rilevante frode in materia di I.V.A. comunitaria, perpetrata nel settore del commercio all'ingrosso di materiale informatico e che, di conseguenza, tutte le somme transitate su quel conto erano frutto di evasione fiscale. Le somme di denaro riciclate sono state quantificate in oltre 500 mila euro, ricostruendo ben 14 «visite» al Casinò di Saint Vincent ed altre ancora presso il Casinò di Sanremo;

b. il **Gruppo di Bari** ha eseguito, nel settembre 2010, l'operazione convenzionalmente denominata «CARD GAMES», nei confronti di esercizi commerciali operanti nel settore del gioco *on-line* in diversi comuni delle province di Bari, Barletta-Andria-Trani, Taranto e Matera. L'attività ha consentito di denunciare, a vario titolo, 5 soggetti per esercizio abusivo di raccolta scommesse su attività sportive e gioco d'azzardo, nonché di sequestrare 32 apparecchi privi della prevista concessione e/o autorizzazione dell'AAMS, 17 *personal computer* che consentivano l'accesso a siti di giochi *on-line* inibiti dall'AAMS, numerose tessere *smart card* munite di *chip* che consentivano il libero accesso ai citati giochi e 7.000 euro in contanti;

c. il **Nucleo di Polizia Tributaria di Bologna**, in collaborazione con il II Gruppo alla sede, nel novembre 2009, nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata «ASSO DI CUORI», ha smascherato una vasta frode informatica ai danni dello Stato realizzata da un articolato sodalizio criminale, attraverso l'utilizzo di *slot machine* e *videopoker* fraudolentemente modificati. Sono state eseguite 10 ordinanze di custodia cautelare (3 in carcere e 7 ai domiciliari) e oltre 60 perquisizioni locali in Emilia Romagna, Lombardia, Veneto e Sicilia, nei confronti di fornitori di apparecchi da gioco, bar, circoli e in diversi esercizi commerciali che

hanno portato al sequestro di numerose apparecchiature da gioco⁽⁴⁷⁾, 36 attestati di conformità e 143 nulla osta di messa in esercizio e distribuzione, nonché 3 autovetture di grossa cilindrata ed oltre 260.000 euro in contanti, cambiali e assegni. Sono state pertanto denunciate 43 persone, responsabili, a vario titolo, di associazione a delinquere, truffa, frode, gioco d'azzardo, istigazione alla corruzione, corruzione, porto abusivo e detenzione di armi e violazioni al TULPS Il complesso sistema di frode era realizzato mediante un'apparecchiatura elettronica (cd. abbattitore o doppia scheda) interposta tra la scheda di gioco originale omologata dalla AAMS ed il connettore che veicola i dati di gioco al Monopolio, ovvero con il dotare la «macchina» (destinata al divertimento senza vincite in denaro) di una scheda di gioco aggiuntiva che riproduce il gioco della *slot machine* attivabile attraverso un telecomando a distanza (in uso ai titolari degli esercizi) o tramite il sistema «wi-fi». In tal modo era stata creata una vera e propria «rete parallela» di gioco rispetto a quella soggetta al controllo del monopolio statale, con evidenti vantaggi economici e fiscali per i gestori delle apparecchiature e delle sale giochi. Successivamente, nel giugno 2010, a seguito di perizia tecnica disposta dalla competente A.G. veniva riscontrato che 98 apparecchi da intrattenimento e 31 cambiamonete non erano conformi alla vigente normativa (commi 6 e 7 dell'art. 10 del TULPS) e pertanto, unitamente al denaro (oltre 45.000 euro) negli stessi contenuti, venivano sottoposti a sequestro preventivo finalizzato all'applicazione di provvedimenti ablativi;

d. il **Gruppo di Frascati**, nel mese di marzo 2010, in collaborazione con personale della Polizia di Stato, a conclusione di un'attività di controllo del territorio mirata alla repressione del gioco illecito, ha smantellato un'organizzazione criminale attiva nella raccolta di giocate a mezzo internet. In particolare, i giocatori, attraverso un *software* installato in appositi «totem», collegati a siti *on-line* illegali e non monitorati informaticamente dai Monopoli di Stato, potevano partecipare a veri e propri tornei di *poker* non autorizzati. Al termine delle indagini sono stati denunciati all'Autorità Giudiziaria 5 soggetti, responsabili, a vario titolo, di gioco d'azzardo, raccolta abusiva di scommesse, frode informatica e truffa ai danni dello Stato e sono stati sequestrati, presso vari esercizi pubblici e in un deposito della capitale 56 «macchinette» e 100 *smart card*;

e. il **Nucleo di Polizia Tributaria di Roma** nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata «LAS VEGAS» condotta in collaborazione con l'Ufficio Regionale dell'AAMS ha sequestrato 105 *slot machine* illegali e denunciato 10 persone, rappresentanti legali delle società che gestivano gli apparecchi da gioco. In particolare è stato accertato il sistema di frode che consentiva di nascondere parte degli incassi evadendo, di conseguenza, il relativo prelievo erariale unico (cd. «PREU») da versare all'AAMS. Nonostante il controllo formale delle macchine da

⁽⁴⁷⁾ Tra gli altri si segnala il sequestro di 159 apparecchi da intrattenimento, 56 cambiamonete e gettoniere, 93 schede giochi, 14 schede video, 2 apparecchiature *wi-fi*, 62 telecomandi e 1 duplicatore di telecomandi.

gioco risultasse regolare, poiché le stesse erano munite degli appositi titoli autorizzativi ed erano collegate alla rete telematica dell'AAMS, come prescritto, i dati comunicati via telematica erano, invece, falsi. All'interno delle *slot machine*, infatti, era stato installato un *chip* che filtrava il contatore degli incassi dell'apparecchio (sui quali viene calcolato il PREU), inviando alla rete telematica i dati «ribassati», in media, dell'80%. Le indagini hanno portato al sequestro di 45 apparecchi illegali, 23 dispositivi hardware (*chip*) illeciti e 5.000 euro in contanti, nonché al recupero a tassazione di un imponibile PREU per circa 2 milioni di euro. Sono state inoltre elevate sanzioni amministrative pecuniarie per oltre 1.200.000 euro per violazioni al TULPS, nonché sanzioni penali per oltre 770.000 euro nei confronti di una società operante nel settore, in forza del D. Lgs. 231/2001 che riconosce la responsabilità penale delle persone giuridiche. Le attività svolte hanno consentito, inoltre, di ricostruire l'intero circuito illegale che trovava origine in depositi non dichiarati alle competenti Autorità e finiva per coinvolgere inconsapevolmente i titolari degli esercizi commerciali, dove venivano installati gli apparecchi fraudolentemente modificati;

f. la **Compagnia di Perugia**, nel mese di maggio 2009, ha concluso l'operazione convenzionalmente denominata «FIX GAMES», individuando un sodalizio criminale articolato su tutto il territorio nazionale dedito, in modo strutturato e secondo una precisa ripartizione di ruoli, all'indebita appropriazione del prelievo erariale unico (PREU) in danno dell'Erario. Nello specifico, l'illecita attività veniva posta in essere:

– mettendo a disposizione degli esercenti, congegni atti a modificare il funzionamento dei terminali collegati alla rete telematica dell'AAMS (filtri, microcontrollori) riducendo, così, il dato numerico relativo all'entità delle giocate effettuate sui terminali;

– predisponendo cloni di schede collegate in rete da utilizzare per l'elusione dei controlli e favorire così la condotta delittuosa dei noleggiatori e degli esercenti;

– attraverso l'importazione da paesi asiatici di schede elettroniche illegali o non omologate dai Monopoli di Stato, successivamente montate in *cabinet* da installarsi in pubblici esercizi per l'effettuazione del gioco d'azzardo.

L'attività investigativa ha censito giocate per oltre 25 milioni di euro e la conseguente evasione di oltre 3 milioni di euro di PREU. Il GIP del Tribunale di Perugia ha disposto nei confronti di due soggetti appartenenti all'organizzazione criminale, per il reato di peculato, la misura cautelare patrimoniale del sequestro preventivo, eseguito dalla Compagnia di Perugia, di 7 beni immobili per una somma complessiva di quasi 850.000 euro;

g. la **Compagnia di Siena**, unitamente a personale dell'Agenzia delle Dogane di Arezzo, nel mese di aprile 2009, ha concluso l'operazione convenzionalmente denominata «BLACK GAMES», condotta nei confronti di un'associazione a delinquere dedita alla truffa ai danni dello Stato, peculato, frode fiscale ed informatica mediante l'utilizzo dei video-

giochi. L'indagine ha portato alla scoperta di un gruppo di 20 società riconducibili a soggetti residenti nelle province di Arezzo, Siena, Firenze e La Spezia che, utilizzando apparecchi da intrattenimento e divertimento modificati e con schede clonate, alteravano sia i reali incassi dei congegni, sia il funzionamento stesso delle macchine. Gli incassi ed i guadagni illecitamente ottenuti sono stati quantificati in oltre 35 milioni di euro, ottenuti grazie alle oltre 1.000 macchinette dislocate nei vari esercizi pubblici. A conclusione delle indagini sono state emesse, dal G.I.P. del Tribunale di Firenze, 14 misure cautelari ed eseguite oltre 50 perquisizioni in Valle d'Aosta, Lombardia, Toscana, Veneto, Liguria, Lazio e Campania, sottoponendo a sequestro 250.000 euro in contanti, certificati di deposito per un valore di 500 milioni di dollari, immobili per un valore di circa 3,2 milioni di euro, 500 schede elettroniche e 57 quadri d'autore;

h. la **Compagnia di Civitanova Marche**, in collaborazione con altri Reparti del Corpo, nel mese di marzo 2009, ha concluso l'operazione convenzionalmente denominata «CASINO' ROYAL», con la denuncia, per frode informatica e truffa ai danni dello Stato, di 3 soggetti dediti alla produzione, commercializzazione ed utilizzo di congegni elettronici programmati per l'alterazione del *software* di trasmissione dei dati degli apparecchi videogioco. Nello specifico, le macchine occultavano nel connettore che veicola i dati di gioco al monopolio una minuscola scheda elettronica che permetteva di filtrare i dati in uscita, consentendo di alterare fraudolentemente il sistema informatico e di trasmettere solo il 20% delle giocate realmente effettuate, provocando così un'ingente evasione del prelievo erariale unico (PREU) in danno dell'AAMS. L'attività investigativa ha permesso di sequestrare 17 apparecchi videogioco manomessi ed alterati nella trasmissione dei dati, 460 circuiti stampati, *microchip* e *led*, 25 schede clonate e filtri già assemblati e pronti per l'illecito uso, diversi computer contenenti *software* per programmare le schede filtro e clonare le schede madri e oltre 214.000 euro in contanti, assegni e cambiali, frutto dell'illecita attività.

Il gioco illecito e le scommesse clandestine hanno storicamente evidenziato forti interessi, oltre che della criminalità comune, anche della criminalità organizzata.

A seguito della liberalizzazione del settore del gioco, gli interessi criminali si sono orientati anche sul tentativo di infiltrazione nel sistema legale in ragione della:

- consistente remuneratività degli investimenti;
- possibilità di utilizzare i servizi offerti dai diversi operatori e le differenti tipologie di giochi e scommesse quali mezzo per il riciclaggio dei proventi illeciti.

In tal senso varie operazioni di servizio svolte dalla Guardia di Finanza hanno dimostrato attività di gruppi della criminalità organizzata finalizzate ad inquinare il mercato degli apparecchi di intrattenimento attraverso l'installazione di apparecchi manomessi, l'abusiva erogazione di prestiti a giocatori in difficoltà, anche con l'applicazione di tassi usurari,

nonché a realizzare vere e proprie forme di riciclaggio, anche attraverso l'acquisto di tagliandi vincenti di lotto e superenalotto.

Le principali condotte criminali hanno interessato diversi comparti quali:

- scommesse sportive ed ippiche;
- *new slot*;
- Lotto e Superenalotto;
- case da gioco all'estero.

In questo senso, particolarmente significative nello specifico settore sono risultate, nell'ultimo periodo, le seguenti operazioni, distinte per organizzazione criminale.

Camorra

Particolarmente significativa degli interessi della criminalità organizzata campana, ed in misura minore di quella siciliana, nel settore del gioco e delle scommesse, utilizzato per riciclare denaro di provenienza criminale, è risultata l'operazione convenzionalmente denominata «HERMES», conclusa nell'aprile 2009 dal Nucleo PT/G.I.C.O. di Napoli, in stretta sinergia con lo S.C.I.C.O..

Le indagini hanno portato all'esecuzione di 29 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti dei componenti dell'associazione per delinquere, contestando l'aggravante del «metodo mafioso» ed il trasferimento fraudolento di valori.

Sono stati inoltre effettuati rilevanti sequestri patrimoniali per oltre 150 milioni di euro, tra i quali si segnalano le sale bingo di Brescia, Cernusco sul Naviglio (MI), Cologno Monzese (MI), Cremona, Milano (viale Zara), Padova, Lucca, Cassino (FR), Ferentino (FR), Sant'Arpino (CE), Teverola (CE) nonché 39 società, tra cui un concessionario dell'AAMS operante nel settore delle scommesse sportive che sviluppava il più alto volume d'affari a livello nazionale.

Le indagini, che hanno accertato il coinvolgimento di diversi clan camorristici campani e di un clan della mafia siciliana, hanno consentito di ricostruire l'intera organizzazione impegnata a riciclare denaro di provenienza criminale nella gestione di sale bingo, nella raccolta delle scommesse sportive ed ippiche, nei *videopoker* e nelle *cd. new slot*, attraverso la costituzione di numerose società e ditte individuali, costituite secondo la tecnica delle scatole cinesi, facenti tutte riferimento, dietro lo schermo iniziale del prestanome, alla famiglia di un noto imprenditore che ne controllava la politica imprenditoriale, i ricavi e l'assetto societario.

La gestione dei profitti che venivano reimpiegati in queste attività era in grado di condizionare la libera concorrenza tra le imprese regolari operanti sul mercato, inquinando l'economia legale. I proventi derivanti dai *videopoker* venivano poi reinvestiti nelle sale bingo gestite dallo stesso imprenditore in diverse regioni.

I reati contestati vanno dall'associazione a delinquere di stampo mafioso alla concorrenza con minaccia o violenza, dall'estorsione al reimpiego di denaro di provenienza illecita, dal gioco d'azzardo al trasferimento fraudolento e possesso ingiustificato di valori.

Con l'operazione convenzionalmente denominata «DANGEROUS BET», conclusa nel mese di dicembre 2009 dalla Compagnia di Lucca, con la collaborazione del Nucleo di Polizia Tributaria di Prato unitamente alle Questure di Prato e Firenze, sono emersi, invece, gli interessi di un clan camorristico in Toscana. L'operazione ha consentito di disarticolare un'associazione per delinquere di stampo mafioso dedita alla raccolta abusiva di scommesse su avvenimenti sportivi, estorsione aggravata dal metodo mafioso, usura, esercizio abusivo dell'attività finanziaria ed il riciclaggio dei proventi illeciti. In particolare è stato accertato che, anche dopo l'arresto di alcuni esponenti di spicco del clan, altri affiliati avevano continuato a portare avanti l'attività di raccolta abusiva di scommesse, affiancando, a tale attività, l'esercizio abusivo del credito nei confronti dei clienti-scommettitori applicando, tassi usurari al piano di rientro delle somme, costituite, per lo più, da consistenti perdite di gioco.

L'organizzazione provvedeva direttamente a «bancare», anticipando il denaro ai clienti «solvibili», la maggior parte delle scommesse raccolte mentre, una parte di esse, quelle più corpose, venivano protette. In pratica, tali scommesse, venivano accettate a quote inferiori a quelle che il clan riusciva a trovare nei canali ufficiali di raccolta. Tali canali ufficiali non erano altro che due punti ufficiali ubicati in provincia di Rimini e di Enna dove il clan si era assicurato la complicità dei gestori.

L'articolata gestione di questo *business* prevedeva che prima di accettare e «bancare» le scommesse di un nuovo «cliente», anticipando anche cospicue somme, l'organizzazione acquisiva informazioni circa la solvibilità dello stesso, ovvero il possesso di beni mobili e immobili costituenti le garanzie al «prestito accordato». Infine, nel momento in cui il «cliente-scommettitore» non riusciva a restituire le somme entro i termini imposti, si passava alla sottrazione dei suoi beni personali con metodi estorsivi.

L'operazione ha complessivamente consentito di eseguire 10 ordinanze di custodia cautelare in carcere e denunciare a piede libero 21 persone. Al termine degli accertamenti patrimoniali, sono stati sottoposti a sequestro oltre 143.000 euro tra denaro contante, assegni bancari e titoli cambiari, 51 conti correnti bancari, 69 immobili, 19 automezzi, nonché una pistola con matricola abrasa e relativo munizionamento. Sono state, inoltre, sottoposte a sequestro preventivo 9 società, con sedi in Prato, Genova, Napoli ed in provincia di Pistoia, mediante le quali venivano gestiti i proventi frutto delle illecite attività.

'ndrangheta

Per quel che riguarda gli interessi della 'ndrangheta nel settore in argomento, significative sono risultate le operazioni convenzionalmente de-

nominate «GEREMIA» e «LES DIABLES» condotte dal Nucleo PT/G.I.C.O. di Reggio Calabria in stretta sinergia con lo S.C.I.C.O., nei confronti di un noto imprenditore reggino destinatario di apposita ordinanza di custodia cautelare in carcere.

Le indagini hanno consentito di accertare che la costante ed inarrestabile ascesa nel panorama reggino, da parte del noto imprenditore conosciuto come il «re dei *videopoker*», in quanto di fatto monopolista per oltre trenta anni di quell'attività nella città di Reggio Calabria e provincia, era stata agevolata dai forti legami intrattenuti con note famiglie della criminalità reggina.

In particolare è risultato che, avvalendosi della forza intimidatrice tipica dell'associazione di stampo mafioso, i gestori di esercizi commerciali erano stati costretti all'installazione di *videopoker* e *slot machine* anche con *software* alterati.

All'imprenditore in argomento al termine delle investigazioni sono stati contestati i reati di estorsione aggravata dalla finalità di favorire le cosche della *'ndrangheta* della città di Reggio Calabria, oltre che – unitamente ad un'altra dozzina di soggetti – quelli di associazione per delinquere, riciclaggio, frode fiscale, intestazione fittizia di beni e falso.

I conseguenti accertamenti economico/patrimoniali si sono conclusi nel luglio 2010 con il sequestro di 260 unità immobiliari (in Reggio Calabria e provincia, Roma, Parigi, Milano e Taormina), 16 autoveicoli, 3 attività commerciali operanti nel settore immobiliare e dei giochi da intrattenimento, 104 quadri realizzati da noti artisti contemporanei per un valore di oltre 330 milioni di euro, riconducibili al medesimo imprenditore e ai suoi familiari o prestanome.

Criminalità pugliese

Il Nucleo PT/G.I.C.O. di Bari, nel mese di dicembre 2009, in stretta sinergia con lo S.C.I.C.O., nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata «DOMINO» ha dato esecuzione ad un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 83 soggetti (di cui 53 in carcere e 30 ai domiciliari) ed al provvedimento di sequestro di beni, per un valore complessivo di circa 220 milioni di euro⁽⁴⁸⁾.

Il provvedimento di custodia cautelare ha riguardato i vertici delle organizzazioni di Bari e provincia nonché i principali collaboratori per associazione per delinquere di stampo mafioso, traffico internazionale di stu-

⁽⁴⁸⁾ Il risultato finale delle indagini economico-patrimoniali hanno portato al sequestro di 227 beni immobili, tra cui numerose lussuose ville in località turistiche importanti, appartamenti nel centro di Bari e Montecatini Terme, capannoni industriali situati presso il Baricentro di Casamassima e Mantova, 687 rapporti bancari, varie scuderie di cavalli da trotto iscritte all'U.N.I.R.E., 61 beni mobili registrati, costituiti da auto di potente cilindrata, quote sociali e compendi aziendali di società con fatturati di diversi milioni di euro.

pefacenti, usura e riciclaggio di proventi illeciti derivanti dalle citate attività e da fatti di contrabbando relativi agli anni '90.

Le indagini, iniziate nella primavera del 2006 hanno consentito di accertare che il boss, appena uscito dal carcere dopo la pena definitiva a 14 anni di detenzione per fatti di mafia, aveva ripreso il controllo dell'organizzazione criminale e la gestione delle attività criminali altamente remunerative (quali il traffico di sostanze stupefacenti, l'usura, rapine ai tir con sequestro di persona) arrivando a essere parte integrante del tessuto economico legale del territorio, mediante il controllo diretto di imprese di rilevanti dimensioni.

Altro aspetto caratterizzante dell'indagine è il respiro internazionale degli investimenti dei clan in quanto, tramite rogatoria internazionale, la Corte inglese ha disposto, sulla scorta delle indagini italiane, il sequestro delle quote⁽⁴⁹⁾ di una delle società britanniche più importanti tra quelle operanti nel settore delle scommesse *on-line*, avente sede a Londra e con numerose filiali in Italia.

Tale società, in possesso di regolare autorizzazione da parte della *Gambling Commission* inglese, seppur formalmente intestata al figlio di un pregiudicato, già condannato in passato per fatti di mafia in quanto «cassiere» di un noto clan barese, è risultata dalle indagini di proprietà dello stesso. Tale attività di sequestro è stata effettuata grazie alla cooperazione con la S.O.C.A. (*Serious Organised Crime Agency*) di Londra.

Sempre il Nucleo PT/G.I.C.O. di Bari, ha concluso, nell'ottobre 2010, l'indagine convenzionalmente denominata «BOCCIULO», coordinata dalla locale D.D.A., individuando un sodalizio criminale, capeggiato da noti soggetti legati ad un clan barese, dedito prevalentemente all'usura e al riciclaggio di proventi illeciti.

Elemento caratterizzante dell'organizzazione criminale era l'individuazione delle vittime all'interno di circoli ricreativi di Modugno (BA), riconducibili ai soggetti indagati, dove, tra i frequentatori con il vizio del gioco, venivano, individuati i potenziali "clienti" da sottoporre ad usura; a questi ultimi venivano, altresì, proposti pacchetti viaggio gratuiti con destinazione Casinò ubicati in Russia, Slovenia, Croazia e Cipro.

Tale pacchetto viaggio veniva garantito dal sodalizio criminale all'unica condizione che il giocatore acquistasse *fiches* per almeno 5.000 euro. L'accompagnatore (*porter*) si rendeva poi disponibile a prestare denaro, sul posto, ai giocatori in caso di perdite. La restituzione di tali somme avveniva, successivamente, con l'applicazione di tassi usurari mensili oscillanti dal 10% al 20%.

Le indagini hanno, inoltre, consentito di ricostruire il riciclaggio di 50.000 euro provenienti dall'attività di usura, giustificando tale somma come vincita ottenuta da un componente del sodalizio criminale presso uno dei Casinò frequentati e successivamente utilizzata da quest'ultimo per l'acquisto di un immobile

⁽⁴⁹⁾ L'ammontare di tali quote societarie è pari a 2 milioni di euro.

A conclusione delle indagini, nell'ottobre 2010 sono state emesse 26 ordinanze di custodia cautelare, di cui 18 in carcere, nei confronti degli appartenenti al sodalizio criminale ritenuti responsabili dei reati di usura, estorsione, riciclaggio ed esercizio abusivo del credito. Gli accertamenti patrimoniali eseguiti nei confronti dei soggetti indagati hanno portato al sequestro di immobili, autovetture, imprese e rapporti finanziari, per un valore complessivo stimato di 15 milioni di euro. Nel corso dell'esecuzione dell'attività operativa, sono stati inoltre sottoposti a sequestro d'iniziativa dei militari operanti altri beni mobili (denaro, gioielli, assegni, ecc.), per un valore complessivo di circa 450.000 euro.

Il Nucleo PT/G.I.C.O. di Lecce ha concluso nell'ottobre 2010, sotto la direzione della locale D.D.A., in stretta sinergia con lo S.C.I.C.O., l'indagine convenzionalmente denominata «POKER 2» nei confronti di un'associazione per delinquere dedita all'illecita raccolta di scommesse *on-line* su eventi sportivi.

Nello specifico, i promotori dell'organizzazione, con la collaborazione di vari soggetti dislocati sul territorio nazionale, hanno ideato e realizzato una capillare rete di centri raccolta delle scommesse (almeno 500 agenzie) operante sul territorio nazionale utilizzando un *bookmaker* con sede in Austria, senza le prescritte autorizzazioni per l'esercizio di tali attività.

Le indagini hanno consentito di provare il diretto interesse al settore da parte della criminalità organizzata. Nell'illecita attività di raccolta scommesse, infatti, è stato dimostrato il coinvolgimento di un noto pregiudicato salentino, condannato con sentenza irrevocabile per associazione a delinquere di stampo mafioso, in grado di controllare oltre 50 agenzie dislocate in Puglia, Emilia Romagna e Veneto, rientranti nella rete di almeno 500 agenzie dislocate su tutto il territorio nazionale.

A conclusione delle indagini, sono stati segnalati all'Autorità Giudiziaria 431 soggetti di cui 22 per associazione per delinquere finalizzata all'esercizio abusivo di attività di gioco e scommesse raccolte telematicamente, nonché 4 persone per rivelazione del segreto d'ufficio e falsità ideologica. Al termine degli accertamenti economico-patrimoniali nei confronti di alcuni soggetti riconducibili alla famiglia del citato appartenente alla criminalità organizzata pugliese, sono stati sequestrati beni per un valore stimato di circa 4,3 milioni di euro, costituiti da quote di capitale sociale di numerose imprese con sede nella provincia di Lecce, conti correnti bancari, immobili ed autovetture.

Cosa Nostra

Oltre al coinvolgimento del clan siciliano nella citata operazione HERMES, l'interesse dei gruppi mafiosi palermitani per il settore del gioco è testimoniato da alcune significative operazioni. Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria ed il Gruppo di Palermo, nell'ottobre del 2009, nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata «TILT», coordi-

nata dalla locale D.D.A. a seguito dell'analisi di alcuni pizzini rinvenuti nel covo di due latitanti al momento della loro cattura, hanno individuato le attività commerciali, dislocate in alcuni comuni della provincia di Palermo (Isola delle Femmine, Capaci, Carini, Cinisi e Terrasini), presso le quali un noto clan mafioso di Palermo aveva dislocato le proprie *slot machine*, fittiziamente intestate a prestanome, con la finalità di occultare i beni ed i proventi connessi alla gestione degli stessi congegni. L'attività di indagine ha portato al sequestro di 17 *slot machine*, aventi un valore commerciale di circa 50.000 euro che, ove regolarmente detenute e gestite, avrebbero garantito introiti per circa 100 mila euro l'anno. Ai due elementi di vertice del clan mafioso, in stato di detenzione, è stato contestato anche il reato di trasferimento fraudolento e possesso ingiustificato di valori in concorso con i prestanome.

Sempre il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata «GOOFY», ha svolto indagini volte all'aggressione dei patrimoni illecitamente costituiti nonché alla repressione di reati di natura economico-finanziaria da parte dei nuovi vertici di un importante mandamento mafioso palermitano. Le indagini hanno portato, nel novembre del 2009, all'esecuzione del fermo per indiziato di delitto di un appartenente al clan mafioso ritenuto responsabile di avere gestito affari ed imprese nell'interesse degli esponenti del mandamento, essere divenuto punto di riferimento nella provincia di Palermo in relazione «all'autorizzazione» all'apertura od alla chiusura delle attività commerciali e di avere gestito la cassa per conto della famiglia mafiosa, anche in relazione al traffico di stupefacenti ed al controllo delle scommesse e del gioco clandestino. Le operazioni di polizia giudiziaria, in particolare la perquisizione di un esercizio commerciale, hanno portato al sequestro di armi comuni da sparo, relativo munizionamento, denaro contante per la somma di 8.000 euro in contanti nonché documentazione riconducibile al ruolo del fermato quale gestore delle scommesse e del lotto clandestini organizzate dalla famiglia mafiosa.

Criminalità sarda

Il Nucleo PT/G.I.C.O. di Cagliari, lo scorso mese di gennaio, ha concluso l'operazione convenzionalmente denominata «ROUND UP» che ha consentito di segnalare alla competente A.G. 22 soggetti, sette dei quali in stato di arresto, per delitti di associazione per delinquere finalizzata al traffico internazionale di sostanze stupefacenti, riciclaggio e reimpiego di capitali di illecita provenienza, trasferimento fraudolento di valori e favoreggiamento, nonché di sequestrare beni⁽⁵⁰⁾ per un valore stimato di 3 milioni di euro. Le indagini, avviate nell'estate del 2009, avevano già por-

⁽⁵⁰⁾ 8 case di grande metratura di cui 2 ville anche con piscina, 4 terreni edificabili, 5 autovetture di grossa cilindrata e un motociclo, depositi bancari, titoli, contanti e quote societarie.

tato nel febbraio 2010 all'arresto in flagranza di reato di 7 persone, 6 italiani e 1 spagnolo, e al sequestro di 10,5 kg di cocaina purissima proveniente dal Sudamerica, via penisola iberica, occultati nel doppiofondo ricavato all'interno del serbatoio di un fuoristrada, anch'esso sequestrato.

Gli ulteriori approfondimenti economico-patrimoniali delegati in via preventiva dall'Autorità Giudiziaria, consentivano di verificare la sproporzione tra le disponibilità finanziarie e di beni ricostruite in capo agli arrestati e i redditi leciti dichiarati al Fisco dagli stessi, nonché le pressoché inesistenti attività economiche esercitate. Veniva, altresì, accertato il ricorso alla fittizia intestazione di beni a «prestanome», nonché l'uso di numerosi «fiancheggiatori» che favorivano la ripulitura del denaro sporco. In particolare, sono state accertate due distinte operazioni di riciclaggio di denaro di illecita provenienza, svolte tra l'ottobre 2006 e il maggio 2007, poste in essere mediante «l'acquisto», da parte di uno degli arrestati, di schedine vincenti del Superenalotto, utilizzate per ripulire oltre 200 mila euro grazie ai favori e all'intermediazione del titolare e del gestore di una ricevitoria di Cagliari.

Questi due «fiancheggiatori» hanno dapprima ricevuto dai narcotrafficanti il denaro sporco in contanti, poi hanno consegnato loro le schedine vincenti del Superenalotto per consentire l'incasso dei relativi premi presso la Sisal, e infine hanno pagato le persone che avevano effettivamente eseguito le giocate vincenti. La somma «ripulita» con il Superenalotto è stata poi reimpiegata in investimenti immobiliari, consistenti nell'acquisto di terreni edificabili e nella costruzione di case, anche con la complicità di soggetti insospettabili.

6. IL PENSIERO DELLE ASSOCIAZIONI ANTIUSURA

Il tema della crescita esponenziale di cittadini attratti dal gioco e dei possibili effetti negativi è stato affrontato già nel corso di una seduta plenaria della Commissione del 27 aprile 2010. È intervenuto monsignor Alberto D'Urso, segretario nazionale della Consulta nazionale antiusura⁽⁵¹⁾: «Le cause che generano l'usura dovrebbero essere tutte prevenute e non incentivate, come invece accade ad esempio con il gioco d'azzardo. Non si contano gli interventi che la Consulta nazionale antiusura ha promosso in merito a tale piaga, per il gioco d'azzardo illegale ma anche per quello legale, che si attua attraverso gli innumerevoli giochi proposti quotidianamente dai mezzi di informazione e che sottraggono denaro alle famiglie con tecniche sempre più raffinate. Nè si può sottacere quanto, in termini di danaro, la criminalità organizzata abbia investito in questa attività, non solo con le scommesse illegali, ma anche con quelle legali, con

⁽⁵¹⁾ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Seduta del 17 novembre 2010. Audizione dei rappresentanti della Federazione delle associazioni antiracket e antiusura italiane (FAI) e della Consulta nazionale antiusura, pagg. 20 e segg..

finalità di riciclaggio, gestendo spesso direttamente anche le attività di raccolta delle scommesse e fornendo il servizio di installazione e manutenzione degli apparecchi, anche con distacco dalla rete telematica. Il gioco d'azzardo legale (superenalotto, lotterie varie, win for life, poker on-line e così via) è ormai un'industria, che macina miliardi di euro e si può affermare con certezza che la sua diffusione di massa è tra le prime cause dell'indebitamento e l'anticamera del ricorso al prestito usurario».

Monsignor D'urso ha anche criticato l'uso di nuovi giochi per reperire fondi per iniziative importanti e meritevoli, rivestendo così la pubblicità al gioco di finalità morali positive: «Anche la questione dei giochi per l'Abruzzo mi pare significhi salvarsi in corner. Ogni volta che c'è bisogno di fondi, si ricorre al gioco d'azzardo e questo mi sembra anche immorale. Non lo dico perché sono un prete (ma gioisco dell'esserlo), lo affermo soprattutto come uomo: è un principio sballato, che non tiene affatto in conto gli studi svolti da sociologi e psicologi sull'argomento. Non vorrei che capitasse quello che è accaduto per il fumo: adesso sui pacchetti di sigarette si scrive che il fumo uccide perché i soldi non sono più sufficienti per curare le vittime del fumo. Presto, anche i soldi incassati con il gioco d'azzardo non saranno più sufficienti per curare le vittime del gioco d'azzardo. Attualmente, a fronte di una popolazione dell'80 per cento di italiani che giocano, i giocatori patologici costituiscono oltre il 3 per cento; eppure l'incremento di tale percentuale si facilita in tutte le maniere non so con quale senso di moralità e di servizio alle persone».

Su questi punti si è poi tenuta il 15 marzo 2011 un'audizione specifica del VI comitato con il professor Maurizio Fiasco, consulente della Consulta nazionale delle fondazioni antiusura. Nel corso dell'audizione⁽⁵²⁾ sono stati affrontati sia il tema dei rischi legati alla progressiva crescita ed accessibilità delle offerte di gioco, sia quello dei reali vantaggi per lo Stato in termine di entrate fiscali, sia dei rischi legati alla presenza di varie forme di illegalità nel settore⁽⁵³⁾.

Sul primo punto il professor Fiasco ha fatto una puntuale analisi: «Nel corso di questi 15 anni è cambiato il modello di regolazione di tutto il comparto, modello che si scontra con una insufficienza a governare le principali variabili di un fenomeno del genere. Siamo passati da una situazione nella quale il paradigma dello Stato era autorizzare alcune forme per contenere un comportamento, una condotta di consumo ritenuta un disvalore, ad una seconda fase (tra il 1992 e il 2003) nella quale il modello si è basato sull'incremento delle entrate tributarie dello Stato, con la conseguente costruzione di una fiscalità sul comparto dei giochi. Sostanzial-

⁽⁵²⁾ Cfr. resoconto stenografico relativo all'audizione del professor Maurizio Fiasco, consulente della Consulta nazionale delle fondazioni antiusura, svolta in data 15 marzo 2011, nell'ambito dei lavori del VI Comitato (Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto), declassificato da *Riservato* a *Libero* con deliberazione della Commissione nella seduta del 23 maggio 2011.

⁽⁵³⁾ Sull'argomento si vedano anche i documenti consegnati all'Archivio della Commissione dal professor Fiasco: Doc. 558.1 *Allegato statistico relativo al «gioco d'azzardo»* e Doc. 558.2 *Relazione relativa al «gioco d'azzardo»*.

mente, si è verificato un allargamento verso il basso della partecipazione sociale ai giochi, con una segmentazione del mercato – parlo dell'ultima fase – tale da raggiungere tutti gli strati sociali e ogni fascia d'età. Si è costruito un modello di comunicazione; si è creato un marketing specifico e il risultato dal punto di vista del fatturato lordo è innegabile: in 15 anni la spesa di consumo degli italiani per il gioco si è decuplicata».

«Non altrettanto in termini proporzionali è accaduto per le entrate tributarie dello Stato, e vorrei provare a spiegarne le ragioni. L'offerta iniziale si basava su alcune occasioni di gioco, scandite dentro un calendario annuale in coincidenza di grandi eventi quali potevano essere la lotteria di Capodanno, piuttosto che un evento settimanale quale il gioco del Lotto o i giochi a pronostici quali Totocalcio o Totip, dove la promessa di vincita era importante, anche iperbolica per certi aspetti; non esisteva un'offerta che promettesse giochi in tempo rapido e di piccola quantità. Parlo del periodo 1992-2003, quando si è cercato di costruire una politica tributaria sul gioco, che presenta un'imposizione fiscale regressiva sul reddito, cioè in rapporto al reddito disponibile del contribuente la percentuale che viene devoluta all'erario partecipando egli al gioco è inversamente proporzionale a quello che lui detiene; quindi non c'è una progressività sul reddito. Le élite che giocano al casinò restano tali, anzi tendono addirittura a ridursi mentre gli strati sociali con un reddito insufficiente sono più propensi a partecipare al gioco».

«Chiusa questa parentesi sul carattere regressivo dell'imposizione fiscale sul reddito, dobbiamo ammettere che l'obiettivo è stato assolutamente centrato. Si trattava infatti di una moltiplicazione di eventi straordinari che davano un gettito all'erario nonché una promessa di vincita al partecipante molto consistente».

«Il panorama cambia nel 2003 quando si è assistito ad una contrazione fino all'estinzione delle forme tradizionali di gioco pubblico di alea legato agli eventi. Tali forme oggi rappresentano una esigua nicchia del mercato complessivo, laddove il grosso della domanda è stato sostenuto e generato verso giochi a bassa soglia, che quindi non comportavano una decisione di una qualche complessità: reperire il luogo dove giocare, elaborare il senso dell'appuntamento settimanale, bisettimanale o trisettimanale. Tale offerta a bassa soglia infatti non interpolava la quotidianità della persone: si trovava sotto casa, nella mensa aziendale, nel bar e, ultimo scenario, addirittura dentro casa, trasferendo la piattaforma del gioco nelle mura domestiche. Per consentire questo allargamento si sono dovuti creare giochi a bassa soglia che da un lato promettessero vincite anche significative, ma dall'altro fossero contrassegnati dall'esperienza quotidiana di piccole vincite di due, tre, cinque euro, assolutamente irrilevanti, tali però da spingere il giocatore a immettere nuovamente la piccola somma nel circuito».

«Le sale per il gioco del bingo inizialmente sarebbero dovute servire soltanto per il gioco della tombola, mentre adesso sono centri polivalenti dove si possono fare tante altre cose. Di fatto, senza modificare il codice penale, sono stati autorizzati casinò di quartiere, ossia sale anche di 500

metri quadrati, dove si trovano l'angolo per le scommesse, l'angolo per la partecipazione al tavolo virtuale del poker informatico e del cosiddetto texano e l'installazione di decine e decine di *slot machines*. Alcuni di questi centri polifunzionali sono strutturati su tre piani: in quello superiore vi sono le giostrine con i cavallucci per i bambini (come nei parchi giochi) e in quelli inferiori vi sono a destra la sala con i giochi di abilità per gli adolescenti, a sinistra ampie sale con roulette, *slot machines*, l'angolo per il poker e così via».

L'aspetto paradossale, secondo il professor Fiasco, è che tutti questi nuovi giochi non hanno portato ad un effettivo incremento delle entrate dello Stato, ed anzi, ad un probabile decremento delle spese che generano ricchezza da parte dei cittadini: «Con la creazione di questi giochi a bassissima soglia, si sono dovute ridurre notevolmente le aliquote delle entrate erariali. Qui veniamo al paradosso di una spesa crescente, ma di entrate erariali percentualmente decrescenti (e nell'ultimo anno, il 2010, anche in valori assoluti). Lo scorso anno, cioè, dalla complessa economia dei giochi l'erario ha ricavato una somma in assoluto inferiore a quella dell'anno precedente; in percentuale, siamo passati dal 32 per cento circa, qual era l'ammontare dei cespiti per lo Stato negli anni '90, a circa 14 punti percentuali (questo è il valore attuale); per l'anno prossimo, è stato programmato un ulteriore obiettivo di business per arrivare ad 80 miliardi di euro. Quest'ultima cifra rappresenterebbe il 10 per cento dell'ammontare complessivo della spesa degli italiani per consumi, dall'alloggio fino al gioco, per l'appunto».

«La percentuale di entrata prevista per lo Stato per i diversi giochi è fissata per legge e riassumo rapidamente le percentuali: sulle *slot machine* la percentuale di prelievo erariale lordo è di 12,6 punti percentuali; sulle videolotterie, che sono *slot machine* che promettono vincite iperboliche, il prelievo fiscale è del 2 per cento; sui bingo è dell'11 per cento; sui giochi a base ippica, cioè connessi agli eventi degli ippodromi, è del 4,8 per cento; sulle scommesse si scende a 4 punti percentuali; sulle lotterie e sui gratta e vinci si sale a 16,5 punti percentuali; sul lotto, che era il gioco che dava le maggiori entrate perché erano variabili a seconda degli esiti delle estrazioni, lo scorso anno lo Stato ha ricavato il 24 per cento della somma versata; sul superenalotto si è arrivati al 50 per cento; sui giochi cosiddetti di abilità con vincita in denaro, come il poker on line, si scende di nuovo al 3 per cento. Come potete vedere, c'è una tassazione variabile, che lo scorso anno ha dato un valore medio di 14,8 punti percentuali, a fronte di un valore medio dell'anno precedente di 17 punti percentuali».

«Perché questo saldo negativo? Perché si è avuta una contrazione della spesa per i giochi che davano entrate erariali superiori. Questo spiega l'arcano. Questi dati sono incontrovertibili, perché la legge fissa il ricavato e questo non può variare. Non vi è un significativo indotto dalla economia dei giochi, perché il processo richiede postazioni informatiche complesse e anche installazioni fisiche, ma non c'è una filiera del settore dei giochi, come può esservi in un settore che adesso è in crisi, ma è sempre tra i fondamentali dell'economia italiana, quale quello del-

l'auto. Quello del gioco d'azzardo invece è un settore che non chiede grandi investimenti in ricerca e sviluppo, né richiede, a parità di capitale, la stessa quantità di personale addetto, anzi la gran parte di queste installazioni funzionano con lo stesso personale che c'era prima (pensiamo al caso delle tabaccherie)».

Il professor Fiasco ha poi elencato quattro possibili rischi legati alla presenza di illegalità nel sistema dei giochi, ed ai quali la enorme pubblicità del gioco legale produce comunque effetti di traino positivi: «Un primo effetto potrebbe essere la diffusione sul territorio di luoghi di spostamento e di movimento di denaro contante; si tratta di un effetto di incentivo alla criminalità predatoria di strada. Il secondo effetto è la parcelizzazione della diffusione di offerte di denaro ad una platea di giocatori in condizioni di dipendenza. Il terzo, constatabile a seguito della capillarizzazione delle installazioni di gioco, è la verticalizzazione del controllo illecito sull'installazione stessa, sulla manutenzione e sulla manomissione delle macchinette. Del quarto effetto, legato anche alla contraffazione dei biglietti, si parla poco, nonostante sia molto rilevante, dal momento che si tratta di una truffa in senso tecnico, che presuppone anche una certa collusione. Il gestore che mette in vendita biglietti contraffatti, infatti, spesso è stato avvicinato e coinvolto nell'operazione illegale; solo in alcuni casi è vittima esso stesso di una truffa, mentre in diversi altri è portato a condividere la partecipazione all'illecito, visto il bassissimo rischio che l'operazione comporta».

Il tema che più interessa l'attività delle fondazioni antiusura è il rischio di indebitamento e la progressiva incentivazione alla partecipazione a giochi da parte di tutte le categorie sociali, particolarmente le più deboli, che si sta verificando: «Il gioco d'azzardo patologico è un quadro clinico tipizzato dalla Organizzazione mondiale della sanità ed incluso nel manuale statistico diagnostico dei disturbi psichici. La dipendenza dal gioco d'azzardo è un fenomeno reale e riconosciuto in molti Paesi, ma non dal nostro Paese».

«Questo si collega anche alla questione della pubblicità e del marketing. Non essendo riconosciuto, non si ha una stima precisa delle quantità, come non c'è un'offerta di terapia, se non pionieristicamente da parte di qualche Regione, di organismi del terzo settore o del volontariato, tra cui anche le fondazioni antiusura».

«Quello che mi preme sottolineare – prosegue il professor Fiasco – è che la interazione tra il legale e l'illegale si gioca proprio sulla espansione del settore dei giocatori in condizioni di dipendenza psichica. Perché? In una prima fase, l'esistenza di un mercato illegale ha giustificato l'introduzione di nuovi giochi, ma non sono stati introdotti nuovi giochi simmetrici ai giochi illegali. Non si sono create bische legali per sottrarre le persone dal frequentare le bische clandestine. E comunque, entrare nel circuito delle bische clandestine comporta difficoltà, ad esempio, per gli anziani, per i bambini o per le donne: c'è un'esclusione. Questo non significa che vadano tollerate, anzi vanno combattute perché hanno effetti perniciosi terribili. Tuttavia, l'offerta non è stata sostitutiva, bensì aggiuntiva

e ha reclutato al gioco settori, persone, strati sociali e generazionali che non vi avrebbero fatto accesso».

«Pensiamo, ad esempio, al settore delle scommesse legate ad eventi sportivi: è stato necessario utilizzare una linea di marketing, reclutando anche talenti della pubblicità per individuare gli elementi simbolici, per indurre le donne a giocare alle scommesse. Le vecchie sale per scommesse erano sporche, maltenute, piene di persone che fumavano compulsivamente. Erano luoghi maschilisti, cioè respingenti per le giocatrici. Si è cambiato il layout, si sono utilizzati colori pastello, si è cambiata la comunicazione, si è modificata l'accoglienza di queste sale, si è creata una linea di pubblicità e si sono reclutate giocatrici alle scommesse, che prima non c'erano».

«Man mano che si estende la platea di coloro che partecipano al gioco, avremo da una parte gli occasionali, la stragrande maggioranza, poi gli abitudinari moderati, una quota molto ampia, quindi gli abitudinari in condizioni già sensibili, i compulsivi, fino ai patologici estremi. È chiaro che gli ultimi segmenti non sono affidabili per il settore dell'offerta legale, quindi si creeranno delle utilità marginali per l'offerta illegale che, con strumenti di finanziamento particolari e con modalità di contatto, recluteranno e potranno anche espandere, come di fatto avviene, i settori tradizionali».

«La pubblicità è fatta sia dall'Amministrazione dei Monopoli, con alcuni messaggi anche di apprezzamento e di valorizzazione degli aspetti formalmente legali del gioco, sia attraverso altri messaggi che invece tendono ad evidenziare gli aspetti ludici del gioco piuttosto che i rischi, anche se negli ultimi tempi qualcosa si è detto al riguardo».

«Poi c'è la pubblicità dei concessionari. In ogni caso, trattandosi di un consumo che dà luogo anche a forme di dipendenza, è da valutare la compatibilità di questa pubblicità con l'ordinamento. Voglio dire - prosegue il professor Fiasco - che se lo Stato italiano decidesse di introdurre, tra le patologie riconosciute dal Servizio sanitario nazionale, le dipendenze da gioco d'azzardo, accogliendo quindi la tipicità di questo quadro clinico, è evidente che questo comporterebbe subito l'inibizione a svolgere forme di propaganda, di pubblicità e di induzione al comportamento, anche perché si aprirebbe la strada a profili di responsabilità civile. Attualmente, anche se si sta formando una giurisprudenza in materia, questo profilo non si evidenzia proprio perché manca il riconoscimento della patologia e delle possibili conseguenze, quali ad esempio il non diritto alla cura. Vi posso assicurare che alle fondazioni risultano parecchie famiglie che hanno congiunti indebitati ad usura per il gioco d'azzardo compulsivo. Se queste famiglie dovessero agire in giudizio per ottenere un risarcimento nonché un trattamento dei debiti contratti e se non dovessero provvedere con propri mezzi alla terapia del congiunto in condizioni di patologia da azzardo, si porrebbero problemi anche dal punto di vista istituzionale abbastanza importanti».

Infine, il professor Fiasco ha segnalato come, ad avviso delle associazioni, i controlli siano ancora carenti e difficili: «Il controllo può essere

formale, a distanza, fisico, con supporto telematico, un controllo con una equipe di professionisti; se non si definisce lo standard è difficile anche quantificare il numero dei controlli stessi».

«Partecipando a vari seminari di formazione per operatori di diversi settori - da quelli dei Sert al terzo settore, a funzionari e ufficiali di polizia giudiziaria che vi hanno partecipato, a rappresentanze degli esercenti le attività economiche - è emerso ovunque dove si sono tenuti questi seminari (da Trani a Taranto, a Roma, a Torino, a Milano, con la testimonianza di funzionari delle squadre mobili o di ufficiali della Guardia di Finanza) che praticamente a ogni operazione di controllo corrispondeva un risultato positivo, nel senso dell'accertamento di un caso di disconnessione. Consideriamo che a Roma ci sono sei persone che si occupano dei controlli in tutta la Polizia di Stato, penso altrettanti - forse di più - della Guardia di Finanza, altrettanti dell'Arma dei carabinieri e quasi nessuno del corpo della polizia municipale, in totale 20-30 persone si occupano dei controlli su un territorio immenso, a fronte di 70.000-80.000 postazioni».

7. L'OPINIONE DI CONFINDUSTRIA.

Nell'audizione del 29 marzo 2011⁽⁵⁴⁾, tenutasi in sede di Comitato, sono intervenuti numerosi rappresentanti delle aziende attive nel settore dei giochi. Scopo dell'audizione, oltre a raccogliere il punto di vista delle aziende sull'attività di approfondimento in corso nel Comitato, era anche quello di avviare un confronto con gli esponenti di Confindustria su alcuni dei punti critici più discussi: la trasparenza delle concessioni, l'apporto in termini di gettito al bilancio dello Stato, la possibilità di realizzare apparecchi apparentemente leciti ma che possano operare anche non connessi con la rete di controllo dell'AAMS.

I vari soggetti auditi rappresentavano l'intera filiera delle aziende interessate al settore dai giochi: i produttori, i concessionari, i distributori, i gestori di sale gioco.

Proprio il dottor Perissich, direttore generale di Confindustria Servizi innovativi e tecnologici, nell'introdurre il suo intervento, ha ricordato la consistenza numerica del settore: «I numeri industriali del settore sono: un fatturato di 6 miliardi di euro, 70.000 addetti (tra occupati diretti e in-

⁽⁵⁴⁾ Cfr. resoconto stenografico dell'audizione dei rappresentanti dell'area Giochi e Intrattenimento di Confindustria: dottor Massimo Passamonti, coordinatore area giochi e intrattenimento e presidente giochi e società; dottor Luigi Perissich, direttore dei servizi innovativi e tecnologici di Confindustria; dottor Francesco Spagnuolo, consigliere ACMI - Associazione costruttori macchine da intrattenimento; dottor Italo Marcotti, presidente Federbingo; dottor Massimiliano Pucci, presidente AS.TRO - Assointrattenimento Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento; dottor Marcello Presilla, ufficio legale area giochi; dottor Antonello Busetto, direttore degli affari pubblici ed economici, svolta in data 29 marzo 2011 nell'ambito dei lavori del VI Comitato (Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto), declassificato da *Riservato* a *Libero* con deliberazione della Commissione nella seduta del 23 maggio 2011.

diretti), 5 miliardi di euro di investimenti in fattori produttivi (ricerca, sviluppo tecnologico e marchi) e, a fronte di un volume di giocate che si aggira intorno ai 53 miliardi l'anno, un contributo all'erario di circa 10 miliardi».

Contributo percentualmente progressivamente in calo rispetto al fatturato, come già riportato nel corpo di questa relazione.

Il dottor Massimo Passamonti, coordinatore dell'Area giochi e intrattenimento di Confindustria servizi innovativi e tecnologici, dopo aver velocemente ricostruito lo sviluppo del settore negli ultimi dieci anni, ha rivendicato con forza che l'obiettivo dello sviluppo del gioco legale è stato quello di sottrarre al controllo della criminalità importanti settori economici, considerati da sempre veicolo di finanziamento e riciclaggio nelle mani della malavita organizzata. Il dottor Passamonti ha anche voluto ridefinire il reale volume delle somme spese nel gioco nel nostro paese: «Credo sia fuorviante continuare a ragionare in termini di 60 miliardi; in Italia infatti detta cifra rappresenta il giocato e rigiocato, mentre l'effettivo giocato da parte del pubblico italiano è pari a circa 17 miliardi. Se si dividono questi 17 miliardi per la popolazione italiana che normalmente gioca, e che varia dai 20 ai 30 milioni di italiani, si ottiene una media di giocata pro capite tra i 600 e i 700 euro all'anno, che al giorno fanno tra gli 1,65 e i 2 euro, quindi un costo inferiore a quello di una colazione. Il volume raddoppia a causa del meccanismo del *payout*, della restituzione dei premi al giocatore».

Inoltre, secondo il dottor Passamonti: «Gli ultimi interventi normativi, contenuti soprattutto nella legge di stabilità dell'anno scorso, stabiliscono norme sempre più stringenti sul controllo delle società concessionarie dello Stato, sugli assetti patrimoniali e societari, sulle persone e sulle attività che esse esercitano territorialmente, ma anche sulle stesse attività, attraverso una serie di regole che in qualche modo afferiscono alle modalità di esercizio della concessione attribuita dallo Stato al concessionario. In alcuni casi, sono addirittura previste limitazioni che non hanno paragoni rispetto ad altri settori economici italiani, che pur non sono esenti da rischi di infiltrazione della criminalità organizzata. Basti pensare che la soglia minima delle transazioni all'interno del settore del gioco è stata portata a 1.000 euro dalla legge di stabilità, mentre in tutti gli altri settori il limite è di 5.000 euro».

Malgrado questi interventi, esistono ancora settori che sfuggono alla regolazione, sia perché rimane un'importante quota di scommesse e giochi attraverso i *videopoker* gestita dalla criminalità (pari a circa 10 miliardi di euro), sia per carenze nella legislazione europea del settore. È la stessa Confindustria a chiedere una maggiore regolazione su questo ultimo punto: «Mentre il sistema italiano ha retto dal punto di vista dell'affermazione della riserva di Stato per il gioco, tanto da diventare nel corso di questi anni, anche a fronte dei risultati ottenuti, un modello a livello europeo, in Italia a livello di applicazione delle norme, evidentemente anche per qualche lacuna da parte delle norme stesse, ma anche e soprattutto perché non c'è chiarezza a livello legislativo, continua ad essere presente

una rete parallela di raccolta sulle scommesse, non autorizzata dallo Stato, che raccoglie – secondo i dati della Guardia di Finanza – tra un miliardo e un miliardo e 500 milioni di euro all’anno. Si tratta di una rete che viene addirittura pubblicizzata, in aperto contrasto con le disposizioni dello Stato italiano. È evidente che chi non ha ritenuto di acquistare una concessione italiana e opera comunque sul territorio italiano – senza controlli, senza l’emissione di ticket registrati e senza ulteriori verifiche da parte dell’autorità pubblica – ha trovato, a macchia di leopardo, accoglienza ai propri ricorsi in diverse sedi giurisdizionali dei TAR. Quindi, mentre esiste un’agenzia che emette il ticket, registra il giocatore, raccoglie il gioco e ha pagato anche la concessione, a cento metri di distanza il clandestino o l’irregolare (perché è chiaro che si avvicina a dove sta il regolare che ha mercato) riesce a sottrarre all’agenzia quote consistenti di mercato».

Sempre secondo il dottor Passamonti, ancora: «L’enorme sviluppo del settore dell’automatico e delle macchine di intrattenimento presenti in molti esercizi pubblici, chiamate *slot machine* (dal punto di vista tecnico AWP⁽⁵⁵⁾ e quelle di ultima generazione VLT⁽⁵⁶⁾), rappresenta anche in questo settore, da cui proviene più della metà della raccolta del gioco in Italia, un’evoluzione positiva rispetto al rischio di infiltrazione e riciclaggio. Infatti, l’aggiornamento dei sistemi informatici delle AWP di vecchia generazione, ancora molti presenti in Italia, con il tramite di una *smart card* inserita nella macchina che consente la lettura immediata di flussi anomali e la sospensione di quella stessa card dal collegamento, e l’introduzione delle nuove macchine VLT, ancora più sicure, nonché impossibili da manomettere, dal momento che l’intelligenza della macchina è collegata ad un software remoto, rappresentano per nostro conto non soltanto un notevolissimo e costosissimo investimento di ammodernamento della rete, ma anche e soprattutto la risposta a requisiti di certezza delle regole del gioco che sono il primo fronte di contrasto alla criminalità».

Anche nel settore delle scommesse sportive Confindustria ha voluto sottolineare il proprio impegno a collaborare con AAMS e Forze di polizia. Impegno che ha dato vita ad una serie di intese: «L’ultima è stata l’intesa con tutti i concessionari per fronteggiare il fenomeno delle scommesse anomale sulle partite di calcio, con il concorso del CONI e della UEFA. La UEFA ha preso a riferimento il modello di gestione delle segnalazioni che è stato adottato in Italia grazie al contributo determinante dei concessionari, anche perché nel settore delle scommesse, soprattutto quelle on line, l’intervento *borderline* è molto più semplice. Questo non significa che il fenomeno è debellato, ma che certamente in Italia esistono regole e condizioni che ne hanno limitato molto la diffusione».

Sull’aspetto del contrasto all’irregolarità, Confindustria ha anche proposto di dematerializzare i ticket di controllo, attualmente cartacei, trasformandoli in digitali. Un vantaggio per chi deve emettere e conservare in

⁽⁵⁵⁾ AWP è l’acronimo di Amusement With Prizes, ossia Gioco a Premi.

⁽⁵⁶⁾ VLT è l’acronimo di Videolottery.

copia miliardi di ticket, ma forse anche un vantaggio per chi deve eventualmente effettuare controlli.

Il dottor Italo Marcotti, presidente di Federbingo, ha fornito dati precisi sul funzionamento del settore: «Il gioco del bingo nasce nel 2000, con una previsione di 480 concessioni in prima battuta e altre 320 in una battuta successiva. In verità, nascono nell'ambito nazionale 334 sale bingo, di cui oggi ci sono 224 sale concessionate e 180 operative. Questo perché molte sale sono sotto fallimento o sono state bloccate per motivi giudiziari. È previsto un nuovo bando per l'anno 2013, in quanto le concessioni nate nell'anno 2001 sono di sei più sei anni. Fino al novembre 2009 abbiamo goduto di un *payout* del 58 per cento, con un prelievo erariale del 23,8 per cento, lasciando a noi imprenditori il 18,2 per cento. Solitamente in una sala bingo media, che funzioni davvero, ovvero che generi circa un milione di euro al mese come volume di gioco complessivo, operano circa 50-60 persone. Questo vuol dire che di quello che è il nostro 18,2 per cento, circa il 60 per cento se ne va per le buste paga; il margine, pagati i costi fissi e gli affitti, è molto basso, intorno al 3-4 per cento. Questo ha portato ad un fallimento progressivo di circa 110-120 sale bingo ed oggi operano 180 sale bingo delle ultime 224 concessionate».

È lo stesso dottor Marcotti a riconoscere che nel settore del Bingo ci sono state pesanti infiltrazioni della criminalità organizzata, ma rivendica agli stessi operatori la denuncia di molte situazioni irregolari: «Abbiamo potuto vedere l'infiltrazione criminale soprattutto nel passaggio in cui gli imprenditori che avevano partecipato al primo bando di gara, non potendo far fronte ai costi dovuti a questo tipo di attività, si sono trovati nelle condizioni di vendere le proprie aziende. In questo momento è stato trovato terreno fertile per poter vedere l'infiltrazione criminale, che ha fatto l'investimento di un piccolo capitale, diventando concessionario dei Monopoli di Stato, potendo così operare in completa «legalità» e, in un certo qual modo, lavare direttamente i propri volumi, avendo sale bingo chiuse, comprandosi da soli i titoli di gioco a manodopera praticamente zero, scontando unicamente il valore del prelievo erariale unico (PREU), pari al 18,2. Per poter far fronte a questo è necessario prevedere nel prossimo bando un innalzamento delle barriere di entrata, valorizzando gli imprenditori che negli ultimi 10-12 anni hanno sempre mantenuto un comportamento corretto e, soprattutto, potenziare l'ufficio AAMS del bingo ed i controlli. Il bingo è un gioco controllato on line e, quindi, è possibile comprendere immediatamente i volumi di gioco generati e se la sala opera o meno negli orari previsti. Questo è assolutamente importante perché, ad esempio, se ho permesso di operare fino alle ore due di notte e chiudo la sala alle ore 24, ho due ore in cui posso operare acquistando titoli, generando volumi e lavando soldi».

La proposta di Federbingo è di rilasciare le prossime concessioni, previste per il 2013, non per sale bingo ma per sale dove siano possibili tutti i tipi di gioco in concessione, fenomeno che già si sta sviluppando autonomamente da quando è stato consentito di installare nelle sale bingo anche le *slot machine*.

La stessa associazione chiede anche di dare velocemente attuazione alla creazione dell'albo dei gestori e degli esercenti: «È un Albo cui dovrebbero essere iscritti tutti gli esercenti e i gestori di *slot machine* e nel quale fare accedere man mano tutte le segnalazioni che possano portare all'estromissione di coloro i quali, per qualunque motivo, commerciale o giuridico, dovessero perdere i requisiti per l'iscrizione. Parlo anche di ragioni commerciali, perché esistono anche gravi situazioni di insoluto a carico dei gestori. Un gestore che passa di concessionario in concessionario, creando insoluti a catena, fa male al sistema; si tratta di situazioni borderline che vanno certamente comprese e segnalate».

«La creazione di questo albo, che è una sorta di banca dati riferita ad esercenti e gestori o comunque un punto di riferimento centrale per tutti i concessionari di *slot machine*, è un impegno verso il quale abbiamo sempre espresso la nostra totale disponibilità a collaborare affinché possa divenire rapidamente realtà, dacché riteniamo che aiuterebbe molto in termini di controllo e di espulsione dal sistema di tutti coloro che per qualche motivo non sono degni di farne parte. Considerato che il nostro problema è proprio quello di eventuali infiltrazioni malavitose, di qualunque stampo, è necessario riuscire a certificarle e averle chiaramente sotto gli occhi, visto che siamo dotati di poteri di controllo, ma purtroppo - giustamente - non di poteri di polizia».

Nel settore delle concessioni, delle scommesse e on line, secondo il dottor Marcotti, con il recepimento della legge comunitaria, in Italia queste due situazioni ora sono assolutamente chiare: «Vi sono le concessioni per il gioco fisico e quelle per il gioco remoto (ossia on line, tramite internet o il telefono). Gli obblighi per il concessionario, di un tipo o dell'altro, e quello che esso può fare sono assolutamente chiari; quello del gioco fisico può raccogliere il gioco attraverso punti di vendita sul territorio, mentre quello del gioco on line può farlo attraverso strumenti remoti (internet, il telefono, la televisione interattiva e via dicendo)».

«Il problema nasce quando il concessionario del gioco remoto interpreta in modo surrettizio la propria concessione, come se potesse portare la propria attività anche sul territorio. Semplificando – riprende Marcotti testualmente – se prendo un personal computer e lo metto in un esercizio commerciale che non ha né la concessione né la licenza, lo trasformo in un punto vendita fisico di gioco: la gente, così, utilizza in modo improprio i conti di gioco, ovviamente con la connivenza e la decisione dell'esercente e del concessionario on line».

«Quest'ultimo, interpretando la legge in modo sbagliato – quindi infrangendola – adopera impropriamente la sua concessione per il gioco da casa o da telefonino, rendendola a questo punto una concessione da punto vendita fisico. Quest'attività non la fanno certamente i grandi concessionari, che non hanno alcun interesse ad infrangere la legge o a fare qualcosa di diverso da quello che la loro concessione impone e richiede, perché c'è il rischio di revoca della stessa. Di chi si tratta, dunque? Al solito, di qualcuno che, avendo preso una concessione on line - che ovviamente ha un costo molto più contenuto di quella fisica - gioca fra i pertugi la-

sciati aperti dalle norme, non tutte così chiare e definite, e le interpreta, sviluppando reti di vendita parallele».

«La logica di queste ultime si collega alla vendita illegale, da parte dei *bookmaker* stranieri (prevalentemente austriaci ed inglesi) che operano in Italia senza licenza né controllo. Di conseguenza, anche in questi punti vendita (con totem, tablet pc, eccetera), si rientra di tutto, senza alcun controllo: nessuno li conosce né sa cosa accade, per cui non c'è possibilità di intervenire. Noi concessionari sappiamo soltanto che ci fanno concorrenza illegale sul territorio e che probabilmente sono anche alimentati dalla malavita (e la alimentano a loro volta)».

Il dottor Francesco Spagnuolo, consigliere dell'Associazione nazionale costruttori macchine da intrattenimento, ha specificato le procedure di costruzione della macchine da intrattenimento destinate ad essere collegate e controllate tramite una *smart card*: «Noi costruttori produciamo macchine da intrattenimento che elettronicamente non sono pronte per essere direttamente collegate alla rete, se non con l'ausilio della *smart card*. Questa viene fornita dai Monopoli di Stato per conto di SOGEI, per cui si tratta di un oggetto che non produciamo noi e del quale non conosciamo l'esistenza: quando viene inserita nella macchina, la sua cifra la chiude completamente e, di conseguenza, tutte le informazioni vengono criptate, al punto tale che nemmeno il costruttore è più in grado di leggerla, ma 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 AS.TRO - Assointrattenimento Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento, 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 art. 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 Gian 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 15 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 SOGEL, che non esistevano da nessuna parte del mondo; non siamo andati 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 fi-

sico 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 delle 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 2010⁽⁵⁷⁾ e dell'audizione del dottor Gianfranco Donadio, procuratore aggiunto presso la Direzione nazionale antimafia, in data 5 aprile 2011⁽⁵⁸⁾.

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% 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 legale⁽⁵⁹⁾, 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,

⁽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 Cons. Diana De Martino). Doc. 533.1.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del dottor Gianfranco Donadio, procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia, 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 Libero* 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 dalla Procura della Repubblica, Direzioni Distrettuali Antimafia di Bologna, Caltanissetta, Catania, Firenze, Lecce, Napoli, Palermo, Potenza, Reggio Calabria, Roma.

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 c.d. 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 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 Grasso Renato, 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 «strut-

tura 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 «Rifinì» e Grasso avevano gestito congiuntamente un'attività per la distribuzione dei video poker 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 Grasso Renato, 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 procedimento, oltre all'emissione di 29 ordinanze di custodia cautelare per associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.), concorrenza sleale (513-*bis*), riciclaggio (art. 648-*bis* c.p.) e reimpiego (art. 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

(art. 41 Cost.)⁽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 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 D.N.A., 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'alimen-

⁽⁶⁰⁾ Si veda in questa direzione la sentenza emessa dal GUP 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.*».

tazione 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 (cd. *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'Amministrazione dei Monopoli. 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 ad 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 ai Monopoli 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'art. 110, comma 7, 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 giocate⁽⁶¹⁾.

Come già specificato in occasione della relazione depositata nel novembre 2010, a proposito delle scommesse telematiche, l'**Amministrazione dei Monopoli** 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

⁽⁶¹⁾ Dalle indagini della DDA 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 ed omologata sull'apparecchio.

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 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 dagli artt. 4 co. 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 di AAMS e che sfuggono ad ogni forma di prelievo fiscale.

Peraltro, in una recente indagine condotta dalla Procura della Repubblica di Palmi⁽⁶²⁾, è emerso che l'esercente l'attività di raccolta da un punto remoto delle scommesse, oltre che raccogliere, in contrasto con i

⁽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 - DDA - di Lecce).

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'art. 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, la 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, poichè è emerso in questo settore un contrasto fra l'ordinamento interno, secondo il quale, ai sensi dell'art. 88 TULPS, è necessaria la licenza e i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi previsti, rispettivamente, agli articoli 43 e 49 del Trattato Ce.

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

La proposta di modifica normativa appare opportuna⁽⁶³⁾, anche perchè 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

⁽⁶³⁾ È peraltro conforme alla sentenza della Corte di Cassazione (*cf.* Cass., Sez. III pen., 28.03.07 n° 16928), che, proprio sulla scorta dell'ultima decisione della Corte di Giustizia 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».

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 Commissione Antimafia⁽⁶⁴⁾, relatore sen. Luigi Li Gotti, approvata nella seduta del 17 novembre 2010, è stata inserita una proposta di modifica/integrazione all' art. 88 del TULPS, i cui contenuti sono stati integralmente riproposti nel DDL 2484 presentato il 6 dicembre 2010 e avente come primo firmatario lo stesso sen. 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 ad una iniziativa legislativa del sen. Lauro, che il Comitato fa sua, inserita in un DDL 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.

. . .

Sono pubblicate in appendice le due citate iniziative legislative:

a. Disegno di legge nr. **2484**, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 6 dicembre 2010, «Concorsi, operazioni a premio, scommesse e lotterie, licenze».

b. Disegno di legge nr. **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».

⁽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.



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:

«*I-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.*

I-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.

I-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.



Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 2714

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LAURO, BURGARETTA APARO, CALIGIURI, CARLONI, COSTA, DE LILLO, FASANO, MENARDI, TOTARO, VALENTINO, ALLEGRINI, BENEDETTI VALENTINI, BORNACIN, CASTRO, CURSI, FLUTTERO, GRAMAZIO, GUSTAVINO, LI GOTTI, MORRA, MUSSO, PALMIZIO, POLI BORTONE, RAMPONI, SPEZIALI, DE GREGORIO, FANTETTI, SERRA, BETTAMIO, D’AMBROSIO LETTIERI, PETERLINI, LUMIA, Mariapia GARAVAGLIA, LANNUTTI, ASTORE, AMORUSO, COMPAGNA, SARRO, SCIASCIA, Giancarlo SERAFINI, CALABRÒ, SPADONI URBANI, BEVILACQUA e GIULIANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA 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

ONOREVOLI SENATORI. - Il mercato del gioco e, in particolare, quello del gioco d'azzardo, sia cosiddetto legale o autorizzato, sia illegale, in mano alla criminalità organizzata, è, in Italia, in fortissima espansione (non meno di 100 miliardi di euro per il 2012), anche con riferimento al gioco d'azzardo *on line*. Esso, di fronte alla sostanziale indifferenza delle istituzioni, dell'informazione e della pubblica opinione, sta producendo effetti devastanti sui redditi delle famiglie, dei soggetti meno abbienti e sulle categorie più deboli della società, giovani ed anziani, specie in una fase di recessione economica, nonché patologie, i cui costi umani e sociali, in futuro, saranno rilevanti. Esiste, in molti casi, una continuità e una contiguità, ormai accertata dalle indagini della magistratura e dalle operazioni di polizia, tra il cosiddetto gioco d'azzardo legale o autorizzato e quello illegale, in mano alla criminalità organizzata, che è ramificato su tutto il territorio nazionale, ma assume una valenza allarmante sui territori di tradizionale insediamento delle società criminali e dei circuiti malavitosi. Il sistema normativo, sanzionatorio e di controllo, quindi, non appare sufficiente a disciplinare, a controllare e a sanzionare una situazione che diventa ogni giorno più grave. In attesa che il Parlamento discuta la prima relazione sul tema, approvata all'unanimità dalla Commissione antimafia ed inviata, l'anno scorso, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (*Doc. XXIII*, n. 3, relazione approvata il 17 novembre 2010 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della magia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere) ed altre relazioni, che sono in corso di redazione da parte del comitato anti-

riciclaggio della commissione stessa, pervenendo ad una auspicabile commissione di inchiesta parlamentare sul gioco d'azzardo, appare indifferibile provvedere a rafforzare il sistema normativo con misure urgenti sul gioco d'azzardo per la tutela dei minori, sul divieto della pubblicità ingannevole, sul riciclaggio e sulla trasparenza dei flussi finanziari in materia di scommesse, contenute nel disegno di legge che si propone.

Molti giochi sono notoriamente «pericolosi» per i minori (*new slot*, giochi *on line*), in quanto caratterizzati da una vera e propria rivoluzione tecnologica. Essi definiscono un nuovo modo di giocare - solitario, decontestualizzato (a ogni ora e in ogni luogo), globalizzato, con regole semplici e universalmente valide ad alta soglia di accesso per le frange più giovani della società. Si tratta, infatti, di tipologie di gioco che si rivolgono a un pubblico generalmente «indifeso», in quanto lontano dall'azzardo e dai suoi «luoghi di culto»: adolescenti, pensionati mai entrati in sale da gioco, interi nuclei familiari, con i loro bambini, popolano le sale da gioco. L'esigenza della tutela del consumatore *in subiecta materia* e la conseguente necessità di contrasto al fenomeno delle cosiddette «ludodipendenze» e del «gioco d'azzardo patologico» è, peraltro, da sempre avvertita dalla giurisprudenza comunitaria ed amministrativa, come testimoniano le restrizioni alle attività di gioco apportate dagli Stati membri, giustificate dal motivo imperativo di interesse generale costituito dalla «tutela del consumatore e la prevenzione della frode e dell'incitazione dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco». In tale ottica, la recente legge «di stabilità» (legge 13 dicembre 2010, n. 220)

ha introdotto, per la prima volta in modo espresso nel nostro ordinamento, il divieto generalizzato di gioco per i minori di anni diciotto, prevedendo, in caso di inosservanza del divieto, la sanzione amministrativa da 500 a 1.000 euro e la chiusura dello stesso esercizio fino a quindici giorni nei confronti del titolare dell'esercizio commerciale, locale o, comunque, punto di offerta del gioco. Al fine di rafforzare l'impianto normativo di fondo previsto dalla legge di stabilità, mantenendone la «filosofia», l'articolo 2 del presente disegno di legge prevede un inasprimento delle sanzioni previste per chi consente ai minori di anni diciotto la partecipazione ai giochi pubblici, per aumentare la deterrenza del divieto. In particolare, la sanzione pecuniaria da 500 a 1.000 euro viene aumentata da 5.000 a 20.000 euro, precisando che la sanzione amministrativa della chiusura dell'esercizio (da dieci a trenta giorni anziché fino a quindici giorni) si applica indipendentemente dall'irrogazione della sanzione pecuniaria e dalla eventuale definizione in via breve della stessa. Inoltre, la norma prevede una ulteriore sanzione amministrativa qualora il trasgressore commetta tre violazioni nell'arco di un triennio, stabilendo, in tale ipotesi, la revoca da qualunque autorizzazione o concessione amministrativa, rilasciata in materia di gioco pubblico. Si tratta, come è noto, dell'autorizzazione di polizia prevista, a seconda delle diverse tipologie di gioco, dagli articoli 86 e 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (Tulps), di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e della concessione amministrativa rilasciata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS). Poiché le violazioni della specie sono accertate dal competente ufficio di AAMS, la norma prevede che sia l'ufficio accertatore a comunicare alle autorità che hanno rilasciato le autorizzazioni (comune o questura) l'avvenuta violazione, onde consentire ad esse di applicare la predetta sanzione accessoria.

Per motivi di coordinamento, il comma 2 dell'articolo 2 del disegno di legge, abroga le disposizioni recate dall'articolo 1, comma 70, periodi secondo, terzo e quarto, della citata legge n. 220 del 2010 ed i commi 8 e 8-bis, nonché il primo periodo del comma 9-ter dell'articolo 110 del Tulps. Il comma 3 dell'articolo 2 del disegno di legge, nell'ipotesi di violazione commessa mediante utilizzo degli apparecchi da divertimento di cui all'articolo 110, comma 6, del Tulps («new slot» e «videolotterie-VLT») aggiunge, a quelle fin qui indicate, una ulteriore sanzione di carattere amministrativo non pecuniario, consistente nella sospensione, per un periodo da uno a tre mesi, dall'elenco di cui all'articolo 1, comma 533, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006). Al riguardo, si ricorda che il comma 82 dell'articolo 1 della citata legge di stabilità, sostituendo il suddetto comma 533 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2006, ha previsto che presso l'AAMS venga istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2011, un elenco riportante i soggetti proprietari o possessori degli apparecchi e terminali per l'esercizio dei giochi, i concessionari per la gestione della rete telematica dei predetti apparecchi e terminali, ogni altro soggetto che svolga attività relativa al funzionamento e al mantenimento in efficienza degli apparecchi ovvero qualsiasi altra attività funzionale alla raccolta di gioco. La disposizione prevede il divieto per i concessionari di intrattenere rapporti contrattuali funzionali all'esercizio delle predette attività di gioco con soggetti diversi da quelli iscritti nell'elenco, sotto comminatoria della sanzione amministrativa pecuniaria pari ad euro 10.000 per ciascun contraente e della revoca della concessione nel caso di «terza reiterazione, anche non consecutiva, della medesima violazione nell'arco di un biennio», oltre alla risoluzione di diritto del rapporto *inter partes*. Il comma 3 dell'articolo 2 del disegno di legge stabilisce, conseguentemente, che, in caso di violazione delle norme

sui minori, i concessionari per la gestione della rete telematica non possono intrattenere, neanche indirettamente, rapporti contrattuali funzionali all'esercizio delle attività di gioco con il trasgressore e che, nel caso di rapporti contrattuali in corso, l'esecuzione della relativa prestazione è sospesa per il corrispondente periodo di sospensione dall'elenco. In sostanza, l'irrogazione di questa sanzione amministrativa comporterà, nell'ipotesi, ad esempio, di pubblico esercizio con apparecchi da divertimento, che, per il periodo di sospensione, l'esercente trasgressore non potrà utilizzare gli apparecchi nel locale in cui è stata perpetrata la violazione. Il particolare rigore previsto nell'ipotesi di gioco minorile con gli apparecchi da divertimento, di cui all'articolo 110, comma 6, del Tulp è giustificato dalla particolare pericolosità insita in questo tipo di gioco, soprattutto per i soggetti, come appunto i minori di età, socialmente più «indifesi».

Appare, altresì, opportuno vietare ogni forma di pubblicità ingannevole che favorisca, tra i soggetti deboli, in particolare minori e anziani, l'accesso al gioco d'azzardo. Al riguardo, ogni violazione è punita con un'adeguata, significativa, ancorché proporzionata sanzione amministrativa pecuniaria.

Dall'anno 2010 è in vigore, anche per gli operatori che esercitano in sede fissa l'attività di offerta di giochi e scommesse e concorsi pronostici, la normativa antiriciclaggio, introdotta dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, in attuazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, modificato dal decreto legislativo 25 settembre 2009, n. 151, già in precedenza in vigore per gli operatori che esercitano tale attività *on line*. Gli obblighi in vigore, che riguardano le agenzie di scommesse, i *corner*, le ricevitorie, le sale bingo e le sale in genere ove viene esercitata l'attività in sede fissa, devono essere rispettati:

dai concessionari AAMS;

dai gestori che operano per conto di un concessionario, il quale fornirà ai propri gestori ulteriori istruzioni operative.

Il citato decreto legislativo n. 231 del 2007, in particolare, individua due tipologie di operatori:

gli operatori di gioco «fisso» (articolo 14, comma 1, lettera *e-bis*), ovvero coloro che svolgono l'attività di offerta di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro;

gli operatori di gioco «*on line*» (articolo 14, comma 1, lettera *e*), ovvero coloro che svolgono l'attività di offerta, attraverso la rete *internet* e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro.

Per la raccolta «fissa», l'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo n. 231 del 2007 prevede l'obbligo di procedere all'identificazione di ogni cliente per movimentazioni superiori a 1.000 euro.

Per identificazione si intende la registrazione cartacea e/o informatica delle seguenti informazioni (Cliente) - Nome e cognome, - Data e luogo di nascita, - Indirizzo di residenza e/o domicilio, - Codice fiscale, - Estremi del Documento di identificazione; (Operazione) - Data e valore dell'operazione, - Mezzo di pagamento utilizzato.

Lo stesso articolo 24, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo prevede che gli operatori che svolgono l'attività di gestione di case da gioco *on line*, ovvero che effettuano l'offerta, attraverso la rete *internet* e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, in presenza di autorizzazione AAMS, procedano all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente, per importo superiore a 1.000 euro e consentono operazioni di ricarica dei conti di gioco, di acquisto e di cambio dei mezzi di pagamento, esclusivamente attraverso mezzi di pagamento, ivi compresa la moneta elettro-

nica, per i quali è possibile assolvere gli obblighi di identificazione. A tali soggetti è fatto obbligo di registrare e acquisire le informazioni relative:

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 operazioni.

Per rendere più efficace l'impianto normativo in materia di antiriciclaggio nel settore dei giochi, l'articolo 3 del disegno di legge prevede un aumento delle sanzioni applicabili nel caso di violazioni commesse da operatori di gioco, soggetti alle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 231 del 2007, quando le stesse vengono eluse frazionando fraudolentemente le operazioni per non superare il limite di 1.000 euro. In secondo luogo, viene introdotta un'ulteriore aggravante quando le violazioni medesime sono commesse da operatori che agiscono in assenza o inefficacia delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Infatti, non v'è dubbio che questi operatori, che agiscono al di fuori di ogni tipo di controllo preventivo di natura amministrativa e che sono sconosciuti sia ad AAMS sia alle forze di polizia, potrebbero più facilmente degli altri veicolare il denaro contante in ambiti estranei ai circuiti finanziari regolari. Se si considera, poi, che molti di questi operatori irregolari sono collegati con soggetti esteri, emerge con maggiore vigore la necessità di inserire norme sanzionatorie dotate di un sufficiente grado di deterrenza. A tali fini, l'articolo 3 del disegno di legge modifica gli articoli

55 e 57 del decreto legislativo n. 231 del 2007, concernenti, rispettivamente, le sanzioni penali ed amministrative in materia di riciclaggio, prevedendo un inasprimento delle relative pene, quando le violazioni previste dalle citate disposizioni sono poste in essere da tali operatori irregolari, in quanto operanti in assenza o inefficacia di autorizzazione di polizia o di concessione amministrativa rilasciata da AAMS. Conseguente a tale nuovo impianto normativo che gli obblighi in materia di antiriciclaggio (identificazione del cliente e registrazione delle operazioni effettuate) si intendono estesi anche agli operatori irregolari, pur non potendo questi essere assimilati ai soggetti dotati di regolare autorizzazione di polizia e di concessione amministrativa.

La lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 3 del disegno di legge introduce la sanzione amministrativa della chiusura dell'esercizio da uno a tre mesi, in caso di reiterazione delle violazioni previste dal decreto legislativo n. 231 del 2007.

Le modifiche legislative proposte non toccano le competenze né la procedura per l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni, che restano, quindi, immutate.

L'articolo 4 del disegno di legge, mutando le previsioni di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136, recante «Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia», disciplina il sistema della tracciabilità dei flussi finanziari relativi ai concorsi pronostici e alle scommesse di qualsiasi genere, introducendo il principio dell'obbligatorietà dell'utilizzo di conti dedicati, bancari o postali, per tutte le attività attinenti ai concorsi e alle scommesse. In particolare, le norme prevedono che tutti i movimenti finanziari relativi a tali attività di gioco siano effettuati attraverso l'addebito o l'accredito su conti correnti dedicati. In tale modo, sarà più efficace l'effettuazione dei controlli in materia di riciclaggio, in quanto tutte le movimentazioni derivanti dall'attività di gioco dovranno tro-

vare conferma nelle entrate e nelle uscite del conto o dei conti dedicati, per cui eventuali transazioni finanziarie non evidenziate in detti conti potranno essere ritenute, presuntivamente, effettuate al di fuori del circuito legale, salvo prova contraria da parte dell'operatore.

La base imponibile dell'imposta sui concorsi pronostici e sulle scommesse è determinata dall'importo delle giocate (raccolta). Ciò presuppone la tenuta di scritture contabili che consentano di mettere a raffronto gli elementi per il calcolo del debito d'imposta e di effettuare i relativi controlli fiscali. A tal fine, con l'articolo 5 del disegno di legge si prevede l'obbligo di tenuta di un'apposita scrittura contabile, ove annotare giornalmente gli importi della raccolta, quelli delle vincite e la relativa differenza. L'importanza di tale registro, pur di matrice fiscale, travalica tale ambito essendo evidente la sua utilità anche per il controllo delle movimentazioni finanziarie dell'operatore ai fini del riciclaggio, venendo così a coniugarsi con la previsione della tracciabilità dei flussi finanziari relativi ai concorsi pronostici e alle scommesse. Infatti, l'importo delle somme incassate, al netto delle vincite pagate, deve trovare corrispondenza con le annotazioni nel conto corrente dedicato. Pertanto, la regolare tenuta del registro in questione assume importanza fondamentale, essendo ad esso attribuito il carattere di vera e propria scrittura contabile a tutti gli effetti fiscali ed extrafiscali e non solo, quindi, per la determinazione delle somme dovute a titolo di imposta unica. Per motivi di semplificazione contabile, è previsto che le registrazioni nel totalizzatore nazionale sono equiparate a tutti gli effetti a quelle previste nel registro in parola.

Le pubbliche amministrazioni, prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire le concessioni o erogazioni superiori a determinati importi, devono acquisire il certificato antimafia, relativo alla sussi-

stenza o meno delle situazioni ostantive previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e le informazioni relative «a tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate», di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252 («Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia»). Quando, a seguito delle verifiche disposte dalle competenti Autorità, è accertata la presenza delle predette cause ostantive ovvero emergono elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate, le amministrazioni cui sono fornite le relative informazioni, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

L'articolo 2, comma 3, del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998 stabilisce che quando si tratta di associazioni, imprese, società e consorzi, la documentazione prevista dal regolamento medesimo deve riferirsi, oltre che all'interessato:

a) alle società;

b) per le società di capitali anche consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, per le società cooperative, di consorzi cooperativi, per i consorzi di cui al libro V, titolo X, capo II, sezione II, del codice civile, al legale rappresentante e agli eventuali altri componenti l'organo di amministrazione, nonché a ciascuno dei consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detenga una partecipazione superiore al 10 per cento, ed ai soci o consorziati per conto dei quali le società consortili o i consorzi operino in modo esclusivo nei confronti della pubblica amministrazione;

per i consorzi di cui all'articolo 2602 del codice civile, a chi ne ha la rappresen-

tanza e agli imprenditori o società consorziate;

per le società in nome collettivo, a tutti i soci;

per le società in accomandita semplice, ai soci accomandatari;

per le società di cui all'articolo 2506 del codice civile, a coloro che le rappresentano stabilmente nel territorio dello Stato.

L'articolo 6 del disegno di legge fissa il principio (comma 3) che, fermo restando quanto prevede la normativa «antimafia», non possono partecipare a gare per il rilascio o rinnovo di concessioni in materia di gioco i soggetti residenti o localizzati in Stati e territori con regime fiscale privilegiato, che non consentono un effettivo scambio di informazioni. Il medesimo divieto si applica ai soggetti partecipati, anche indirettamente, in misura superiore al 2 per cento del capitale o patrimonio, da persone fisiche o giuridiche residenti nei suddetti Stati o territori. Per l'individuazione di questi Paesi la norma rinvia alle disposizioni dettate per le imposte sui redditi.

A tali fini, è previsto (comma 1 dell'articolo 6 del disegno di legge) l'obbligo, da parte delle società ed enti collettivi che partecipano a gare per l'ottenimento di concessioni in materia di giochi, di dichiarare il nominativo e gli estremi identificativi dei soggetti che detengono una partecipazione superiore al 2 per cento del capitale o patrimonio. Poiché è previsto che la dichiarazione comprenda tutte le persone giuridiche o fisiche della catena societaria che detengano, «anche indirettamente», una partecipazione superiore a tale soglia, i soggetti interessati dovranno dichiarare l'effettivo *dominus* della società. Ponendo tali obblighi sopra una soglia minima di partecipazione, la disposizione è compatibile con la normativa comunitaria, in quanto consente di partecipare alle gare anche alle società (estere o nazionali) quotate che non conoscono il nominativo dei soci

quando la partecipazione è al di sotto di detta soglia.

Il disegno di legge in esame, inoltre, prevede che per le società di capitali o le società estere assimilabili alle società di capitali, la documentazione circa la sussistenza di una delle cause di decadenza, di divieto o di sospensione di cui all'articolo 10 della citata legge n. 575 del 1965, e dei tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998 deve riferirsi, oltre che all'interessato e alla società, anche ai soci che detengano, direttamente o indirettamente, una partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 2 per cento. In tal modo, il contrasto agli eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa può assumere maggiore efficacia, impedendo il nascondimento dei reali detentori delle partecipazioni attuato mediante schermi societari o intestazioni fiduciarie, magari situate in Paesi che non consentono lo scambio di informazioni.

In ogni caso, non possono partecipare a gare né ottenere il rilascio o rinnovo di concessioni in materia di giochi pubblici i soggetti in cui il titolare o il rappresentante legale o negoziale risulti indagato, imputato o sia stato condannato, anche con sentenza non definitiva, per uno dei delitti previsti dagli articoli 416, 416-bis, 648, 648-bis e 648-ter del codice penale ovvero, se commesso all'estero, per un delitto di criminalità organizzata o di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite. Il medesimo divieto si applica anche al soggetto partecipato, anche indirettamente, in misura superiore al 2 per cento del capitale o patrimonio da persone fisiche che risultino condannate, anche con sentenza non definitiva, ovvero imputate o indagate, per uno dei predetti delitti.

Per l'esercizio dei giochi pubblici è necessaria l'autorizzazione di polizia prevista dall'articolo 86 o, in caso di scommesse, dall'articolo 88 del Tulp. L'articolo 11 del Tulp sancisce che, salve le condizioni parti-

colari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia «debbono» essere negate a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione e a chi è sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza. Le autorizzazioni di polizia, inoltre, «possono» essere negate a chi ha riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta.

L'articolo 8 del predetto Tulp, inoltre, prevede che le autorizzazioni di polizia sono personali e che nei casi in cui è consentita la rappresentanza nell'esercizio di una autorizzazione di polizia, il rappresentante deve possedere i requisiti necessari per conseguire l'autorizzazione e ottenere l'approvazione dell'autorità di pubblica sicurezza che ha concesso l'autorizzazione.

Con l'articolo 7 del disegno di legge viene previsto, a livello generale, per il solo settore dei giochi, che, fermo restando quanto prevede il Tulp, le autorizzazioni di polizia possono essere rilasciate soltanto quando non sussistono le condizioni ostantive previste dalla legislazione «antimafia», ai sensi dell'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e dell'articolo 10 del regolamento di cui al del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252.

Il gioco *on line* può essere esercitato in base alle prescrizioni fissate dalla legge 7 luglio 2009, n. 88 («Legge comunitaria 2008»), dal decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla

legge 24 giugno 2009, n. 77 (decreto-legge «Abruzzo») e dai provvedimenti attuativi emanati dall'AAMS esclusivamente da soggetti all'uopo autorizzati dalla stessa amministrazione. Il settore sta attraversando un momento di fortissimo sviluppo e, dopo l'approvazione dei citati provvedimenti attuativi, si prevede un notevole incremento di nuove richieste di concessione, nonché di attivazione di nuovi giochi. In prospettiva, questo settore è quello che mostra un più ampio margine di crescita che consentirà, tra l'altro, di sottrarre risorse al mercato illegale e di recuperare, così, gettito a favore dello Stato, a scapito degli operatori illegali.

Il contrasto al gioco illegale, inoltre, consente una maggiore tutela per i consumatori italiani e la possibilità di introdurre, grazie alla tecnologia, serie misure contro il gioco patologico (ad esempio, blocchi automatici quando le giocate superano una determinata numerosità o certi importi). In tale ambito, AAMS ha, fra l'altro, il compito di contrastare la diffusione del gioco illegale ed irregolare, inibendo l'accesso ai siti illegali.

Per impedire che i giocatori, molto spesso inconsapevolmente, accedano ai siti irregolari, con l'articolo 8 del disegno di legge si prevede il divieto assoluto, per gli operatori bancari e finanziari, di procedere al trasferimento di somme verso soggetti che offrono in Italia, attraverso reti telematiche o di telecomunicazione, giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro in difetto di concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio o abilitativo o, comunque, in violazione delle norme di legge o di regolamento o delle prescrizioni definite dall'AAMS.

Tale divieto si ritiene efficace anche per contrastare il riciclaggio di denaro di provenienza illecita che, attraverso il gioco (anche simulato) via *internet*, con operatori illegali, può trovare una ulteriore via di espansione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.***(Finalità)*

1. La presente legge introduce 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, ferma restando l'obbligatorietà, ai sensi della legislazione vigente, di licenze, autorizzazioni e concessioni nazionali per l'esercizio dei concorsi pronostici e delle scommesse, e conseguentemente l'immediata chiusura dell'esercizio nel caso in cui il relativo titolare ovvero esercente risulti sprovvisto di tali titoli abilitativi.

Art. 2.*(Divieto di gioco per i minori)*

1. È vietato consentire la partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai minori di anni diciotto. Il titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco che consente la partecipazione ai giochi pubblici a minori di anni diciotto è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 20.000. Independentemente dalla sanzione amministrativa pecuniaria e anche nel caso di pagamento in misura ridotta della stessa, la violazione prevista dal presente comma è punita con la chiusura dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco da dieci fino a trenta giorni. Le sanzioni amministrative previste nel secondo e terzo periodo sono applicate dall'ufficio territoriale dell'Amministrazione

autonoma dei monopoli di Stato competente in relazione al luogo e in ragione dell'accertamento eseguito. Per le cause di opposizione ai provvedimenti emessi dall'ufficio territoriale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso i provvedimenti stessi. Per i soggetti che nel corso di un triennio commettono tre violazioni, anche non continuative, del presente comma è disposta la revoca di qualunque autorizzazione o concessione amministrativa; a tal fine, l'ufficio territoriale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato che ha accertato la violazione effettua apposita comunicazione alle competenti autorità che hanno rilasciato le autorizzazioni o concessioni ai fini dell'applicazione della predetta sanzione accessoria.

2. Sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) i periodi secondo, terzo e quarto dell'articolo 1, comma 70, della legge 13 dicembre 2010, n. 220;

b) i commi 8 e 8-bis e il primo periodo del comma 9-ter dell'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

3. Nell'ipotesi in cui la violazione del divieto previsto dal comma 1 del presente articolo riguardi l'utilizzo degli apparecchi e dei congegni di cui al comma 6 dell'articolo 110 del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, il trasgressore è altresì sospeso, per un periodo da uno a tre mesi, dall'elenco di cui all'articolo 1, comma 533, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni. Ai sensi del comma 533-ter dell'articolo 1 della citata legge n. 266 del 2005, i concessionari per la gestione della rete telematica non possono intrattenere, neanche indirettamente, rapporti contrattuali funzionali all'esercizio delle attività di gioco con il trasgressore. Nel caso di rapporti contrattuali in corso, l'esecuzione della relativa prestazione è sospesa per il corrispondente

periodo di sospensione dall'elenco. Nell'ipotesi in cui titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco sia una società, associazione o, comunque, un ente collettivo, le disposizioni previste dai commi 1 e 3 del presente articolo si applicano alla società, associazione o all'ente collettivo e il rappresentante legale della società, associazione o ente collettivo è obbligato in solido al pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie.

4. È altresì vietata ogni forma di pubblicità ingannevole, diretta o indiretta, realizzata in qualsiasi forma, volta a favorire l'accesso al gioco d'azzardo. I trasgressori sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 30.000 per ogni violazione del divieto.

Art. 3.

(Norme in materia di riciclaggio)

1. Ai soli fini di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali ed il riciclaggio di denaro di provenienza illecita e di assicurare il pieno rispetto dei principi comunitari, al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 55, comma 6, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La sanzione è triplicata se gli obblighi di identificazione e registrazione non sono assolti o sono assolti in maniera irregolare per effetto dell'indebito frazionamento di una operazione in modo da far apparire gli importi delle giocate o delle vincite inferiori ai limiti previsti dall'articolo 24»;

b) all'articolo 55 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«9-bis). Le sanzioni previste dai commi da 1 a 6 sono aumentate del 50 per cento quando le violazioni ivi indicate sono commesse da soggetti che svolgono, direttamente

o indirettamente, attività di gioco in caso di assenza o di inefficacia delle autorizzazioni di polizia o delle concessioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato»;

c) all'articolo 57 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«5-bis). Le sanzioni previste dai commi da 1 a 5 sono aumentate del 50 per cento quando le violazioni ivi indicate sono commesse da soggetti che svolgono, direttamente o indirettamente, attività di gioco in caso di assenza o di inefficacia delle autorizzazioni di polizia o delle concessioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato»;

d) dopo l'articolo 58 è inserito il seguente:

«Art. 58-bis. - (*Reiterazione di violazioni*) - 1. In caso di reiterazione delle violazioni degli obblighi previsti dal presente decreto in materia di giochi pubblici si applica la sanzione amministrativa della chiusura dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco da uno a tre mesi, anche nell'ipotesi di pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa pecuniaria».

Art. 4.

(Tracciabilità dei flussi finanziari in materia di scommesse)

1. Ai soli fini di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari fianlizzata a prevenire infiltrazioni criminali ed il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, chiunque, ancorché in caso di assenza o di inefficacia delle autorizzazioni di polizia o delle concessioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque

mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere deve utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati in via esclusiva ai predetti concorsi pronostici o scommesse.

2. Tutti i movimenti finanziari relativi ai concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere devono essere registrati sui conti correnti dedicati.

3. La violazione degli obblighi di cui al presente articolo comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa dal 5 al 20 per cento delle somme non transitate sui conti bancari dedicati. Nell'ipotesi in cui titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta del gioco sia una società, associazione o, comunque, un ente collettivo, la sanzione amministrativa di cui al presente comma si applica alla società, associazione o ente collettivo ed il rappresentante legale della società, associazione o ente collettivo è solidalmente obbligato al pagamento della sanzione.

Art. 5.

(Registro delle scommesse)

1. Chiunque, ancorché in caso di assenza o di inefficacia delle autorizzazioni di polizia o delle concessioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere deve annotare in apposito registro, relativamente alle operazioni effettuate in ciascun giorno, l'ammontare globale delle somme giocate, delle vincite pagate e della differenza tra le somme giocate e le vincite pagate. L'annotazione deve essere eseguita, anche con modalità elettroniche,

con riferimento al giorno in cui le operazioni sono effettuate, entro il giorno non festivo successivo. Le registrazioni nel totalizzatore nazionale sono equiparate a tutti gli effetti a quelle previste nel registro di cui al presente comma.

2. Chi non tiene o non conserva secondo le prescrizioni il registro previsto dal comma 1 è punito con la sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 5.000. La stessa sanzione si applica a chi, nel corso degli accessi, ispezioni o verifiche eseguiti ai fini dell'accertamento in materia di imposta unica sui concorsi pronostici e le scommesse, rifiuta di esibire o dichiara di non possedere o comunque sottrae all'ispezione e alla verifica il registro previsto dal comma 1 ovvero altri registri, documenti e scritture, ancorché non obbligatori, dei quali risulti con certezza l'esistenza. La sanzione è irrogata in misura doppia se vengono accertate evasioni dell'imposta unica sui concorsi pronostici e le scommesse complessivamente superiori, nell'anno solare, a euro 50.000.

3. Chi omette di effettuare, in tutto o in parte, le registrazioni previste dal comma 1 è punito con sanzione amministrativa compresa tra il 5 ed il 10 per cento degli importi non registrati. Nel caso di mancata tenuta del registro le sanzioni di cui al comma 2 e al presente comma si applicano congiuntamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e successive modificazioni, e dall'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, e l'ammontare imponibile complessivo e l'aliquota applicabile dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse sono determinati induttivamente sulla base dei dati e delle notizie comunque raccolti o venuti a conoscenza dell'ufficio territoriale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato competente.

Art. 6.

*(Requisiti per la partecipazione a gare
e per il rilascio di concessioni in materia
di giochi)*

1. I soggetti, costituiti in forma di società di capitali o di società estere assimilabili alle società di capitali, che partecipano a gare o a procedure ad evidenza pubblica nel settore dei giochi pubblici, anche *on line*, dichiarano il nominativo e gli estremi identificativi dei soggetti che detengono, direttamente o indirettamente, una partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 2 per cento. La dichiarazione comprende tutte le persone giuridiche o fisiche della catena societaria che detengono, anche indirettamente, una partecipazione superiore a tale soglia. In caso di dichiarazione mendace è disposta l'esclusione dalla gara in qualsiasi momento della procedura e, qualora la dichiarazione mendace sia riscontrata in un momento successivo all'aggiudicazione, è disposta la revoca della concessione. Per le concessioni in corso la dichiarazione di cui ai presente comma è richiesta in sede di rinnovo.

2. All'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«3-bis. Per le società di capitali di cui al comma 3, lettera *b*), concessionarie nel settore dei giochi pubblici, la documentazione prevista dal presente regolamento deve riferirsi, oltre ai soggetti indicati nel medesimo comma 3, lettera *b*), anche ai soci persone fisiche che detengono, anche indirettamente, una partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 2 per cento. Nell'ipotesi in cui i soci persone fisiche detengano la partecipazione superiore alla predetta soglia mediante altre società di capitali, la documentazione deve riferirsi anche al legale rappresentante e agli eventuali componenti dell'organo di amministrazione della società socia,

nonché alle persone fisiche che, direttamente o indirettamente, controllano tale società».

3. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, e dall'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, non possono partecipare a gare o a procedure ad evidenza pubblica, né ottenere il rilascio o il rinnovo di concessioni in materia di giochi pubblici, i soggetti residenti o localizzati in Stati o territori con regime fiscale privilegiato individuati ai sensi dell'articolo 167 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, ovvero residenti o localizzati in Stati e territori diversi da quelli che consentono un adeguato scambio di informazioni, individuati con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze adottato ai sensi dell'articolo 168-*bis* del predetto testo unico. Il medesimo divieto si applica ai soggetti partecipati, anche indirettamente, in misura superiore al 2 per cento del capitale o patrimonio, da persone fisiche o giuridiche residenti nei suddetti Stati o territori.

4. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, e dall'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, non può partecipare a gare o a procedure ad evidenza pubblica né ottenere il rilascio o rinnovo di concessioni in materia di giochi pubblici il soggetto il cui titolare o il rappresentante legale o negoziale risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, ovvero imputato o indagato, per uno dei delitti previsti dagli articoli 416, 416-*bis*, 648, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale ovvero, se commesso all'estero, per un delitto di criminalità organizzata o di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite. Il medesimo divieto si applica anche al soggetto partecipato, anche indirettamente, in

misura superiore al 2 per cento del capitale o patrimonio da persone fisiche che risultino condannate, anche con sentenza non definitiva, ovvero imputate o indagate, per uno dei predetti delitti.

Art. 7.

(Requisiti per la conduzione di esercizi di gioco pubblico)

1. Fermo restando quanto previsto dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, non possono essere titolari o condurre esercizi commerciali, locali o, comunque, punti di offerta di gioco pubblico persone fisiche nei cui confronti sussistono le situazioni ostative previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni; è altresì preclusa la titolarità o la conduzione di esercizi commerciali, locali o, comunque, di punti di offerta di gioco pubblico a società o imprese nei cui confronti è riscontrata la sussistenza di elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252.

Art. 8.

(Divieto di trasferimento di somme verso operatori di gioco illegali)

1. In coerenza con i principi recati dall'articolo 24, commi da 11 a 26, della legge 7 luglio 2009, n. 88, ed al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare ed illegale, l'evasione, l'elusione fiscale e il riciclaggio nel settore del gioco, nonché di assicurare l'ordine pubblico e la tutela del giocatore, le società emittenti carte di credito, gli operatori bancari, finanziari e postali sono tenuti a bloccare i trasferimenti di denaro da chiunque disposti a favore di soggetti che offrono

nel territorio dello Stato, attraverso reti telematiche o di telecomunicazione, giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro in difetto di concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio o abilitativo o, comunque, in violazione delle norme di legge o di regolamento o delle prescrizioni definite dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

2. L'inosservanza dell'obbligo di cui al comma 1 comporta l'irrogazione, alle società emittenti carte di credito, agli operatori bancari, finanziari e postali, di sanzioni amministrative pecuniarie da euro 300.000 a euro 1.500.000 per ciascuna violazione accertata.

3. Con uno o più provvedimenti interdizionali del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sono stabilite le modalità attuative della presente disposizione.

