

Il modello italiano della regolamentazione del gioco pubblico e le varie forme di controllo del gioco

Luca Turchi

Abstract: This dissertation contains an analysis of the legal gambling “rulebook” in Italy, starting from the origins to the latest regulatory and fiscal updates. The dissertation then proceeds to quickly examine the history of the different national gambling markets, highlighting the evolutions that have developed over the last fifteen years or so, also thanks to IT and technological innovations. In conclusion, this overview will show different types of control in the gambling sector, aimed to the common goals of protecting the citizens, the economic operators and tax revenues.

Keywords: Gambling, regulation, economy

Sommario: Riferimenti bibliografici 195

Sono veramente emozionato di essere relatore in questo importante *meeting*; sono stato studente di Scienze economiche bancarie in questa Università degli Studi di Siena negli anni Novanta e poi, successivamente, per mio piacere personale, mi sono laureato in Scienze politiche avendo come relatore della tesi, redatta in materia di giochi, il Professor Berti.

Lavoro nel settore dei giochi pubblici dal Duemila; appartengo al gruppo di persone che solitamente in questi dibattiti viene un po' preso di mira, perché noi dell'Agencia delle Dogane e dei Monopoli (prima Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato) siamo quelli che regolamentano il gioco, siamo quelli che hanno introdotto la disciplina delle varie lotterie, «gratta e vinci», «vinci casa» eccetera eccetera eccetera.

Le persone che giudicano frettolosamente, 'di pancia' potrebbero dire che siamo coloro che alimentano un vizio; chi ha la passione o la pazienza di ascoltare, potrebbe, al termine dell'intervento, reputare che noi dell'Agencia delle Dogane e dei Monopoli siamo semplicemente i pubblici dipendenti (civil servants) che cercano di regolamentare il settore al meglio contemperando vari interessi.

Però ricordiamoci, preliminarmente, una cosa fondamentale: l'Amministrazione cura l'aspetto tecnico di norme che vengono emanate dal legislatore. Quindi ricollegandomi a quanto detto nei prestigiosi interventi della mattina, il dibattito politico nell'introduzione di tutta una serie di nuove tipologie di gio-

Luca Turchi, Public Administration Executive, Italy, luca.turchi@adm.gov.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Luca Turchi, *Il modello italiano della regolamentazione del gioco pubblico e le varie forme di controllo del gioco*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.15, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 185-195, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

co è stato debitamente effettuato; probabilmente, stamattina si voleva dire che è mancato – e forse, in talune trascorse occasioni, posso essere d'accordo – un po' di dibattito pubblico per capire quali potevano essere le criticità e le possibili conseguenze dell'introduzione di vari giochi nel panorama del settore italiano.

Su un parere concordo pienamente, il sistema del gioco non va visto come 'tutto bianco' o 'tutto nero': dobbiamo scorgere la maniera di far convivere svariate, importanti e diverse tematiche presenti all'interno del sistema dei giochi.

Da un punto di vista giuridico, anche se io non sono un giurista, la norma base ancora attuale è il Decreto Legislativo 14 aprile 1948, n. 496 che riporta la possibilità di effettuare la gestione di tutti i giochi pubblici in capo allo Stato con la previsione, già allora, che la Pubblica Amministrazione potesse demandare a soggetti privati la gestione e la raccolta del gioco.

Il mercato complessivo del gioco pubblico, da metà degli anni '90 ad oggi, ha registrato cambiamenti epocali. Nel 1996 è esploso il «SuperEnalotto» – precedentemente chiamato «Enalotto» e gestito dal CONI – gioco ceduto, forse a poco prezzo, a un soggetto privato che l'ha completamente rivitalizzato. Poi, nel 1998, abbiamo registrato l'introduzione delle scommesse sportive a quota fissa: con una battuta, si potrebbe dire che «l'occasione ha fatto l'uomo ladro», e l'occasione si è manifestata con i Mondiali di calcio di Francia del 1998, nello specifico con gli ottavi di finale.

Quindi nel 1999, con decorrenza dal 2000, ci sono stati i bandi di gara per le concessioni delle scommesse sportive ed ippiche in agenzia; e successivamente (2003) l'allora Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ha gestito l'introduzione di quelli che sono, forse, i giochi più importanti a livello di rete fisica ovvero le AWP e le VLT con l'eliminazione dei vecchi *videopoker*.

La differenza tra i due tipi di apparecchi ancora sfugge a molti: lo ascoltavo e comprendevo mentre ci confrontavamo con altri relatori. Fondamentalmente, senza scendere troppo nel tecnico, le VLT sono delle 'macchinette' collegate ai sistemi centrali per cui immediatamente il regolatore ADM, attraverso il suo partner tecnologico, è a conoscenza dello sviluppo contabile della macchina. Le VLT possono restituire vincite molto elevate sia in sala, attraverso il cosiddetto *jackpot* di sala, sia con il *jackpot* di sistema, in tal caso l'utente che gioca a Canicatti può prendere il *jackpot* che è raccolto da tutti i giocatori presenti in ogni parte d'Italia su quel determinato sistema di gioco. Si gioca anche introducendo banconote.

Le AWP sono delle 'macchinette' molto simili per un occhio profano alle VLT ma sono apparecchi che accettano monete da un euro o due euro, non si introducono banconote e la vincita massima è 100 euro. Rispetto alle VLT, il *payout*, cioè quello che viene restituito in vincita al giocatore è inferiore; le macchine non sono collegate in rete e, per tale ultima caratteristica sono quelle che registrano maggiori problemi ai fini dell'attività di controllo che poi in parte illustrerò.

Fatta questa premessa, consapevole che qualche cultore della materia possa avere arricciato il naso sentendomi parlare di 'macchinette', l'attività di presidio del mondo dei giochi condotta dall'Amministrazione viene sviluppata e svolta anche di pari passo con quelle che sono le attività di altre amministrazioni interessate, una fra tutte la Polizia di Stato perché sapete che la maggior parte del-

le regole all'interno del mondo, specie degli apparecchi, sono riportate in una norma 'recentissima' del lontano 1931, ovviamente poi modificata nel corso del tempo, che è il Testo Unico delle leggi pubbliche di sicurezza 18 giugno 1931, n. 773. Nella norma sono riportate le principali indicazioni amministrative e sanzionatorie sul settore degli apparecchi.

Le leggi nel settore dei giochi sono state, nel corso degli anni, innumerevoli. Spesso l'intervento normativo è andato a modificare l'impianto preesistente specie se di natura fiscale. La numerosità delle varie norme e, soprattutto, la circostanza che ogni tipologia di gioco ha regole specifiche, propria tassazione e una distinta rete di raccolta ha reso di difficile realizzazione la stesura di un 'Testo Unico' in materia.

Tra le varie leggi, ritengo necessario in questo momento ricordarne due.

Il Decreto-Legge 12 agosto 2018, n. 87 convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96 il quale all'articolo 9, comma 1, dispone, che:

ai fini del rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto del disturbo da gioco d'azzardo, [...] è vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media.

La Legge 9 agosto 2023, n. 111 con la quale il Parlamento ha conferito al Governo la delega per la riforma del sistema fiscale italiano.

Relativamente a quest'ultima norma, invito a porre attenzione all'articolo 15 specifico per il settore del gioco. Quelle tematiche che, all'occhio meno attento, possono sembrare tra loro differenti e contraddittorie vengono esplicitate nei principi della legge; la stessa, infatti, prevede che possano essere emanati specifici Decreti legislativi per il riordino nel settore dei giochi. Il tutto secondo ben delineati principi: la tutela della fede pubblica, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, il contemperamento degli interessi generali della salute pubblica con quello del mantenimento del regolare afflusso di risorse all'erario.

Comprendiamo come sia maggiormente complicato regolamentare il settore del gioco con la presenza di un numero notevole di giusti principi che possono comportare possibili contraddizioni nella loro realizzazione operativa. Ma questo dobbiamo fare: sarà sicuramente sfidante anche per noi tecnici.

Nel corso degli interventi della mattina, nell'indicare un momento storico di ampliamento dell'offerta di gioco, è stato, in più occasioni, rammentato l'articolo 12 del Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni, dalla Legge 24 giugno 2009, n. 77, noto come "Decreto Abruzzo", che venne emanato in un momento storico particolare, ovvero nei mesi immediatamente successivi al terremoto che ha colpito la regione aquilana e, in particolare, la città capoluogo.

È evidente che ci fu la necessità di trovare risorse economiche adeguate a favorire una rapida ricostruzione del territorio. Possiamo criticare la motiva-

zione? Forse la risposta la dovrebbero fornire i nostri concittadini che subirono devastazioni e macerie.

Sicuramente, in tale occasione, ci fu un certo ampliamento dell'offerta di gioco. Se nel breve o medio periodo è evidente che le risorse servirono a fornire il dovuto aiuto economico alle popolazioni terremotate, è ipotizzabile che gli effetti a lungo periodo possono aver incrementato tutte quelle patologie che sono illustrate a partire dall'intervento della dottoressa Goracci nella odierna mattinata.

Sul tema devo premettere – credetemi non è solo un mio personale e professionale pensiero, ma è quello che unanimemente hanno tutti i colleghi dirigenti e direttori centrali della Direzione giochi, presenti e passati – che ogni situazione e problema di *addiction* da parte dei cittadini persona che nasce dalla frequentazione dell'attività di gioco (quello che è chiamato gioco di azzardo patologico o GAP) è una sconfitta anche per tutti noi in quanto membri della società.

La attività di regolamentazione deve effettuarsi anche e soprattutto per tutelare le fasce più deboli e maggiormente afflitte da tali problematiche. Sempre ricollegandomi ai prestigiosi interventi della mattina, è evidente che sia preferibile un mercato con cento persone che giocano dieci euro che un mercato di una sola persona che gioca mille euro. In tal senso, decisamente apprezzabile e condivisibile è stato uno degli interventi, sinceramente non ricordo chi ne fu l'autore, nel quale si è chiaramente spiegato che la maggior parte delle persone trova nel gioco un momento di socializzazione, un momento di sfida con sé stessi, e, senza voler entrare troppo addentro alle opere dello scrittore e sociologo francese Callois, un momento di divertimento.

Faccio un esempio banale, sapete quando è il momento in cui il gioco del *bingo* ha più raccolta? Il gioco del *bingo* registra più raccolta nel periodo natalizio. Perché? Perché purtroppo nella società ci sono tante persone sole che non hanno parenti con cui condividere le festività e allora vanno, magari insieme ad amici, a giocare a tombola nelle sale *bingo* e si divertono.

Come possiamo definire quei momenti se non altro che momenti di socializzazione?

È evidente che laddove ne ricorrano le necessità si può cercare di limitare alcune tipologie di offerta del gioco. Proprio l'altro giorno, precisamente il 29 novembre è stato oggetto di una interessante Tavola rotonda, presso gli Uffici della Commissione europea in Roma, uno studio Eurispes – non so chi ha avuto modo di leggerlo in queste quarantotto ore – nel quale si evidenzia che è diminuita la rete fisica generalista, e si è ridotta notevolmente la numerosità degli apparecchi da intrattenimento ubicati sul territorio. Adesso sono presenti – ma non significa che siano tutti operativi – circa 255 mila AWP e 55 mila VLT.

Rispetto agli anni passati la riduzione è stata notevole. In sostanza, anche rispetto al 2017, se non ricordo male, quando ci furono le riunioni relativamente all'intesa fra Stato e Regioni, i numeri del decremento sul territorio sono assolutamente evidenti.

Chiaramente ADM, che lo ricordo è un'Agenzia fiscale – come avrebbe detto Jessica Rabbit nel noto film «non siamo cattivi, ci hanno disegnato così» – deve compiere la propria *mission* istituzionale nei quattro core business di riferimento:

l'area doganale in cui la tassazione è generalmente più bassa e gli introiti per la maggior parte vanno al bilancio unionale, la parte delle accise, quindi, ad esempio, gli oli minerali oppure il controllo sui prodotti alcolici che, ad esempio, effettuano i colleghi dell'Ufficio di Siena in questa terra feconda di buon vino sia a Nord che a Sud della provincia. Ma illustrando il settore delle accise non posso fare a meno di ricordare il settore dei tabacchi, anch'esso tanto importante in termini di tassazione, atteso che percentualmente è relevantissima, e in termini di tutela della salute.

Ho deliberatamente lasciato per ultimo, proprio in quanto oggetto del Convegno odierno, il settore dei giochi, che ha un'importanza anche a livello economico, il Professor D'Antoni con cui avevo parlato amabilmente nel corso della mattinata ha effettuato un'eccellente valutazione in merito, che a livello fiscale.

Su questo aspetto illustro i dati del 2022 resi pubblici da ADM nel suo Libro Blu: 11,2 miliardi di entrata erariale, 135 miliardi di volumi di giocate.

Ricordo che il volume del giocato è un indicatore completamente diverso dallo «speso» da parte del giocatore.

Mediamente a fronte di un giocato pari a 100, tornano in vincita 85. Ogni gioco ha il suo *Return to player* (RTP) o – anche se il concetto non è sovrapponibile – il suo montepremi. Lo speso del giocatore è, pertanto, il 15 per cento del volume del giocato.

Ci sono giochi che nel medio termine hanno un RTP molto vicino al 100 per cento e giochi con RTP che supera di poco il 50 per cento. Ne consegue anche una differente entrata erariale dai singoli giochi. Solitamente – ma non sempre – il gioco su rete fisica ha un'entrata erariale maggiore rispetto all'online. Infatti, come vedremo, ci sono giochi a distanza il cui rendimento erariale è minore dello 0,20 per cento del giocato.

Quindi, in un mercato dei giochi – ma non solo quello – che si sta sempre più orientando verso l'online, mantenere almeno stabile il livello di tassazione come è chiesto dalla norma diventa veramente un qualcosa di difficile senza utilizzare leve che potrebbero non trovare il favore del pubblico ed essere, quindi, controproducenti.

Per chiarire meglio il concetto, prendiamo, a titolo esemplificativo, i giochi da casinò. Sappiamo che questi giochi non possono essere offerti dalla rete fisica, salvo che non sia rete illegale o che siano offerti nei quattro casinò che stanno in località prossime al confine nazionale. Ebbene molti di questi, per loro natura, si prestano al fenomeno del rigioco. In sostanza, movimentano molto denaro ma con bassa spesa del pubblico e bassissima entrata erariale. E qui lascio al parere di ognuno dei presenti se tali giochi possono maggiormente prestarsi ai disturbi da GAP. Si prestano meno dei giochi fisici o di più?

Oltre ai giochi da casinò, non troviamo su rete fisica anche i giochi di carte. E' lecito pensare che nessuno di noi abbia mai giocato a *poker*.

Comunque, giochi di carte, il *poker online*, il *burraco online*, eccetera eccetera non sono su rete fisica unitamente ad un'altra tipologia di gioco sulla quale vorrei dilungarmi un pochino: il *betting exchange*.

Che cos'è il *betting exchange*? è un gioco nella quale una piattaforma realizzata da un concessionario mette in collegamento i vari utenti che hanno un conto

di gioco con il concessionario stesso. Nella piattaforma, relativamente a specifici avvenimenti sportivi e non, i soggetti possano ‘bancare’, quindi effettuare il lavoro tipico del concessionario, del *bookmaker*, o puntare su quelle giocate. Quindi sono i giocatori stessi che, da pari a pari, possono svolgere di volta in volta il diverso ruolo del *bookmaker* o dello scommettitore.

In un intervento di pochi minuti fa, si è correttamente parlato di similitudini tra il settore economico e bancario e quello collegato al mondo dei giochi. Ebbene, il *betting exchange* venne inventato da uno scommettitore professionista insieme a un operatore di Wall Street.

Quindi lo confermo sicuramente: l’interazione tra economia finanza e scommessa è molto molto stretta. Tanto stretta che non vedo troppa differenza tra il conto corrente bancario e il conto di gioco.

Torniamo al nostro *betting exchange* che piace sempre più. Secondo i dati sviluppati internamente, nei primi 9 mesi del 2023 ha raccolto 2 miliardi di euro; interessante il valore della percentuale di entrata erariale pari allo 0,13 per cento. Quindi 2,3 milioni di euro.

E allora confrontiamo questi dati con quelli di una ‘famiglia’ di giochi conosciutissima: i giochi numerici a totalizzatore nazionale (GNTN) di cui il *SuperEnalotto* è il più noto e con maggiori volumi di raccolta. Nel medesimo periodo, i GNTN hanno raccolto $\frac{1}{4}$ di meno, un miliardo e mezzo di euro. L’entrata erariale, sempre secondo elaborazioni interne è stata pari a 600 milioni di euro circa.

È sempre stato evidente che la regolamentazione del gioco è uno strumento complicato che deve porre anche in massima considerazione le differenti realtà nelle quali si sviluppa: realtà contraddistinta sempre più da sviluppi tecnologici.

E, atteso che il tema del nostro incontro odierno verte principalmente sulla prevenzione del disturbo da Gioco d’Azzardo Patologico, mi permetto di illustrare un mio personale parere in merito. È personale ma trova la sua genesi in 23 anni di esperienza nel settore. Anni in cui anche io ho avuto interlocuzioni relativamente a casi di ludopatie con i diretti interessati o con i loro familiari.

Ebbene, a mio avviso, può sussistere un maggior rischio di aggressione del disturbo da GAP nelle persone che giocano da casa o in altri ambienti comunque collegati a distanza nella rete internet.

La rete è attiva 24 ore al giorno 365 giorni all’anno. È uno strumento sempre presente e accessibile. Per alcuni un qualcosa che è disponibile ma non necessariamente fruibile; per altri, la rete può essere «un canto delle sirene». E immagino anche come il disturbo da GAP possa ampliarsi se coincidente con altri disturbi della personalità o semplicemente in soggetti che sviluppano personalità chiuse e poco propense alla socializzazione.

Ma le domande che mi pongo spesso, per la quale non ho una risposta ma la chiedo agli esperti del settore sociosanitario, sono le seguenti: è il disturbo da GAP che crea altri disturbi della personalità o sono altri disturbi della personalità a creare i disturbi da GAP? E, inoltre, quali categorie di giocatori sono quelle con più disturbi?

Nel gioco fisico, il giocatore ha delle evidenti limitazioni. Se volesse acquistare «gratta e vinci» sa che, comunque sia, ad una certa ora il tabaccaio chiude e

l'utente trova la saracinesca abbassata dell'esercizio commerciale; se invece volesse giocare ai gratta e vinci online da casa o da qualunque altro luogo con una connessione ad internet, può giocare ventiquattro ore su ventiquattro.

In definitiva, forse dovremmo prestare una maggiore attenzione al gioco online e alle relative dinamiche.

In tal senso è anche comprensibile perché il primo decreto su cui si sta più alacremente lavorando in previsione della applicazione del citato articolo 15 della Legge di delega (n. 111 del 2023) è proprio quello relativo al settore del gioco a distanza¹.

Nelle mie precedenti parole ho effettuato una comparazione tra finanza e gioco. Per spiegarlo in modo fruibile a tutti farò un banalissimo esempio.

Immaginiamo un amico che l'altro giorno ha aperto un conto corrente bancario. Lui ama poco le banche online, quindi è andato in filiale, ha depositato un importo iniziale – diciamo 100 euro – e ha dato disposizioni al proprio consulente bancario di riferimento che sul conto verrà accreditato il proprio stipendio oltre che il bonifico mensile di una casa affittata.

Sul conto, ovviamente, verranno addebitati i prelievi effettuati presso i *bancomat* o gli sportelli bancari, le bollette delle forniture degli ordinari servizi.

A ciò si aggiunga che sul conto dell'amico l'istituto di credito addebiterà una commissione a proprio favore.

Però il nostro amico ha individuato una similitudine operativa sotto gli occhi di tutto e ha sottolineato che non ci sono particolari differenze con quanto avviene con l'apertura e la gestione di un conto di gioco a distanza.

Infatti, possiamo aprire un conto di gioco, accreditarci inizialmente dei soldi vale a dire quanto inizialmente mettiamo nel nostro conto di gioco. Ci saranno altri accrediti nel momento in cui realizzeremo delle vincite o effettueremo delle ricariche sul conto di gioco. E avremo degli addebiti che saranno pari alla somma delle giocate da noi effettuate e dei prelievi. Ma rispetto al conto corrente bancario c'è una differenza, non ci sono costi per la tenuta del conto di gioco. Anzi spesso chi ha il conto di gioco vedrà accreditati dei *bonus* ovvero dei potenziali soldi che per essere prelevati debbono necessariamente essere utilizzati in giocate una o più volte.

In sostanza, ha ragione il nostro amico: c'è una evidente similitudine tra i conti. È chiaro che alla fine dell'attività un aspetto accomuna la banca e il concessionario: nel medio termine, loro – banco o banca – vincono sempre. Anche se nel mondo del gioco qualcuno può vincere sul banco sia esso pubblico – lo Stato, nel Lotto – o privato, come nel settore delle scommesse a quota fissa.

Differente è il discorso per le giocate a totalizzatore: in questo caso, la torta del montepremi è una percentuale di quello che viene giocato. Il giocatore non vince contro il concessionario o il punto vendita che si 'accontentano' dell'aggio previsto dal regolamento specifico del gioco o dallo schema di concessione di concessione.

¹ Il decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 recante "Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n° 111".

Per illustrare in modo semplice quali sono le attività di controllo nel settore del gioco è necessario da parte mia fornire brevi informazioni sull'organizzazione e la struttura dell'Agenzia.

A livello centrale, ADM ha una Direzione Centrale per specifico settore. Quindi nel settore nel quale ci stiamo addentrando, abbiamo la Direzione Giochi, attualmente diretta da un dirigente di lunga esperienza nel settore, il dott. Mario Lollobrigida, con un proprio staff. Compongono, inoltre, la Direzione i cosiddetti Uffici di gestione sulla base dello specifico comparto di mercato.

L'ufficio Bingo è, quindi, preposto alla gestione tributaria e amministrativa delle circa 190 concessioni del gioco del bingo; poi c'è l'ufficio gioco a distanza e scommesse che gestisce i concessionari e il gioco delle scommesse e di tutto il mondo dell'online; c'è l'ufficio che gestisce i concessionari e il settore degli apparecchi da intrattenimento e divertimento; infine, c'è l'ufficio che gestisce i giochi numerici e le lotterie, per i primi sia quelli a totalizzatore come il «SuperEnalotto» che quelli a quota fissa come il Lotto, per le seconde sia quelle a estrazione istantanea (è il nome tecnico dei gratta e vinci) sia l'unica lotteria a estrazione differita che è la Lotteria Italia con estrazione il 6 gennaio.

Una più ampia e completa rappresentazione della struttura e delle competenze dei singoli Uffici è reperibile sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Peraltro, il sito è fonte informativa di particolare interesse sulle attività di controllo svolte anche nel settore del gioco.

I controlli nascono all'interno degli Uffici di gestione: come definire altrimenti le costanti verifiche di natura amministrativa e tributaria che questi svolgono? Ad esempio, immaginiamo il collega che presta servizio presso l'Ufficio gioco a distanza e scommesse che gestisce un centinaio di concessionari per la rete fisica e un numero simile per il gioco a distanza. Il collega effettua costanti verifiche sul pagamento dell'imposta unica, sul rilascio dei titoli autorizzatori – che, lo ricordo, unitamente alla licenza di Polizia di cui all'articolo 88 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza è il titolo abilitativo alla raccolta e gestione delle scommesse su rete fisica –, sulla correttezza e correntezza della documentazione amministrativa che deve essere trasmessa. Tra quelli che devo essere annualmente aggiornati cito un documento tra tutti: la certificazione antimafia.

Importantissima per noi è la conoscenza della rete di vendita e da anni segnaliamo l'importanza di una massima professionalizzazione di tale struttura che è direttamente al servizio del pubblico dei giocatori.

Inoltre, il collega controlla anche i flussi di gioco per verificare se sussistono ipotesi di corruzione nello sport o nell'avvenimento non sportivo oggetto di scommessa.

Unitamente a tali controlli, ci sono quelli svolti dall'Ufficio di cui sono responsabile come, a mero titolo esemplificativo, la valutazione delle quote offerte, il controllo della numerosità dei biglietti annullati e tanti altri.

Ma se ci domandassimo chi controlla i punti di vendita fisici ubicati da Lampedusa a Vipiteno, per esempio, ecco che entrerebbero in scena i colleghi degli Uffici periferici. Per inciso, oggi abbiamo 17 Uffici dei Monopoli che svolgono

attività in materia di giochi e tabacchi e, subordinate, le varie sezioni operative territoriali degli stessi Uffici.

I dipendenti escono pressoché quotidianamente dalle loro strutture per controllare non solo la rete legale di vendita che, per definizione, è conosciuta nella sua ubicazione ma anche per far fronte alla sempre viva minaccia portata da soggetti che ancora oggi, senza concessione e, spesso, senza la licenza di cui al citato articolo 88 del TULPS, effettuano l'attività di accettazione di scommesse in spreghio alla fede pubblica, alla tutela della salute dei giocatori e al riscontro erariale.

Nel pubblico ci sono due colleghi dell'Ufficio dei Monopoli per la Toscana in servizio presso la sezione operativa territoriale di Grosseto che spesso si recano in missione per attività di controllo in tutta la provincia senese. Qui a Siena, infatti, oggi, l'Agenzia ha un Ufficio che cura solo la parte doganale e delle accise (alcoli, energie e oli). Prossimamente ci potrà essere un unico Ufficio che avrà competenza anche sugli altri due settori controllati da ADM (tabacchi e giochi).

Come anticipato, all'interno della Direzione Giochi, c'è un Ufficio un po' diverso dagli altri perché non gestisce concessionari ma effettua controlli di natura tecnica e anche con possibili risvolti penali.

In particolare, cosa altro andiamo a verificare? Andiamo a controllare se sussistono le capacità tecniche dei concessionari come previste nei documenti dei bandi di gara e, soprattutto, come dichiarate dai partecipanti ai bandi di gara aggiudicatari di concessione.

Ma – per riportare esempi – andiamo anche a analizzare il *software* delle schede di gioco per verificare che non ci siano frodi nei confronti dello Stato (parte erariale) e dei giocatori attraverso un fraudolento innalzamento del *payout* degli apparecchi. Se verifichiamo la presenza di una AWP che restituisce un *payout* reale più basso di quanto previsto dalla norma potremmo scoprire che il software è stato alterato.

In questo specifico settore, anni fa le alterazioni si dividevano pressoché equamente tra quelle che causavano nocumento all'erario e quelle che creavano danno ai giocatori. Alcune tipologie di frodi riuscivano a creare danno sia allo Stato che al pubblico dei consumatori.

Oggi, prevalentemente, troviamo frodi che vanno a danno dei giocatori. Evidentemente le sanzioni previste per il reato di peculato fanno più paura di quelle previste per il reato di truffa.

L'Ufficio, inoltre, effettua delle attività di controllo presso gli Organismi di Verifica (OdV), che sono quei soggetti privati con i quali l'Amministrazione ha un rapporto convenzionale – un contratto sostanzialmente – che sono preposti a asseverare che i prototipi dei giochi e delle schede di gioco rispettino le regole del settore. Quindi, qualora il collega di Grosseto proceda a leggere i contatori di un apparecchio o effettui altri controlli e ha dei dubbi, procediamo a fare la comparazione tra quello che ha trovato all'interno della macchinetta con il prototipo che è stato rilasciato dall'organismo di verifica.

Per quantificare l'impegno del personale, segnalo che quest'anno sono stati realizzati oltre 25 mila controlli sui vari giochi di rete fisica; è di assoluto rilievo per la tutela delle fasce più deboli o presunte tali della popolazione significarvi

che circa la metà dei controlli, quindi circa 12 mila, è stata incentrata nella verifica del contrasto del gioco minorile.

In generale, quando effettuiamo i controlli non sempre ci mettiamo la giacchetta con la scritta ADM o Monopoli, entriamo dentro il locale e diamo un'occhiata; no, alcune tipologie di controllo vengono realizzate con le modalità e caratteristiche tipiche di quelle effettuate dalle Forze di polizia. Spesso si procede con il cosiddetto o.c.p. osservazione, controllo e pedinamento, ovverossia ci appostiamo fuori dai locali con calma senza farci notare e andiamo a verificare se all'interno degli stessi entrano dei soggetti che non devono essere in questi locali perché hanno una età inferiore ai 18 anni e sono i primi soggetti che noi dobbiamo tutelare.

Lo ribadisco, importante deve essere il contributo della rete di vendita, senza una rete di vendita professionale che abbia ben chiaro che non esiste solo il loro guadagno o l'entrata erariale ma esiste anche la tutela dei minori e anche dei soggetti più deboli, perdonatemi, non necessariamente sono minori ma sono soggetti che hanno problematiche che sono conosciute dai titolari dei punti vendita. La prima prevenzione delle forme di disturbo da GAP può e deve avvenire nell'esercizio commerciale.

Nel momento in cui noi rilasciamo un'autorizzazione ad un soggetto, lo stesso effettua un'attività pubblica e ha degli oneri importanti a tutela principalmente dei giocatori: non solo dello Stato, del concessionario che rappresenta, o di lui stesso.

Se finora abbiamo rappresentato il focus sui controlli nella rete fisica, bisogna considerare le attività sviluppate sull'online. Ne segnalo due, entrambe le tipologie spesso finiscono in pagine di cronaca: l'analisi dei conti di gioco e il contrasto ai siti di offerta illegale.

Nel momento attuale, abbiamo persone di età molto, molto avanzata che hanno un conto di gioco. Sperando nella salute e lucidità di quelle persone, un qualche dubbio viene; i controlli che effettuiamo sfociano talora in situazioni di natura penale. I reati maggiormente rilevati sono intermediazione, sostituzione di persona, riciclaggio, autoriciclaggio, truffa, truffa ai danni dello Stato, truffa informatica.

Come anticipato, altra attività importante, recentemente spessissimo agli onori della cronaca, sportiva o similare, è relativa ai siti internet «.com».

I siti «.com» o con altra estensione, se non appartenenti a concessionari per la raccolta del gioco a distanza e da questi concessionari appositamente dichiarati, sono soggetti alla previsione dell'articolo 102, comma 1, del Decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito in Legge 13 ottobre 2020, n. 126. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nell'esercizio delle proprie funzioni nei settori dei giochi e dei tabacchi, ordina agli *Internet Service Provider* (detti ISP o fornitori di connettività alla rete internet) ovvero ai gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazione, o agli operatori che forniscono servizi telematici o di telecomunicazione, la rimozione delle iniziative di chiunque offra o pubblicizzi prodotti o servizi, secondo modalità non conformi a quelle definite dalle norme vigenti nei citati settori.

In sostanza, ADM si rivolge a TIM e ai suoi *competitors* ordinando il reindirizzamento ad una apposita pagina informativa qualora ci sia il tentativo di

collegamento, effettuato da chiunque sul territorio nazionale, ad un operatore di gioco non concessionario.

Alla data del 1° dicembre 2023, sono 9902 i siti internet oggetto di provvedimenti di inibizione; personale dell'Ufficio che dirigo, unitamente a personale della SOGEI – il partner tecnologico delle Agenzie fiscali e di altri enti – effettua le ricerche dei siti, predispone la bozza dell'elenco dei siti oggetto di inibizione e dell'ordine di rimozione che viene da me controllata e firmata.

Tale ordine viene pubblicato sul sito istituzionale di ADM. La pubblicazione ha efficacia informativa ad ogni effetto di legge. Quando la norma originaria venne emanata nel 2006, in Italia gli *Internet Service Provider* erano meno di 20. Ad ogni provvedimento seguiva una raccomandata con ricevuta di ritorno e tutti gli ISP erano informati. Poi abbiamo utilizzato le PEC con procedura informatizzata. Ma gli ISP crescevano in numero e dalle poche decine sono diventati alcune centinaia. Con plauso, quindi, è stata accolta la norma che prevede la produzione di effetti giuridici con la sola pubblicazione del provvedimento sul sito istituzionale dell'Agenzia.

Nel 2013, sulla base dei dati interni, il numero di accessi alla pagina di reindirizzamento è stato un miliardo 530 milioni; nel 2022, 238 mila. Ciò può significare che la maggior parte delle persone ha compreso che giocare su siti controllati di operatori selezionati è più sicuro che giocare su siti internet di operatori che hanno società a Curacao o alle Isole Vergini Britanniche ma significa, purtroppo, che chi voleva continuare a giocare sulla rete «.com» continua a giocarci. La nostra nuova frontiera applicativa potrà essere l'utilizzo dell'intelligenza artificiale o altre modalità sempre più utili a contrastare questo fenomeno.

Ringrazio tutti per l'attenzione confidando di aver illustrato aspetti di natura tecnica pur differenti ma non necessariamente in contraddizione con quanto esposto da molti altri illustri relatori.

Riferimenti bibliografici

ADM (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli). *Libro Blu 2022*. <<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/151943740/Libro+blu+2022+-Relazione.pdf/0c22441f-e908-8e3c-75e7-828d150bf57a?t=1704734828425>> (02/05/2024).
Caillois, Roger. 2000. *I giochi e gli uomini. La maschera e la vertigine*. Milano: Bompiani.
Eurispes – Tavola rotonda – Il riordino del gioco pubblico e il ruolo dell'offerta territoriale in Italia – Roma 29 novembre 2023.

Decreti legge/legislativi

Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 Testo Unico delle leggi pubbliche di sicurezza.

Decreto Legislativo 14 aprile 1948, n. 496.

Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni, dalla Legge 24 giugno 2009, n. 77.

Decreto legge 12 agosto 2018, n. 87 convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96.

Decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito in Legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Legge 9 agosto 2023, n. 111.