

# Sulla opportunità della liquidità condivisa nel poker online

---

Dottrina • Antiriciclaggio, Giochi a distanza e skill games, Raccolta a distanza • 08 November 2017 •

**Giovanni Carboni e Valérie Peano**

---

Il 6 luglio 2017, le autorità di regolazione del gioco con partecipazione a distanza italiana, francese, spagnola e portoghese, rispettivamente l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (“ADM”), l’Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (“ARJEL”), la Dirección General de Ordenación del Juego (“DGOJ”) e il Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos dell’Istituto do Turismo de Portugal (“SRIJ”) hanno firmato un accordo per consentire la condivisione della liquidità – intesa come “insieme dei giocatori” – del poker online.

Tale condivisione consentirà agli operatori autorizzati all’offerta del poker online in ciascuno di questi quattro Paesi di riunire attorno agli stessi tavoli virtuali di poker i propri giocatori registrati con quelli registrati negli altri Paesi, permettendo così loro la partecipazione allo stesso gioco. In tal modo le liquidità dei quattro Paesi, misurate dal numero dei giocatori attivi ai tavoli disponibili, confluiscono in una unica, molto più popolata.

L’art. 1 co. 6 dell’accordo definisce il poker online come *“qualsiasi gioco del poker che venga fornito con qualsiasi mezzo a distanza, mediante strumenti elettronici o altra tecnologia che faciliti la comunicazione, su richiesta individuale di un destinatario di servizi, le cui regole siano conformi a tutte le leggi e i regolamenti applicabili agli operatori di poker online titolari di concessione che partecipano a tavoli internazionali;”*.

Alcune tra le predette autorità firmatarie (“Autorità”) hanno previsto che la liquidità condivisa possa essere avviata prima della fine del corrente anno[1].

In tale contesto, il 3 ottobre 2017, il senatore Mirabelli ha presentato una interrogazione[2] riguardo all’opportunità dell’adesione dell’Italia alla liquidità condivisa ed ai suoi presunti profili di pericolosità, alla quale il Governo dovrà ora rispondere.

Si ritiene perciò utile svolgere alcune considerazioni sulle paventate criticità dell’accordo, sotto il profilo giuridico e regolatorio, anche con riferimento alla politica del Governo adottata negli ultimi anni in relazione ai giochi con vincita in denaro, nonché tenendo conto degli elementi rilevanti riguardanti le caratteristiche del poker online e la sua situazione di mercato.

## 1. Il contesto di riferimento del poker online in Italia

Una breve analisi del contesto nazionale di riferimento in cui si inserisce l’accordo siglato dalle citate Autorità appare necessario per comprenderne appieno le finalità.

Il gioco del poker con partecipazione a distanza, comunemente detto poker “online”, è stato legalizzato nella variante a torneo nel 2006[3] e, successivamente, nella variante *cash* nel 2009[4]. L’avvio dell’offerta del gioco è avvenuto nel 2008 nella variante a torneo, mentre quella della variante *cash* è stata avviata solo nel 2011.

Invero, l’avvio del poker nella modalità a torneo è stato ritardato di sette mesi rispetto alla pubblicazione del regolamento del 17 settembre 2007[5], nel corso dei quali venne lungamente discussa l’opportunità di adottare da subito la liquidità internazionale, vale a dire di consentire ai concessionari di far giocare i propri giocatori assieme ai giocatori registrati presso operatori in possesso di autorizzazioni fornite da altre giurisdizioni, anche extra-europee.

Già allora, infatti, l’Amministrazione dei Monopoli di Stato (“AAMS”), oggi assorbita dall’ADM, temeva che il numero dei giocatori italiani partecipanti al poker online non fosse sufficiente a garantire una liquidità adeguata a far apprezzare il gioco. In tale ottica, con il decreto direttoriale del 17 aprile 2008[6], l’AAMS decise **l’introduzione del poker a torneo prevedendo la liquidità nazionale sperimentalmente**, per un periodo di dodici mesi dall’autorizzazione della prima piattaforma, al fine di consentire le necessarie verifiche e valutazioni di natura amministrativa e tecnica, prima di avviare la liquidità internazionale.

Tale decreto individua la liquidità condivisa con altri Paesi come esigenza fondamentale per la diffusione ed il successo del gioco, al fine di consentire l’efficace contrasto del gioco illegale o irregolare sui siti degli operatori esteri[7], e recita infatti: *“La fase di sperimentazione [ndr: in liquidità nazionale] sarà estesa esclusivamente qualora sussistano oggettive e motivate esigenze legate alla necessità di acquisire ulteriori elementi conoscitivi riguardo alle soluzioni tecnico-organizzative che consentano l’ampliamento delle forme e modalità di gioco, ivi inclusa quella riguardante l’offerta di sessioni di gioco condivise da soggetti titolari di concessione dei giochi pubblici con operatori che dispongono di autorizzazioni rilasciate dalle Autorità collaterali di altri Paesi.”*

Svolgendo alcune considerazioni di mercato, la risposta iniziale dei giocatori a seguito dell’introduzione del gioco, superiore alle previsioni, determinò un livello soddisfacente di liquidità, che però è stata successivamente compromessa dal repentino crollo della partecipazione al gioco. I volumi del poker online in Italia, infatti, sono in calo costante da ben sette anni e solo da alcuni mesi si avvertono segni di ripresa per la sola variante del poker a torneo, presumibilmente ricollegabili anche all’annunciata introduzione della liquidità condivisa.

La spesa del poker online è **passata dai 36 milioni di euro al mese a fine 2011 a 12 milioni al mese in media nel 2017**[8], rappresentando oggi una frazione minima del gioco totale italiano, pari allo 0,7%[9].

Sulla base delle elaborazioni svolte dal Politecnico di Milano su dati Sogei, la spesa del poker è ancora diluita su un numero di giocatori relativamente alto, nonostante la progressiva forte contrazione avvenuta in questi sette anni. Nella variante a torneo giocano almeno una volta nel mese, cioè in modo non episodico, 213 mila persone con una spesa pro-capite media di 30 euro. Nella forma *cash* giocano almeno una volta nel mese 117 mila persone con una spesa pro-capite di 51 euro[10].

La contrazione vistosa e prolungata appare riconducibile a due fenomeni. Da un lato, una generale riduzione dell’attrattività del gioco, non solo italiano, dopo i primi anni di entusiasmo del mercato, con abbandono di molti giocatori, soprattutto ricreazionali.

Dall'altro lato una migrazione verso il gioco illegale che trova continuamente nuove forme[11] per catturare mercato e incrementare i profitti.

Nel contesto dianzi descritto, la previsione della liquidità condivisa appare pertanto una misura ponderata e coerente con l'obiettivo generale di difesa della competitività del gioco legale, di contrasto al gioco illegale e, in ogni caso, opportuna per favorire la permanenza del giocatore in un contesto legale e sicuro.

**Peraltro, l'adozione di misure di sostegno per giochi in stato di crisi è espressamente disposta dalla legge di Stabilità per il 2015[12]**, laddove prevede: *“con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'adozione di ogni misura utile di sostegno dell'offerta di gioco, incluse quelle che riguardano il prelievo, la restituzione in vincita e la posta di gioco, nei casi in cui la relativa offerta di specifici prodotti denoti una perdita di raccolta e di gettito erariale, nell'arco dell'ultimo triennio, non inferiore al 15 per cento all'anno”*.

Tale disposizione è già stata applicata negli anni passati ad altre tipologie di gioco e ben potrebbe applicarsi al caso del poker online che, come precedentemente evidenziato, ha subito una perdita totale di volumi pari al 60 per cento in quattro anni, tra il 2012 ed il 2016[13].

La specifica misura adottata dall'ADM con la sottoscrizione dell'accordo con le Autorità di Francia, Spagna e Portogallo di cui si discute, è prevista dall'articolo 1, comma 293, della finanziaria per il 2005, che assegna ad ADM la facoltà di *“organizzare giochi con le amministrazioni competenti degli altri Stati dell'Unione Europea”*[14]. È significativo che tale dispositivo fu recepito nel 2015 nella bozza del decreto delegato del gioco che, pur non emanato, rappresentava indubbiamente la volontà del Governo riguardo al riordino del gioco in Italia. La circostanza pare legittimare anche sul piano politico la decisione autonoma dell'ADM di sottoscrivere un accordo con altri Paesi dell'Unione europea per un segmento di gioco marginale in cronico stato di crisi.

## 2. Le finalità dell'accordo

Il preambolo dell'accordo siglato dalle quattro Autorità del gioco ne individua la finalità. La finalità condivisa è il rafforzamento della **capacità di attrazione del poker legale a scapito di quella del prodotto illegale**, tenuto conto che essa si basa in gran parte sulla numerosità dei giocatori seduti ai tavoli messi a disposizione e che, attualmente, i singoli mercati nazionali, anche in considerazione dell'andamento registrato da diversi anni a questa parte, e non solo in Italia, non riescono ad attrarre liquidità sufficiente a distogliere i giocatori dall'offerta illegale[15].

Tale finalità è perseguita riaffermando l'obbligo dei concessionari, in tutti e quattro i Paesi, all'adozione di misure rafforzate per combattere le attività fraudolente e criminali nonché per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, così come l'obiettivo comune e prioritario della difesa della sicurezza e legalità.

Specificatamente, l'accordo esclude la possibilità per i Paesi aderenti di esonerare gli operatori di poker online dall'applicazione delle disposizioni nazionali che recepiscono la IV Direttiva (UE) 2015/849[16] relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (“IV Direttiva”).

In tal senso è espressamente sancito dall'accordo l'intento di rafforzare la cooperazione tra le Autorità firmatarie per l'individuazione delle frodi, l'adozione di misure efficaci e gli scambi di informazioni di prevenzione e lotta alle attività fraudolenti e criminali. L'applicazione dell'accordo costituisce concreto terreno operativo per perseguire tali obiettivi, attraverso la condivisione e la sinergia dei mezzi e capacità di ciascuna autorità.

### 3. La liquidità transnazionale condivisa tra una ristretta cerchia di Paesi

L'accordo siglato dalle diverse Autorità mira a consentire la condivisione delle liquidità del poker online tra gli operatori titolari di concessione in uno o più dei Stati Membri firmatari e stabilisce le condizioni di attuazione e di controllo delle offerte di poker online interessate dalla condivisione di liquidità, nonché l'istituzione di una procedura di cooperazione e di scambio di informazioni.

Si tratta perciò, di una liquidità transnazionale in cui la condivisione della modalità di gioco avviene tra una cerchia ristretta di Paesi[17] con l'intento evidente di assicurare una comunanza di regole di protezione dei giocatori e di contrasto alle frodi e in particolare al riciclaggio di denaro.

La liquidità transnazionale adottata dall'Italia assieme a Francia, Spagna e Portogallo è **perciò una forma particolarmente prudente e restrittiva** rispetto a soluzioni adottate da altri Paesi europei, come la Danimarca e la Gran Bretagna, che ammettono la partecipazione al gioco sugli stessi tavoli assieme ai giocatori registrati presso operatori autorizzati a livello nazionale anche ai giocatori registrati presso operatori che dispongono di differenti autorizzazioni, anche extra europee, a condizione che questi garantiscano requisiti di legalità e sicurezza equivalenti a quelli previsti per gli operatori con autorizzazione nazionale.

### 4. Le preoccupazioni sollevate dall'interrogazione del senatore Mirabelli

Il 3 ottobre 2017 il Senatore Mirabelli ha presentato una interrogazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze in relazione all'accordo in esame in quanto preoccupato principalmente dal fatto che la liquidità del gioco aperta tra i quattro Paesi possa diventare uno strumento per il riciclaggio nell'ambito di operazioni transnazionali[18]. Si ritiene utile riportare integralmente il testo dell'interrogazione.

*Al Ministro dell'economia e delle finanze – Premesso che:*

*l'apertura alla liquidità internazionale sul poker on line non è prevista né quindi tantomeno imposta da alcuna fonte normativa in Italia, né di natura legislativa né di natura regolamentare, e quindi la scelta di apertura a tale possibilità di gioco tra giocatori di nazionalità diverse appare essere frutto di una scelta autonoma e discrezionale;*

*le autorità di regolazione del gioco on line italiana, francese, spagnola e portoghese hanno siglato il 6 luglio 2017 un accordo per la liquidità internazionale sul poker on line e nel comunicato stampa pubblicato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli si può leggere che le autorità di tali Paesi si impegnano a fare del loro meglio per la partenza della liquidità internazionale entro fine anno;*

*considerato che:*

*sulla base della valutazione sovranazionale dei rischi di riciclaggio di denaro sporco e finanziamento del terrorismo pubblicata dalla Commissione europea il 26 giugno 2017, il gioco on line è considerato esposto in maniera significativa ai rischi di riciclaggio;*

*la liquidità internazionale, autorizzando la riunione intorno ad un tavolo virtuale di giocatori di nazionalità diverse per partecipare in maniera condivisa allo stesso gioco, espone, di fatto, a maggiori rischi di frode o di riciclaggio;*

*il quadro europeo disegnato dalla direttiva (UE) n. 2015/849 (IV direttiva antiriciclaggio), recentemente recepita con decreto legislativo n. 90 del 2017, lascia ai singoli Stati membri un ampio margine nelle scelte di regolazione attinenti al settore dei giochi e in particolare nella scelta dei giochi sottoposti alla normativa antiriciclaggio; quindi il livello di tutela dei giocatori italiani si troverebbe potenzialmente ridotto dall'introduzione di una tale modalità di gioco;*

*considerando, inoltre, che:*

*le scelte attuali del Governo, sollecitate dal Parlamento, si propongono di ridurre l'offerta di gioco presente in Italia;*

*anche il recente accordo raggiunto in Conferenza unificata si muove in tale direzione e, pertanto, l'offerta di gioco, a terra o on line, appare ancor più inopportuna;*

*si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non ritenga di dover intraprendere iniziative per evitare l'utilizzo della liquidità internazionale sul poker on line nel nostro Paese, in considerazione dei rischi connessi ad un'ulteriore apertura del mercato on line che potrebbe diventare uno strumento per il riciclaggio nell'ambito di operazioni transnazionali.*

Le considerazioni che precedono hanno già chiarito che il passaggio alla liquidità condivisa rispetto alla liquidità nazionale nel poker online non è in contrasto con le scelte del Governo orientate alla riduzione dell'offerta di gioco, perché essa non costituisce un ampliamento dell'offerta ma piuttosto una misura per garantire la sopravvivenza di un gioco da molti anni in declino e la sua competitività rispetto all'offerta illegale.

Si è anche già evidenziato non solo che l'adesione dell'ADM all'accordo della liquidità condivisa è legittimato da una norma di rango primario che consente la stipula di accordi per la condivisione di giochi con altri Stati Membri dell'Unione europea, ma anche che una iniziativa volta al sostegno del gioco era addirittura dovuta e in linea con la politica espressa dal Governo in questi ultimi anni tenuto conto dello stato di crisi del gioco.

Con specifico riguardo ai presunti rischi connessi all'accordo di liquidità condivisa sotto il profilo del riciclaggio nell'ambito di operazioni transnazionali, si deve innanzitutto osservare che tutti e quattro i Paesi aderenti all'accordo applicano la IV Direttiva e si sono impegnati espressamente a non escludere gli operatori autorizzati all'offerta del poker online dalla sua applicazione.

L'accordo è inoltre fortemente caratterizzato dall'impegno alla cooperazione per la protezione dei giocatori e per la lotta alle attività fraudolenti e criminali nonché al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo. In tal senso, la condivisione del poker online costituisce un'**opportunità per lo sviluppo di comuni e più efficaci misure per la tutela di tali obiettivi**, in linea con quanto espressamente raccomandato, come misura di mitigazione dei rischi[19], dalla valutazione sovranazionale dei rischi di riciclaggio di denaro sporco e finanziamento del terrorismo della Commissione europea, pubblicata il 26 giugno 2017.

Con riferimento ai rischi ed alle vulnerabilità indicate dalla predetta valutazione sovranazionale dei rischi di riciclaggio di denaro sporco e finanziamento del terrorismo, richiamata dall'interrogazione, la Commissione europea effettua una valutazione di tutto il comparto del gioco online[20] ed evidenzia che la generale valutazione di *“rischio significativo e vulnerabilità significativa”* assegnata al comparto va comunque declinata in relazione alle specifiche condizioni dell'offerta del gioco.

Infatti, se, da una parte, afferma che rispetto al gioco fisico, il gioco online può presentare *“un elemento aggiuntivo di rischio in relazione all'assenza di un contatto diretto tra il giocatore e l'operatore che offre il gioco”*, la Commissione aggiunge che *“tuttavia il gioco elettronico [ndr: il gioco con partecipazione a distanza per mezzo di strumenti elettronici] offre un'importante elemento di mitigazione del rischio per la possibilità di tracciare tutte le transazioni”* e che i rischi *“possono essere “minimizzati da appropriati controlli e misure di verifica, così come dalla tracciabilità e registrazione delle transazioni, che dipendono dal livello di supervisione esercitato dalle pertinenti Autorità”[21]*.

Alla luce di quanto sopra, **la valutazione dei rischi di riciclaggio effettivi ai quali è sottoposta l'offerta del poker online nella modalità condivisa deve essere pertanto contestualizzata, rispetto al livello delle misure di controllo e verifica garantite dai quattro Paesi aderenti all'accordo**, che peraltro possono essere ulteriormente migliorate proprio attraverso l'applicazione dell'accordo.

Ancora, ai fini di una corretta valutazione dei rischi ai quali può essere effettivamente soggetta l'offerta del poker condiviso si deve osservare che il rapporto della Commissione europea riferisce in particolare le vulnerabilità del gioco online *“alla crescente tendenza nella creazione di siti che non dispongono di licenza e che non sono soggetti agli obblighi di adeguata verifica del cliente, di registrazione e reporting”* e, ancora, alla circostanza che *“alcuni operatori autorizzati in uno o più Stati Membri offrono servizi di gioco anche in altri Stati Membri, senza autorizzazione[22]”*.

La valutazione afferma altresì che l'esposizione al rischio del gioco online è caratterizzata, oltre che dalla assenza del contatto diretto già menzionata, *“dalla possibilità di utilizzo sulla piattaforma di gioco di mezzi di pagamento meno tracciabili (cioè carte prepagate anonime, o anche valute virtuali, laddove fossero consentite)”*. Se così è, l'adozione di rigorosi sistemi di adeguata verifica del giocatore unitamente alla tracciatura dei flussi finanziari e alla limitazione della possibilità di utilizzo di strumenti di pagamento anonimi solo per importi sufficientemente bassi da escluderne la rischiosità, contrastano efficacemente la pratica del riciclaggio[23].

L'accordo sulla liquidità condivisa mira a garantire ai giocatori un contesto di gioco protetto e privo di frodi, citando espressamente l'utilizzo dello strumento del conto di gioco nominativo sottoposto all'adeguata verifica da parte degli operatori concessionari assoggettati alle norme nazionali attuative della IV Direttiva[24].

Il contesto di liquidità condivisa, peraltro, favorisce di per sé l'individuazione delle situazioni anomale perché la maggiore numerosità dei giocatori rende meno probabile la presenza ripetuta casuale degli stessi giocatori agli stessi tavoli e consente perciò di individuare più facilmente situazioni sospette, ovvero potenziali autori di frodi e di comportamenti collusivi.

Pare, quindi, legittimo sostenere che i sistemi di cui si è dotata l'Italia[25] e quello delle altre Autorità hanno una bassa vulnerabilità nei confronti dei rischi di riciclaggio, che

potrebbe essere ulteriormente contenuta attraverso l'implementazione dell'accordo, **in attuazione della valutazione del livello di rischio raccomandata dalla IV Direttiva.**

### **Considerazioni conclusive**

Le considerazioni che precedono intendono mettere in luce le motivazioni e valutazioni che appaiono alla base della decisione dell'ADM di sottoscrivere l'accordo della liquidità condivisa nel poker online con le altre Autorità di regolazione.

Se è vero che l'accordo non impone date e limiti temporali, la mancata attuazione da parte dell'ADM pare certamente inopportuna non solo per l'imbarazzo nei confronti delle altre Autorità firmatarie, le cui garanzie di sicurezza e legalità sembrano oggi essere messe in discussione, ma anche ingiustamente penalizzante nei confronti delle aspettative delle aziende che a seguito della stipula dell'accordo hanno assunto decisioni di ingresso[26] nel mercato italiano e di investimento, per prepararsi alla liquidità condivisa.

Non ultimo, sarebbe incomprensibile e deludente per gli stessi giocatori consumatori che da anni attendono tale cambiamento.

[1] Comunicato stampa dell'ARJEL 6 luglio 2017 : « *Signature de la Convention relative au partage des liquidités de poker en ligne, à Rome – (...) Les autorités s'engagent à faire leurs meilleurs efforts pour une mise en œuvre effective d'ici la fin de l'année.* »

[2] Interrogazione n. 4-08165 del 3.10.2017.

[3] Art. 38 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n.248, come successivamente modificato dall'art. 93, co. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che recita: “*I giochi di carte di qualsiasi tipo, qualora siano organizzati sotto forma di torneo e nel caso in cui la posta di gioco sia costituita esclusivamente dalla sola quota di iscrizione sono considerati giochi di abilità.*”.

[4] Art.12, par.1, lettera f), decreto legge 28 aprile 2009 n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2009 n. 77.

[5] Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 settembre 2007, n. 186.

[6] Decreto direttoriale n. 14132/2008 del 17 aprile 2008.

[7] “*Considerata la necessità di consentire il progressivo sviluppo di una offerta di giochi di abilità a distanza italiani con caratteristiche di attrattività allineate a quella dei migliori operatori esteri, anche dal punto di vista dell'ampiezza e varietà dell'offerta di gioco, e, conseguentemente, della numerosità dei consumatori contemporaneamente presenti nell'ambiente di gioco, quale condizione indispensabile per contrastare efficacemente la diffusione del gioco illegale o irregolare sui siti degli operatori esteri;*”.

[8] Dati del gioco online pubblicati mensilmente dall'ADM, attualmente resi disponibili sul sito dell'ADM nell'area riservata accessibile ai concessionari.

[9] Nel 2016 il poker online ha rappresentato lo 0.72% della spesa di gioco in Italia (138 milioni su un totale di 19.069 milioni, fonte: ADM Libro Blu 2016).

[10] Atti del workshop del 22 settembre 2017, con l'ADM, Sogei ed i concessionari del gioco con partecipazione a distanza.

[11] Si segnala l'emergere recente di un'offerta di gioco illegale che fa uso di applicazioni di gioco destinate alla pratica *for fun* (vale a dire senza vincite in denaro e che quindi non richiedono alcun tipo di autorizzazione) alle quali vengono sovrapposti sistemi clandestini di versamento dei depositi e di prelievo delle vincite che sfuggono ad ogni possibilità di tracciatura dei flussi.

[12] Art. 1 p. 650 legge 23 dicembre 2014 n.190 ("Legge di Stabilità per il 2015"): "650. *In considerazione del generale dovere di conservazione dei valori patrimoniali pubblici, nonché di quello particolare di assicurare il miglioramento dei livelli di servizio in materia di giochi pubblici, al fine di preservarne lo svolgimento e di salvaguardare i valori delle relative concessioni, oltre che garantire una equilibrata concorrenza fra i concessionari di giochi diversi, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, è consentita l'adozione di ogni misura utile di sostegno dell'offerta di gioco, incluse quelle che riguardano il prelievo, la restituzione in vincita e la posta di gioco, nei casi in cui la relativa offerta di specifici prodotti denoti una perdita di raccolta e di gettito erariale, nell'arco dell'ultimo triennio, non inferiore al 15 per cento all'anno. In tali casi, tenuto conto della sostanziale natura commerciale delle attività di gioco oggetto di concessione, con i conseguenti obiettivi ed ineliminabili margini di aleatorietà delle relative scelte, i provvedimenti adottati ai sensi del presente comma non comportano responsabilità erariale quanto ai loro effetti finanziari.*"

[13] La spesa complessiva del poker nelle varianti a torneo e cash è stata: pari a milioni di euro 345 nel 2012, 222 nel 2013, 178 nel 2014, 146 nel 2015, 138 nel 2016 (dati dell'ADM pubblicati anche dall'Osservatorio del gioco online del Politecnico di Milano il 11.04.2017. Si fa riferimento agli anni per i quali si dispone del dato annuale e tenuto conto che la versione cash è stata avviata solo nel luglio 2011.

[14] Art. 1 co. 293 e 294 legge 30 dicembre 2004 n. 311: "293. *Il Ministero dell'economia e delle finanze -Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato può organizzare, congiuntamente alle amministrazioni competenti di altri Stati dell'Unione europea, la gestione di giochi ovvero di singoli concorsi od estrazioni.*

294. *Nel caso di cui al comma 293, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, in accordo con le amministrazioni competenti degli altri Stati, stabilisce la ripartizione della posta di gioco.*"

[15] Dal preambolo dell'accordo: "Considerando che la capacità di attrazione del poker online si basa in gran parte sul volume della liquidità apportata dai giocatori che accedono ai tavoli proposti dagli operatori di poker online titolari di concessione e che l'attuale separazione dei mercati nazionali non consente di raccogliere un volume di liquidità sufficientemente attraente per i giocatori stessi il che induce alcuni di loro a rivolgersi all'offerta illegale; (...)" Ancora: "Considerando che la liquidità condivisa tra gli operatori online titolari di concessione di diversi Stati Membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo dovrebbe favorire l'offerta legale di poker online a scapito dell'offerta illegale;"

[16] DIRETTIVA (UE) 2015/849 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012



del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione.

[17] *“La possibilità d introdurre tale modalità di gioco (...) che può essere declinata come liquidità (quasi) globale o come liquidità c.d. regionale presenta vari fautori i quali fanno tradizionalmente leva su una serie di argomenti che hanno al centro rispettivamente il mercato, il consumatore –giocatore e il regolatore.”* Daria Provvidenza Petralia, *Sulla liquidità internazionale nel gioco a distanza, Quaderno Giuridico Lexgiochi* “Il gioco online”, ottobre 2016.

[18] Il caso della contestazione dell'accordo per l'introduzione della liquidità condivisa presenta qualche analogia, assieme a molte differenze, con il caso della contestazione dell'introduzione del “poker sportivo” in luoghi fisici, previsto dall'art. 24 della legge 7 luglio 2009 n. 88. La regolamentazione del gioco e il connesso bando per l'assegnazione delle concessioni di esercizio del gioco furono sospesi nell'imminenza della pubblicazione del bando stesso, a fine 2011, a seguito di una accesa campagna che ne sosteneva l'inopportunità. In quel caso si trattava di portare sotto il controllo dello Stato un'attività di gioco praticata diffusamente sul territorio in molti punti di gioco e giudicata ripetutamente dalle Magistrature amministrativa e penale una forma di gioco nella quale non erano riconoscibili gli elementi dell'azzardo. La mancata emanazione del regolamento e indizione della gara sono stati ritenuti *“penalizzanti per le aspettative delle imprese, dei cittadini e degli enti”* dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Puglia Lecce sez. I n. 968, 25 maggio 2011; n. 550, 24 marzo 2011), la quale ha legittimato l'organizzazione di poker sportivo a condizione che fossero rispettate le modalità già individuate dal parere 3237 del Consiglio di Stato, sez. II, del 22 ottobre 2008. Il poker sportivo continua oggi ad essere praticato in molte centinaia di punti fisici, in assenza del controllo dello Stato e senza che lo Stato ne tragga alcun introito.

[19] La valutazione afferma che : *“Member States should improve cooperation between relevant authorities (FIUs, LEAs, police, sectorial regulatory bodies such as gambling regulators) to better understand the risks factors (...) and to be able to provide efficient guidance”*.

[20] Infatti, la valutazione del rischio effettuata dalla Commissione europea non rappresenta un'analisi della rischiosità e vulnerabilità del singolo segmento del poker online bensì accorpa tutti i prodotti di gioco offerti online, dalle lotterie, alle scommesse, ai giochi di casino e al bingo, evidenziando elementi di rischio nella mancata verifica della clientela e nell'assenza di tracciabilità di alcuni metodi di ricarica.

[21] La valutazione afferma che :*“risks associated with the lack of face-to-face contact although the anonymity can be minimised by proper controls and verification measures, as well as traceability and tracking of electronic transactions depending on the level of supervision by relevant authorities.”*

[22] Nel paragrafo introduttivo di descrizione generale dell'intero settore del gioco il report della Commissione europea osserva che *“i rischi e i controlli riguardanti il mercato non autorizzato sono fuori dallo scopo di questo esercizio, nell'assunto che non è possibile ripulire denaro con una attività illegale”*, tuttavia le circostanze esaminate e commentate nella valutazione relativa al gioco online riguardano frequentemente offerte di gioco che non dispongono delle previste autorizzazioni.

[23] L'autore del riciclaggio curerà di immettere fondi illeciti nel circuito del gioco solo con modalità che non permettono di identificarlo, pare perciò difficile ipotizzare che vengano

depositati fondi di provenienza illecita su di un conto nominativo a sé stessi intestato e sul quale sia stata applicata una rigorosa verifica dell'identità. Il riciclaggio in un circuito di gioco soggetto all'adeguata verifica dell'identità richiede, pertanto, prima il deposito dei fondi illeciti con strumenti di pagamento anonimi, o rubati, su conti intestati ad identità anch'esse rubate o a false identità sulle quali non sia stata ancora completata la procedura di adeguata verifica e, quindi, il "trasferimento" dei fondi stessi mediante *chip dumping* ad un giocatore complice, regolarmente registrato attraverso il conto di gioco, che potrà poi impunemente prelevare le vincite ripulite in modo trasparente e tracciato.

[24] *"considerando che leggi e regolamenti obbligano gli operatori di poker online titolari di concessione ad applicare misure rafforzate di adeguata verifica (ndr) della clientela per combattere le attività fraudolente e criminali nonché per impedire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo."*(...) Ancora *"considerando che le Autorità richiedono un conto di gioco verificato per accedere ai servizi di gioco elettronici nonché ai tavoli internazionali"*.

[25] Le attività del gioco online che presentano importanti rischi di infiltrazione della criminalità e, quindi, di riciclaggio sono quelle che si avvalgono di licenze di altre legislazioni, anche extra-europee, e che adottano modus operandi ben diversi da quelli propri del gioco con partecipazione a distanza, basato sul conto di gioco nominativo e su transazioni di pagamento tracciate e nominative, fatti salvi depositi di importo modesto. Il comunicato del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria – Direzione Distrettuale Antimafia, emesso il 22 luglio 2016, con il quale veniva data informazione riguardo alla c.d. operazione "Gambling" riportava che le attività della criminalità organizzata nel settore del gioco hanno consistito nella *"raccolta da banco dei giochi e delle scommesse, che si è concretata attraverso una rete di agenzie inquadrare come meri CTD"* e pertanto la raccolta *"non è avvenuta attraverso una transazione online in quanto le poste dei giocatori sono state acquisite in contanti o tramite assegni direttamente consegnati al gestore del punto dislocato sul territorio."*

[26] Alcuni addirittura anticipando la partecipazione all'atteso bando di gara per le nuove concessioni online previsto dalla Legge di Stabilità per il 2016.