**Intervista all’ing. Danilo Bottone dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, project manager del progetto “846 - Gioco legale e responsabile” - 15 marzo 2023**

**Come nasce l’idea di questo progetto?**

L’idea nasce da un incontro con il Viceprefetto, l’Agenzia e SOGEI ragionando su una possibile evoluzione di strumenti nel settore del contrasto agli illeciti del gioco. L’Agenzia si è riorganizzata nel 2012 a seguito di una riforma voluta dal Governo Monti, se non sbaglio, e ha incorporato anche la funzioni dei Monopoli di Stato e, quindi, la tutela del gioco pubblico. In quel contesto, erano stati sviluppati una serie di strumenti che servivano a supportare i funzionari dell’Agenzia e le Forze dell’Ordine nel contrasto agli illeciti. L’idea nacque perché si voleva provare ad intensificare l’attività di contrasto di alcuni fenomeni specifici, che da alcuni studi fatti, sia dall’Agenzia stessa, sia dalla Commissione Antimafia di Camera e Senato, si concentrano in alcuni territori, nello specifico nelle regioni del Sud. L’idea nacque partendo dai prototipi dei sistemi Frodo - immagino li abbiate visti con SOGEI -, sistemi che potessero in maniera real time intercettare dei fenomeni che noi conosciamo e vediamo attraverso le attività di indagine, ma le vedevamo differite nel tempo, quindi riuscivamo a intercettare il fenomeno solo quando era concluso e, quindi, non riuscivamo spesso a completare l’attività con efficacia perché non si riusciva poi a far ricadere sui colpevoli degli illeciti le conseguenze perché nel frattempo il sistema era già cambiato. Quei sistemi erano prototipi e si è voluti evolverli, per far nascere un qualcosa di più vicino ad un meccanismo di prevenzione che di contrasto a posteriori.

**Perchè si è sentito il bisogno di finanziare il progetto?**

La necessità di finanziamento non era una necessità contabile o necessaria per la realizzazione, lo scopo era quello di dare un maggiore risalto in chiave europea ad alcune attività e allo stesso modo ad essere più liberi nello sperimentare soluzioni, perché, chiaramente, quando si lavora con budget limitati, seppur ampiamente sufficienti a fare i propri programmi, in alcuni casi bisogna operare delle scelte perché bisogna dare priorità a quelli che sono da un lato gli obblighi normativi e dall’altro le attività che danno riscontro più immediato. Fare un progetto di così ampio respiro, perché comunque è un progetto che ha richiesto uno sviluppo di anni, richiede talvolta degli investimenti che non sempre si è in grado di garantire nel tempo con continuità perché possono sempre esserci fattori contingenti. Quindi, onde evitare che il progetto potesse essere interrotto, magari da un cambio di scelte gestionali strategiche del vertice, piuttosto che un problema di fondi in itinere, non tanto quando si è partiti, si decide di accedere al finanziamento; in più, così c’è stata l’occasione di fare sinergia maggiore con il Ministero degli Interni, perché si è creata una collaborazione nata dal PON ma che si è estesa, per esempio, ai corsi sull’uso del software SMART, che è stato dedicato anche alle Forze dell’Ordine con accessi riservati, nonché altre app di presidio che abbiamo sviluppato. Oltre a ciò, il PON ci ha dato l'opportunità di effettuare promozione dell'attività attraverso eventi, attraverso la loro attività di promozione dei fondi strutturali, ma anche grazie al tipo di attività che state facendo voi; non sareste mai venuti a conoscenza del progetto, se non fosse stato finanziato. Questo è uno dei ritorni positivi che ci ha spinto ad aderire il finanziamento, dunque il fattore economico è stato quasi l’ultimo nella scala dell’Agenzia.

**Quali sono i punti di forza e debolezza del progetto e come questo può migliorare?**

Tra i punti di forza del progetto c’è quello che non nasce da un upgrade tecnologico, non nasce da una parte dell’Agenzia, né da un’idea del settore giochi, né da un'idea del settore frodi, ma nasce da un'esigenza che è quella di accorciare i tempi di intervento sulle indagini che vengono fatte in alcuni specifici settori critici, anche molto diversi tra loro; fare un'attività di indagine su una sala VLT (sale che offrono gioco attraverso apparecchi collegati alla rete con vincite in denaro) è molto differente dal poker online, quindi la necessità e punto di forza nasce dal fatto di soddisfare questo tipo di necessità e, per fare ciò, si è ragionato insieme e si è andato a creare un prodotto con l’esigenza tecnologica di fare qualcosa all’avanguardia e al passo con i tempi per garantire delle performance adeguate, perché, chiaramente, essendo un sistema che lavora miliardi di dati, esso non può esistere se non con un’infrastruttura alla base molto efficiente. Efficienza necessaria anche per coniugare le esigenze, sia dalla parte dell’investigazione anti frode, che dalla parte operativa dei controlli anche di tipo amministrativo. Altro punto di forza è la collaborazione, oltre alla squadra che ha realizzato il progetto, anche a livello di Agenzia e, quindi, tra tutte le strutture.

Un punto di debolezza è pertinente alla logica dei fondi strutturali, perché, secondo me, limitare e forzare il target su alcuni territori (il progetto non è limitato alle regioni meno sviluppate ma è regionale e, quindi, vale in tutta Italia) e in alcuni contesti come quello della legalità, non è corretto perché la criminalità si sposta dove ci sono soldi e, quindi, non ha preferenze geografiche, dunque, di conseguenza ci sono fenomeni che prescindono dalla territorialità e si potrebbe lavorare in maniera più agile e semplice svincolandosi da questo paletto. Noi l’abbiamo fatto, anche se fuori dal programma.

Stando stretto al progetto una delle criticità, punti di debolezza, è il fatto che alcune tecnologie quando fu pensato il progetto non fossero mature, parlo di sistemi di IA, che stanno emergendo soprattutto in quest’ultimo momento storico; all'epoca esistevano ma non erano così potenti e scalabili, e questo non ci ha consentito di fare un passo in più, ma non si esclude che si possa fare in futuro e magari realizzare qualcosa che faccia da modello predittivo di alcuni comportamenti, che è un po’ diverso dall’indagare un fenomeno già avvenuto e, quindi, cercare di riconoscere un “pattern” mentre lo stesso sta avvenendo: piuttosto che analizzare la partita di poker conclusa tra 2 giocatori e riconoscere un passaggio di denaro sospetto, dove vince sempre lo stesso a prescindere dalle carte in mano, cosa che Frodo poker ci permette di riconoscere, con l’IA si potrebbero intercettare dei segnali che accendono campanelli d’allarme su quella partita, probabilmente anche mentre la stessa si sta compiendo, prima di riconoscere il pattern di comportamento mappato. Secondo me, è un punto di debolezza del progetto attuale ma anche uno spunto per un evoluzione futura.

**Quali sono i risultati ottenuti dal progetto? Dal vostro punto di vista sono stati utili oppure no?**

Il progetto è stato molto utile, per l’Agenzia ha permesso un miglioramento nell'attività di controllo che è un settore enorme, infatti, analizzando i dati del Libro Blu dell’Agenzia, si nota come avere uno strumento adeguato che aiuta le azioni di controllo, porti a notevoli risultati numerici (ci sono settori dove l’efficacia dei controlli è nettamente salita). Ma non è solamente questo il risultato: vediamo anche una maggiore collaborazione con le Forze dell’Ordine nell’utilizzo di questi strumenti in attività di indagini più complesse e, quindi, tentare di andare ad intercettare chi è dietro i fenomeni e non chi li sta materialmente compiendo. Per me, quest’ultimo è l’aspetto più importante nell’ambito del contrasto agli illeciti, ma, per delay temporale, analizzare e raccogliere una serie di dati senza strumenti adeguati portava ad intercettare solo l’ultimo attore e non chi aveva iniziato l'attività o chi aveva messo in piedi l’attività criminale.

**Quali possono essere, secondo lei, i rischi futuri dal punto di vista della gestione del progetto?**

I rischi più grandi in questo tipo di progetti di solito sono dovuti da due fattori: fattori esterni all'Agenzia e interni. I fattori esterni in generale possono essere la politica, cioè, modifiche normative a cui il progetto è collegato; se c'è una modifica normativa che impatta in una direzione opposta a quella su cui abbiamo pianificato di andare, chiaramente, dobbiamo rivedere tutti i piani di progetto. Per esempio: il gioco on-line è un gioco collegato ad un account, quindi chiunque gioca online ha un'identità; il gioco fisico, invece, è per norma anonimo, cioè, non è possibile tracciare un giocatore ma posso tracciarlo solamente dopo che ha vinto una quota superiore a quella decisa dall'antiriciclaggio perché il concessionario deve riconoscere che cosa succede. Dunque, non è possibile in nessun modo intercettare una sala giochi che fa giocare un minore perché non c'è un collegamento, un pattern, per cui, magari, si nota che gioca sempre un codice fiscale che è il genitore del minore e da ciò è possibile rendersi conto incrociando i dati che il genitore era al lavoro in quel momento e automaticamente non è possibile che stia giocando, allora si potrebbe avere una prova che ci sia il minore e, quindi, si procede con un'attività mirata. Ma questa è un'ipotesi che oggi non posso fare; se questa norma cambiasse, chiaramente l'impatto su progetti di questo tipo sarebbe enorme perché cambierebbero completamente tutti i miei sistemi di controllo di gioco fisico. Al contrario, se rendessero anonimo il gioco online, introducendo una criptovaluta di Stato per la gestione dei flussi finanziari nel gioco in rete, eliminando l'identificazione con i conti di gioco, bisognerebbe rivedere tutte le attività di indagine svolte, non riuscendo mai facilmente a risalire a chi c'è dietro, oggi posso invece risalire al nome che c'è dietro un conto di gioco e, quindi, questo consente di collegare tutti i conti di gioco a un soggetto fisico, andando a creare reti di collegamento tra le persone e non tra i conti di gioco e la differenza quando fai contrasto alle frodi è sostanziale. Sostanzialmente questi sono sono i rischi.

I rischi interni, invece, possono essere cambi gestionali. Quando si fa un progetto del genere, una struttura complessa come l'Agenzia ha 10.000 dipendenti e 400 sedi in Italia, quindi, è un'articolazione abbastanza grande e complessa e ha diversi centri di governance e di decisione a livello centrale. Chiaramente, quando cambiano questi soggetti, cambiano le idee ed i ragionamenti su quello che si propone di fare, dunque bisogna rivedere un po' i piani di progetto. Il rischio potrebbe essere che valutando oggi con un direttore giochi e un direttore antifrode una possibile soluzione, con i loro eventuali sostituti, un domani magari si debba un po' rivedere i piani, però questo più che un rischio è abbastanza una prassi nei progetti: nessun progetto va come è stato pianificato e questa è la prima regola che si impara, quindi, l'unica cosa bisogna fare è sapersi adattare alle modifiche che intervengono e che non si possono impedire.

**Attuare le misure previste dal progetto protegge i territori interessati dalle attività mafiose e fraudolente. Potrebbe ciò portare allo spostamento di queste minacce verso territori non all'avanguardia, come l'estero?**

Introduco i concetti di progetti nativi e non nativi: il progetto nativo è un progetto che nasce e viene inserito appena nato nel PON e, quindi, tutti gli sviluppi sono all'interno del PON. Il nostro progetto è non nativo, cioè, il progetto esisteva ed era compatibile con le linee guida del PON legalità, quindi è stato inserito. In quest'ottica, il progetto non viene costruito sulla base dei criteri di finanziamento ma chiaramente nasce e vive a prescindere dal finanziamento stesso. Quindi, quando deve essere finanziato, va individuato un criterio di ripartizione territoriale per stabilire la quota di finanziamento. Questo vuol dire che il sistema analizza i dati a livello nazionale, anche perché sarebbe quasi più difficile separarli nelle regioni, quindi questa problematica non l'abbiamo.

L'estero è una problematica che in alcuni settori è sentita ed è delicata, perché se il gioco è offerto attraverso siti di scommesse stranieri, non autorizzati in Italia, è un fenomeno illegale che noi andiamo ad intercettare. Questa anomalia, per esempio, la si può provare a intuire a partire dall'attività di controllo ordinale, che si fa anche da una variazione della raccolta che quella singola sala fa e, con questi sistemi, riusciamo a monitorare queste variazioni sullo spostamento. Per come è costruita la norma, è un rischio relativo perché per operare in Italia il soggetto deve avere un concessionario che ha una concessione dallo Stato. Quindi, se ci riferiamo alle attività illecite svolte presso la rete legale non abbiamo questo rischio, per il resto che tu sia in Italia o no, è comunque considerato illecito, quindi per noi la territorialità è un problema relativo, tant'è che spesso si sente parlare dei famosi concessionari con sede Malta.

**Cosa ne pensate delle modalità di gioco che utilizzano tecnologie Blockchain, tra cui criptovalute e token non fungibili, per guadagnare? Pensate ci sia il bisogno di trovare un modo per tutelare anche questi sistemi di guadagno?**

Questo è un tema molto controverso su cui l'amministrazione non può al momento avere una sua posizione definita ufficiale perché servono delle norme, quindi, la mia opinione personale da conoscitore sia del mondo del gioco inteso come gioco pubblico, sia del mondo del gioco inteso come gioco ludico, quindi il cosiddetto gioco senza vincita in denaro questi sistemi sono evoluti appoggiandosi a meccanismi di pagamento completamente digitalizzati, come appunto le criptovalute sul blockchain. Qui si innestano diverse problematiche: prima tra tutti è l'impossibilità in un settore del genere di verificare chi gioca se non viene regolamentato; nel gioco online c’è bisogno di un documento di riconoscimento di un conto di gioco, questo controllo è difficile da fare se non c'è una regolamentazione di settore. C'è un fattore ancora più grave che è l’assenza di controllo su questi tipi di giochi che, secondo me, sono sistemi che introducono una meccanica di gioco che porta a giocare sempre di più, con vincita o meno, facendo diventare il gioco un'abitudine che sarà assorbita da adolescenti o dai soggetti fragili, i ludopatici. Per questo lo ritengo un fenomeno molto rischioso. Quello che si potrebbe fare, oltre al regolamentare il settore e ci stiamo anche un po' ragionando e provando in maniera analoga a quello che si fa sul gioco online, è prevedere anche interventi particolari come quello effettuato dall’Agenzia della chiusura di sale da gioco che offrivano LAN party, sostanzialmente sale dove si giocava con il computer, perchè alcuni offrivano gioco senza vincite di denaro non autorizzato e altri comunque offrivano quella modalità di gioco in una modalità analoga, senza badare al fatto che si stesse facendo vincere o partecipare ad una gara un minore senza alcuna regolamentazione.

Sono settori da regolamentare quelli della blockchain e del metaverso. Immaginate in dogana, perchè ci occupiamo anche di dogana, io non posso valicare la frontiera con più di 10.000€ in contanti ma li devo dichiarare, se non li dichiaro mi vengono sequestrati, ma se lo faccio con una chiavetta USB con un token o con dentro della criptovaluta dal valore di 100 mila euro? Sto violando una norma perché di fatto sto trasportando una grande somma, però, è considerabile contante? Dunque, se non si chiarisce cos'è la criptovaluta a livello proprio giuridico per lo Stato Italiano è difficile poi applicare la casistica a tutto il resto.

Rimanendo sul settore gioco, stiamo facendo delle analisi e approfondimenti sia giuridici sia tecnici per capire come collegare questo fenomeno alle attività che già facciamo perché, sicuramente, è un settore che va presidiato. Personalmente occupandomi anche di organizzazione proporrei addirittura l'istituzione o meglio la modifica di uno degli uffici attualmente esistenti, introducendo proprio il fenomeno del gaming on-line.

**Da come ci hanno comunicato i responsabili della Sogei il progetto è già concluso, dunque, le vorremmo chiedere, perché sul sito di OpenCoesione risulta ancora in corso?**

Il progetto è concluso ed è stata trasmessa l’ultima lettera di consegna del progetto qualche mese fa. Noi stiamo andando avanti ma fuori dal progetto, abbiamo anche comunicato all'Autorità di Gestione della conclusione del progetto. Credo che l'aggiornamento del portale dipenda dal fatto che bisogna caricare tutta una serie di documenti sul portale dell'Autorità di Gestione per concludere la loro revisione, cosiddetta di secondo livello. Ogni progetto europeo ha una revisione di primo livello, che è data dal controllo dell'Autorità di Gestione, revisione di secondo livello che è il loro ufficio controlli, poi c'è il NUVEC, che nel caso del PON sta all'interno dell'Agenzia della coesione territoriale, ed è il nucleo di controllo che risponde alla Commissione europea e in ultimo c'è la Commissione Europea. Finché questo iter di controllo non è concluso, quindi le cifre finanziate non vengono smarcate da ipotesi di revisione di audit, probabilmente resta ancora non concluso. Però mi informo con l'Autorità di Gestione perché la lettera di fine progetto Noi l'abbiamo mandata, così come tutti i documenti conseguenti.

**Consultando la Convenzione per la concessione del finanziamento del progetto, abbiamo constatato che il finanziamento ammonta a circa 27 milioni di euro. Perché sul sito di OpenCoesione risulta di circa 29 milioni?**

**I 2 milioni di euro aggiunti sono un errore o sono stati spesi per ulteriori prodotti?**

Si sono avuti diversi interventi, che hanno impattato sulla durata effettiva e sui costi del progetto. Il primo intervento è stato proprio l'audit di secondo livello fatto dal NUVEC in cui, nell'analizzare e sottoporre a forte stress il modello statistico su cui c’eravamo basati per analizzare i fondi obiettivo, e quindi la regione obiettivo, in realtà avevamo sottostimato di mezzo punto percentuale d’impatto. Dunque, l’intervento che di solito riduce i fondi finanziati, ci ha permesso un mezzo punto percentuale sull’importo del progetto. Quindi questa era una prima variazione. Una seconda variazione è pervenuta perché tecnicamente i fondi scadevano nel 2020, tuttavia, non avendo l’Autorità di Gestione concluso la spesa dei fondi, ed avendo ancora aperto il programma perché non era ancora partito ancora il programma successivo, c’è stata la possibilità di introdurre nuovi elementi. Nel frattempo non era partita la norma per il Registro Unico Operatori esercenti, il cosiddetto RUO che era previsto nel progetto iniziale e, quindi, a causa di ritardi, avevamo deciso di eliminare quella parte di progetto con quelle economie, e col fatto che erano disponibili ulteriori fondi sul finanziamento, abbiamo, con l’Autorità di Gestione, valutato l'introduzione di ulteriori sviluppi, quindi abbiamo di fatto allungato i tempi e i costi perché avevamo ulteriori elementi da introdurre. Per esempio abbiamo rivisto tutto il sistema di antiriciclaggio, quindi tutto il sistema di controllo delle vincite e di verifica dei vincitori. Abbiamo poi inserito, lanciato e migliorato l'app “Gioco legale” che è un'app liberamente scaricabile dai cittadini, dove si può vedere se il punto di gioco in cui si sta andando è un punto di gioco legale o meno, quindi avere la certezza che il punto dove si sta giocando è un punto riconosciuto, e verificare il corretto inserimento al sistema di una propria scommessa: se si effettua una scommessa presso un punto di gioco e l'operatore, invece, rilascia una finta ricevuta e quella ricevuta non la inserisce sul sistema ma su un sito di scommesse con un suo account, io potrei non saperlo; grazie a ciò riesco a verificare che magari sono un soggetto destinatario di una truffa. Oltre a questo, questa app è stata anche estesa a tutte le Forze dell'Ordine attraverso una serie di servizi che consentono poi di attuare una serie di verifiche. Quindi, queste novità che sono arrivate nel tempo sono state discusse con l’Autorità di Gestione e ci sono stati accordati ulteriori fondi. Ovviamente, il tempo ulteriore per completare queste attività non è stato un ritardo delle attività iniziali, perché quelle erano comunque già concluse, ma non essendosi chiuso il PON, e quindi avendo ancora tempo e soldi da dedicare alle attività, abbiamo proposto una modifica di progetto che è stata approvata, e quindi abbiamo integrato ulteriori sviluppi con ulteriori costi.

**Ci può dare aggiornamenti sull'utilizzo e diffusione dell'App SMART di cui ci hanno parlato gli ing. Costa e Buonanni della SOGEI?**

**Dai risultati ottenuti fino ad ora, sembra uno strumento efficace?**

Smart ha diverse funzioni: una funzione primordiale, prevista fin dall'inizio, che era quella di consentire un'analisi territoriale agli uffici per orientare i controlli. All'inizio, non avendo un sistema cartografico su cui verificare dove si trovassero i punti di gioco, le verifiche venivano fatte per zone. Risulta difficile per città come Roma, ma anche per i comuni piccoli, saltare da una parte all'altra della città per verificare i primi cinque esercenti indicati dal sistema, perchè chiaramente i controlli sono sempre governati da un sistema anche per evitare possibili rischi anticorruzione, cioè, c’è tutto un meccanismo che garantisce che chi va a fare il controllo lo sappia all'ultimo momento e che non ci sia una decisione di un soggetto solo in un contesto autonomo e che, quindi, possa magari evitare un controllo ad una struttura).

Questo però veniva gestito sulla base dell'anagrafica: se ho il primo controllo al nord e il secondo a sud, a Roma significa perdere l'intera giornata. Col sistema cartografico abbiamo, intanto, proiettato le informazioni che avevamo dal sistema dei controlli su carta e quindi abbiamo avuto la possibilità di organizzare i controlli con specificità, anche, magari, dove ci sono più uffici che si dividono il territorio.

Il secondo elemento che è stato introdotto, è a favore dei comuni, perché c'è una norma che consente ai comuni di regolare gli orari di apertura delle sale VLT. Questa norma era difficile da applicare perché il comune emette un'ordinanza che dice a tutte le sale, per esempio di dover essere chiuse negli orari scolastici, quindi dalle 8:00 del mattino fino a quando i ragazzi tornano a casa, per questioni di immagine, sociale e di impedire la possibilità di giocare a un minore. Questo tipo di decisione veniva presa da un comune con un atto ufficiale, ma poi era difficile da verificare, richiedeva, infatti, che la Polizia Municipale verificasse continuamente le sale. Il sistema, nel nostro caso invece, consente al comune di registrarsi sul portale, di inserire gli orari che decide e, per quanto riguarda le VLT che sono collegate al sistema centrale, il sistema verifica se fuori da quelle fasce orarie c'è gioco e quindi segnala al comune di controllare la sala precisa. Quindi, non scatta la multa automatica, ma orienta il controllo, e dà un presidio anche senza impiegare numerose risorse della Polizia Municipale.

Il terzo elemento è stata l'apertura del sistema alle Forze dell'Ordine, consentendo di verificare, anche da parte loro per attività di indagine estranee all'attività dell'Agenzia, la coincidenza di alcuni esercizi. Prima, queste azioni venivano svolte sulle conoscenze personali del soggetto che andava a fare la verifica, ma adesso questo non è necessario perché è tutto tracciato su mappa e se c'è un'attività di indagine che si svolge in un dato punto, con un click sono in grado di sapere tutto quello che c’è in quel punto. Ovviamente a noi serve anche a fini statistici, cioè per fare una analisi sui trend storici regionali, comunali o nazionali di tutte le forme di gioco, quindi, di raccolta, cioè, della quantità di denaro immessa nel sistema, di quanto viene vinto, con anche la verifica della distribuzione casuale delle vincite sul territorio; pensiamo ai gratta e vinci: oggi è impensabile che ci sia una concentrazione di vincite in un determinato territorio, i numeri e la statistica impongono una diffusione, da lì siamo in grado di vedere praticamente immediatamente se c'è una variazione in questa casualità statistica. E quindi anche poi in termini di raccolta erariale e quindi di capire in tempo più o meno reale, giorno per giorno, come sta andando la raccolta erariale e quindi rispondere ad una serie di richieste che ci vengono fatte per analisi da parte del Ministero o anche dall'Unione Europea in alcuni casi.