



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria

Analisi e Studi

Le linee di intervento della nuova regolamentazione
antiriciclaggio nel settore del gioco.

Alessandra Cuzzocrea

gennaio - 2018

numero

9



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Quaderni dell'antiriciclaggio

Analisi e studi

Le linee di intervento della nuova regolamentazione
antiriciclaggio nel settore del gioco.

Numero 9 - 2018

La serie Quaderni dell'antiriciclaggio ha la finalità di presentare dati statistici, studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali dell'Unità d'Informazione Finanziaria per l'Italia.

La serie si articola in due collane: la collana Dati statistici presenta, con periodicità semestrale, statistiche sulle segnalazioni ricevute e informazioni sintetiche sull'operatività dell'Unità; la collana Analisi e studi comprende contributi sulle tematiche e sui metodi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La collana Analisi e studi comprende lavori realizzati all'interno della UIF, talvolta in collaborazione con altri settori della Banca d'Italia o con Istituzioni esterne. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

Comitato editoriale:

ALFREDO TIDU, GIOVANNI CASTALDI, MARCO LIPPI, PAOLO PINOTTI

Il Quaderno è stato curato da:

ALESSANDRA CUZZOCREA

© Banca d'Italia, 2018

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Direttore responsabile

Claudio Clemente

Per la pubblicazione cartacea:

autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1942013 del 30 luglio 2013

Per la pubblicazione telematica:

autorizzazione del Tribunale di Roma n. 1932013 del 30 luglio 2013

ISSN 2283-3498 (stampa)

ISSN 2283-6977 (online)

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Stampato nel mese di Gennaio 2018

presso la Divisione Editoriale e stampa della Banca d'Italia

Indice

1. Il quadro normativo di riferimento	4
2. I rischi di riciclaggio nel settore del gioco.....	7
3. Il settore del gioco nel d.lgs. 231/2007	9
3.1. I soggetti destinatari degli obblighi	9
3.2. Gli obblighi antiriciclaggio a carico degli operatori di gioco	11
4. Le casistiche segnalate alla UIF.....	15
5. Controlli e sanzioni nel comparto del gioco	17
5.1. I controlli antiriciclaggio svolti dalla UIF.....	19
6. Conclusioni	19

Le linee di intervento della nuova regolamentazione antiriciclaggio nel settore del gioco.

Sommario

Lo studio esamina l'evoluzione della regolamentazione antiriciclaggio nel settore del gioco, in relazione all'espansione che il comparto del gaming ha registrato negli ultimi anni e ai rischi connessi alle sue potenzialità di trasferimento monetario e di infiltrazione criminale, evidenziati in sede di analisi condotta dalle autorità competenti, anche in ambito internazionale. L'illustrazione delle direttrici percorse dallo sviluppo normativo risulta accompagnata dalle indicazioni delle autorità preposte al sistema di prevenzione e tiene conto dell'esperienza maturata dall'Unità d'Informazione Finanziaria per l'Italia attraverso l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, i controlli ispettivi e la collaborazione con le altre autorità.

1. Il quadro normativo di riferimento

Il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo travalicano i confini nazionali e costituiscono una grave minaccia per l'economia legale. Per combattere questi fenomeni sono stati elaborati a livello internazionale principi e regole di prevenzione che, coinvolgendo gli operatori dei settori più esposti, mirano a contrastare, in un mercato sempre più globale e concorrenziale, la libera circolazione dei fondi di possibile origine illecita.

Un ruolo fondamentale è svolto dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) (ovvero *Financial Action Task Force - FATF*), costituito dal vertice del G7 nel 1989 e composto dai rappresentanti dei mercati finanziari più importanti. In particolare, il Gruppo ha emanato un *set* di regole (le cd. 40 Raccomandazioni¹), alle quali gli Stati si ispirano per armonizzare le proprie norme di prevenzione del riciclaggio.

L'Unione Europea ha recepito da tempo le indicazioni del GAFI in direttive che, attuate dai singoli Stati membri, mirano a rendere sempre più omogenee le regolamentazioni nazionali.

La Direttiva (UE) 2015/849 del 20 maggio 2015 (cd. Quarta Direttiva Antiriciclaggio)² è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90³, che ha innovato il quadro normativo composto dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (cd. "decreto antiriciclaggio"), e dal d.lgs. 22 giugno 2007, n. 109, in materia di contrasto del finanziamento del terrorismo.

La nuova disciplina europea valorizza il principio dell'approccio basato sul rischio, che assurge a criterio fondamentale per la graduazione delle misure preventive e dei controlli⁴; accresce la trasparenza

¹ In tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio il GAFI ha emanato 40 Raccomandazioni nel 1990, aggiornandole nel 1996, nel 2003 (per estenderle al contrasto del finanziamento del terrorismo) e, da ultimo, nel febbraio 2012.

² La Direttiva (UE) 2015/849 ha abrogato la Direttiva 2005/60/CE (cd. Terza Direttiva Antiriciclaggio).

³ Il d.lgs. 90/2017, pubblicato in G.U. n. 140 del 19 giugno 2017, è entrato in vigore il 4 luglio 2017.

⁴ In particolare, la Quarta Direttiva vincola gli Stati membri a identificare, valutare, comprendere e adottare misure per mitigare il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo esistente in ogni Paese, tenendo altresì aggiornata la valutazione del rischio stesso. Alla Commissione Europea spetta il compito di elaborare una valutazione "sovranaazionale" dei rischi in esame presenti nel mercato interno, tenendo conto dei pareri delle Autorità europee di supervisione. A loro volta, i destinatari degli obblighi

delle informazioni relative alla titolarità effettiva di società e trust; conferma il ruolo centrale delle *Financial Intelligence Units* (FIU), attraverso una disciplina che ne rafforza le prerogative istituzionali e amplia le funzioni, riguardanti anche i reati presupposto del riciclaggio⁵; delinea criteri sanzionatori specifici per le violazioni degli obblighi in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

In coerenza con quanto stabilito dalla delega per il recepimento della Quarta Direttiva⁶ e in linea con l'esperienza italiana già valutata positivamente dal GAFI⁷, il novellato decreto 231/2007 conferma sostanzialmente l'impianto istituzionale in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, basato sulla collaborazione tra le diverse autorità amministrative, investigative e giudiziarie coinvolte nell'attività di prevenzione e repressione del fenomeno⁸. Viene ribadito e rafforzato il ruolo centrale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), quale *Financial Intelligence Unit* nazionale, collocata presso la Banca d'Italia in posizione di autonomia e indipendenza e deputata all'analisi dei flussi finanziari e all'esame delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dagli operatori destinatari degli obblighi prescritti dalla disciplina antiriciclaggio. Sono ampliati e valorizzati, con idonee cautele, gli scambi informativi tra la UIF e l'Autorità giudiziaria funzionali alle indagini per reati di riciclaggio, auto-riciclaggio, per i relativi reati presupposto e per il contrasto al finanziamento del terrorismo; sono previste nuove forme di collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA)⁹.

Principale obiettivo della normativa di prevenzione del riciclaggio è la tutela dell'integrità del sistema economico e finanziario, che va preservato da ogni nuova minaccia di coinvolgimento, anche indiretto o inconsapevole, nel compimento di attività illecite.

antiriciclaggio sono chiamati a valutare le minacce cui sono specificamente esposti e a dotarsi di presidi commisurati alle caratteristiche della propria attività.

⁵ La Direttiva prevede che “la FIU in quanto unità nazionale centrale ha la responsabilità di ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette ed altre informazioni che riguardano attività di riciclaggio, reati presupposto associati o attività di finanziamento del terrorismo”; “ogni FIU è autonoma e operativamente indipendente, il che significa che la FIU ha l'autorità e la capacità di svolgere liberamente le sue funzioni, compresa la capacità di decidere autonomamente di analizzare, richiedere e disseminare informazioni specifiche” (cfr. considerando (37) e art. 32 della Quarta Direttiva).

⁶ Cfr. L. 170/2016.

⁷ Si fa riferimento alla *Mutual Evaluation* del sistema antiriciclaggio italiano condotta nel 2014 – 2015, il cui Rapporto è disponibile anche nel sito della UIF.

⁸ Il novero delle autorità competenti continua a comprendere il Ministero dell'Economia e delle finanze, le Autorità di vigilanza, la UIF, il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, la Direzione Investigativa Antimafia; viene accentuato il ruolo della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo nel settore. Al Comitato di Sicurezza Finanziaria, istituito presso il MEF, viene affidato il compito di elaborare le strategie di prevenzione e l'analisi nazionale dei rischi, nonché di proporre l'esenzione di taluni soggetti dall'osservanza degli obblighi del decreto quando ricorrano specifiche condizioni di basso rischio. Compiti di controllo e regolazione sono riconosciuti alle “amministrazioni e organismi interessati” e agli “organismi di autoregolamentazione”.

⁹ La UIF analizza sotto il profilo finanziario le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati e le trasmette al NSPV e alla DIA corredate da una relazione tecnica che compendia le risultanze degli approfondimenti effettuati (artt. 6, co. 4, e 40, co. 1, del nuovo decreto antiriciclaggio). Nel nuovo quadro normativo l'Unità trasmette inoltre alla DNA, per il tramite del NSPV o della DIA, i dati anagrafici dei soggetti segnalati, o ad essi collegati, per la verifica delle loro eventuale attinenza a procedimenti giudiziari in corso. Le funzioni di analisi finanziaria della UIF sono ora estese alle cd. “comunicazioni oggettive”, che i destinatari degli obblighi dovranno trasmettere sulla base di criteri definiti dalla stessa Unità con apposite istruzioni (cfr. art. 47 del nuovo d.lgs. 231/2007). L'Unità dovrà emanare le istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette destinate a tutti i soggetti obbligati, quelle per disciplinare le comunicazioni cui saranno tenute le Pubbliche Amministrazioni, nonché gli indicatori di anomalia. Sul piano operativo, alla UIF viene riconosciuta la possibilità di acquisire i dati investigativi al ricorrere di determinate condizioni e, in particolare, dell'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria procedente per le informazioni coperte da segreto investigativo.

Nel contesto dell'economia globale lo sviluppo dei mercati finanziari e le innovazioni tecnologiche hanno ampliato il campo d'azione e gli strumenti a disposizione dei riciclatori. Conseguentemente, specie gli intermediari finanziari - primi destinatari della normativa sia cronologicamente sia per volume di operazioni e rapporti - sono chiamati a fronteggiare i rischi crescenti di coinvolgimento in operazioni illecite, mettendo a punto presidi organizzativi e di controllo interno idonei ad assicurare la piena conoscenza dei clienti, la tracciabilità delle transazioni e l'individuazione delle operazioni sospette.

Sempre più numerosi operatori, attivi in settori economici ritenuti particolarmente vulnerabili, sono chiamati a collaborare al contrasto del fenomeno. Intermediari finanziari, professionisti e svariate categorie di operatori non finanziari¹⁰ sono attualmente destinatari: a) di un nuovo regime degli obblighi di adeguata verifica della clientela, che vede eliminata ogni esenzione assoluta in presenza di un basso rischio di riciclaggio¹¹, ampliato il campo di applicazione degli obblighi rafforzati, in modo da includervi anche le persone politicamente esposte nazionali¹² e accresciuta la trasparenza della titolarità effettiva di società e trust¹³; b) di un regime semplificato di conservazione dei dati e delle informazioni, ferma restando la possibilità di utilizzare i dati contenuti in archivi informatizzati; c) di obblighi di segnalazione alla UIF delle operazioni sospette (sostanzialmente confermati).

La conoscenza della clientela e la tracciabilità delle operazioni sono funzionali al corretto assolvimento dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette, che continua a rappresentare il fulcro del sistema di prevenzione.

Nel dare attuazione alla Quarta Direttiva, il novellato d.lgs. 231/2007 ha ulteriormente enfatizzato il principio dell'approccio basato sul rischio, prevedendo un'attività di analisi dei rischi sia da parte delle Autorità che a carico degli stessi soggetti destinatari degli obblighi. È in esito al primo esercizio nazionale di analisi dei rischi, condotto nel 2014 sotto l'egida del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁴, che ha trovato conferma, fra l'altro, la rilevante esposizione del settore del gioco al rischio di riciclaggio. A tale comparto il decreto

¹⁰ L'elenco dei soggetti tenuti al rispetto degli obblighi antiriciclaggio è stato ampliato, includendo gli intermediari europei non insediati sul territorio nazionale, che operano in Italia per il tramite di reti di agenti e soggetti convenzionati; disposizioni specifiche sono dettate per tali reti che prestano servizi di pagamento per conto di IMEL o IP comunitari e in materia di punti di contatto centrali, allo scopo di contenere i rischi di infiltrazione criminale nel settore dei *money transfer* e di comparti che adottano modelli simili per la distribuzione di prodotti e servizi. Anticipando la proposta di modifiche alla quarta Direttiva formulata il 5 luglio 2016 dalla Commissione europea, al fine di rafforzare i presidi per la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo, sono annoverati tra i soggetti obbligati anche gli *exchanger* di valute virtuali.

¹¹ Inoltre, il decreto stabilisce l'abolizione della cosiddetta "equivalenza positiva" dei Paesi terzi, meccanismo che consentiva esenzioni dagli obblighi di adeguata verifica per le operazioni che coinvolgevano Paesi terzi giudicati equivalenti agli Stati membri per i loro sistemi antiriciclaggio e/o di lotta al terrorismo.

¹² Le persone politicamente esposte (cd. "PEPs") nazionali erano state già da tempo previste dal Provvedimento della Banca d'Italia del 4 aprile 2013 in materia di adeguata verifica della clientela, in conformità della Racc. n. 12 del GAFI.

¹³ Il nuovo decreto antiriciclaggio prevede, all'art. 21, un innovativo sistema di registri sulla titolarità effettiva di imprese e trust, attraverso l'implementazione di un'apposita sezione del registro delle imprese.

¹⁴ L'esercizio di analisi ha come obiettivo, in conformità alla Racc. n. 1 del GAFI, quello di identificare, analizzare e valutare le minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, individuando quelle più rilevanti, i metodi di svolgimento di tali attività criminali, le vulnerabilità del sistema nazionale di prevenzione, di investigazione e di repressione penale e, quindi, i settori maggiormente esposti ai rischi in parola.

antiriciclaggio dedica il nuovo Titolo IV¹⁵ (articoli da 52 a 54), dettando disposizioni puntuali per i prestatori di servizi di gioco e, per la prima volta, nei confronti delle reti distributive (*infra*).

2. I rischi di riciclaggio nel settore del gioco

Negli ultimi anni il comparto del *gaming* ha subito profonde e rapide trasformazioni dovute all'introduzione di nuove tecnologie telematiche e all'ingresso nel mercato di nuovi soggetti attratti dagli elevati flussi finanziari generati dall'industria del gioco. Di conseguenza è notevolmente cresciuta la sensibilità delle istituzioni, delle autorità e degli operatori ai pericoli insiti nel settore - non solo illegale, ma anche autorizzato - che, per le sue caratteristiche, non poteva non suscitare l'interesse di organizzazioni criminali collegate all'usura, allo spaccio di stupefacenti e al riciclaggio.

I rischi di riciclaggio nel settore del *gaming* sono stati da tempo individuati dal GAFI, che in un *report* del 2009¹⁶, con particolare riferimento ai casinò, aveva evidenziato quali fattori di rischio l'attività “*cash intensive*”, l'ampia gamma di servizi finanziari offerti (apertura di conti, rimesse di fondi, versamenti e prelievi di contante) nonché l'elevato numero di transazioni (specie elettroniche) da e verso conti localizzati in differenti giurisdizioni per le connessioni con il turismo e le crociere. Da ultimo, le Raccomandazioni del GAFI del 2012 hanno esteso la disciplina antiriciclaggio, già prevista per i casinò, anche ad altre sale da gioco fisiche e a distanza¹⁷.

A livello comunitario già la Terza Direttiva, nell'includere nel proprio campo d'applicazione i casinò *on-line*¹⁸, aveva introdotto presidi volti a garantire un'approfondita conoscenza della clientela, la tracciabilità dei flussi finanziari e l'individuazione delle operazioni sospette.

La Quarta Direttiva ha operato un ulteriore rafforzamento delle misure di prevenzione, estendendone l'applicazione a nuove attività particolarmente permeabili alle infiltrazioni criminali come quella svolta dai “*prestatori di servizi di gioco d'azzardo*”¹⁹. Tra tali servizi rientrano quelli che implicano una posta pecuniaria in giochi di sorte (compresi quelli di abilità), quali i giochi da *casinò*, il *poker* e le scommesse prelati, su richiesta del singolo destinatario, sia in locali fisici sia a distanza (mediante mezzi elettronici o altra tecnologia di comunicazione). I prestatori di servizi di gioco d'azzardo sono tenuti a effettuare l'adeguata verifica della clientela per le operazioni di giocata e incasso della vincita d'importo

¹⁵ Modificato dall'articolo 4 del d.lgs. n. 90/17.

¹⁶ Il *report* è disponibile sul sito internet del GAFI ed è consultabile attraverso il seguente *link* <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Vulnerabilities%20of%20Casinos%20and%20Gaming%20Sector.pdf>.

¹⁷ Si fa in particolare riferimento alla Raccomandazione n. 28 del GAFI, che estende gli obblighi antiriciclaggio e i relativi controlli ai casinò via internet e sulle navi da crociera. *Rec. n. 28: Regulation and supervision of DNFBS Designated non-financial businesses and professions should be subject to regulatory and supervisory measures as set out below. (a) Casinos should be subject to a comprehensive regulatory and supervisory regime that ensures that they have effectively implemented the necessary AML/CFT measures. At a minimum: casinos should be licensed; competent authorities should take the necessary legal or regulatory measures to prevent criminals or their associates from holding, or being the beneficial owner of, a significant or controlling interest, holding a management function in, or being an operator of, a casino; and competent authorities should ensure that casinos are effectively supervised for compliance with AML/CFT requirements.*

¹⁸ La Direttiva 2005/60/CE, all'art. 2, par. 1, lett. f), ha previsto fra i destinatari delle norme antiriciclaggio le “case da gioco”.

¹⁹ Cfr. Considerando (21) e (51), art. 2, par. 1, lett. f), nonché par. 2 e art. 47, par. 1, della Direttiva.

pari o superiore a 2.000 euro, indipendentemente dal fatto che la transazione sia eseguita con un'unica operazione o con diverse operazioni che appaiono collegate. Nei confronti dei prestatori di servizi di gioco, inoltre, la Direttiva attribuisce alle autorità competenti “*poteri di vigilanza rafforzati*”²⁰.

Da ultimo, il rapporto pubblicato dalla Commissione europea il 26 giugno 2017, in esito alla “Valutazione sovranazionale dei rischi”, riferisce che taluni prodotti del gioco d'azzardo sono considerati esposti in maniera significativa ai rischi di riciclaggio²¹.

I pericoli insiti nel gioco sono stati denunciati anche a livello nazionale; ne dà conto il citato Rapporto elaborato dal CSF - con il contributo, fra gli altri, della UIF - pubblicato a novembre 2014, che, nel rilevare come l'infiltrazione nel settore abbia storicamente costituito un'importante fonte di arricchimento per la criminalità organizzata, descrive le principali frodi perpetrate nei confronti sia dei giocatori che del fisco. La rilevanza del gioco illegale in Italia è stata messa in luce anche dal Rapporto di *Mutual Evaluation* del GAFI per l'Italia, pubblicato nel 2016²².

La diffusione e la remuneratività del gioco illegale è tale che i gruppi criminali hanno un forte interesse a investire nel settore, specie nei comparti del gioco *on line* e delle *Videolotteries* (VLT), che, secondo i dati diffusi dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, assorbono oltre il 50 per cento dell'intero settore²³.

Le sempre più numerose indagini delle forze di polizia e della magistratura hanno messo in evidenza la capacità delle organizzazioni criminali di inserirsi nella complessa e capillare filiera del gioco in tutto il territorio nazionale, sfruttando le opportunità offerte dal gioco illegale, acquisendo il controllo delle sale gioco, nonché traendo profitto dalle attività indirette e collaterali al settore, quali la percezione di interessi sui prestiti erogati ai giocatori che hanno bisogno di contanti per proseguire il

²⁰ Cfr. art. 48, par.3.

²¹ Sono annoverati in particolare i rischi delle scommesse tradizionali e del *poker*, dati i rilevanti volumi di operazioni veloci e anonime, spesso in contanti, e quelli del gioco *on-line*, caratterizzato da enormi volumi di operazioni e flussi finanziari, in un contesto a distanza e globale.

²² In merito alle aree nazionali di maggior rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, il Rapporto di *Mutual Evaluation* del GAFI per l'Italia, pubblicato nel 2016, ha evidenziato: «par. 38. Sebbene non siano disponibili stime ufficiali, sia le autorità italiane sia i Valutatori sono dell'avviso che *l'ammontare dei proventi generati annualmente da reati-presupposto perpetrati in Italia sia elevato. (...) Par. 39. I principali crimini generatori di proventi possono essere ripartiti su tre livelli di magnitudo: i. Evasione di imposte e accise (circa il 75 per cento dei proventi totali di reato). (...) ii. Narcotraffico e usura (complessivamente il 15 per cento circa del totale). iii. Corruzione e concussione, frode, contraffazione e pirateria di prodotti, criminalità ambientale, rapina o furto, contrabbando, estorsioni, gioco illegale (complessivamente rappresentano il 10 per cento del totale)*». Il Rapporto, disponibile sul sito del GAFI (<http://www.fatf-gafi.org/countries/di/italy/documents/mer-italy-2016.html>), riassume le misure antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo presenti nel sistema italiano ed analizza il livello di conformità alle 40 Raccomandazioni GAFI e il grado di efficacia del sistema italiano in materia, fornendo indicazioni a fini di rafforzamento dello stesso. I principali risultati sono positivi: secondo i valutatori, l'Italia si è dimostrata «*dotata di un regime di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo maturo e sofisticato, con un quadro giuridico e istituzionale altrettanto ben articolato*», pur confrontandosi con un significativo rischio di riciclaggio di denaro, a causa di reati frequentemente associati alla criminalità organizzata (corruzione, narcotraffico e usura).

²³ Il Dossier del Senato n. 455 del 6 marzo 2017 riferisce che secondo i dati diffusi dall'Agenzia delle Dogane nel 2016 la raccolta complessiva ammonterebbe a 96 miliardi (nel 2010 la stessa ammontava a 61,4 miliardi di euro circa). Inoltre, nel 2016 le entrate erariali ammonterebbero a oltre 10 miliardi. L'incremento delle entrate è dovuto in gran parte dalla accresciuta incidenza della tassazione sul gioco degli apparecchi da divertimento ed intrattenimento (comunemente indicati come *slot machines*) previsto con la legge di stabilità 2016; oltre la metà del gettito (5,8 miliardi) deriva da tali apparecchi (specie dalle cd. *videolotteries* o VLT).

gioco; esercitando la loro influenza ed estendendo i loro investimenti sulle attività collegate al gioco, quali ristoranti, strutture alberghiere, locali di intrattenimento, ecc.²⁴.

Il Rapporto annuale dell'UIF sull'attività svolta nel 2016 conferma, fra le modalità più frequentemente utilizzate dalle consorterie criminali nel settore dei giochi *on line*, delle *slot machine* e delle scommesse sportive, l'infiltrazione attraverso prestanome in seno a società che gestiscono le scommesse e le sale gioco. *A latere* del circuito legale si rileva una sempre più rilevante attività svolta mediante la gestione su piattaforme illegali delle scommesse sportive e dei *videopoker*, con l'utilizzo di *server* ubicati in paesi esteri²⁵. D'altro canto il gioco *on line* è per natura "transfrontaliero"; i siti di gioco alternativi a quelli autorizzati sono facilmente accessibili attraverso la rete. Ne deriva la possibilità di un'offerta illegale di gioco *on line*, la cui entità è difficilmente stimabile²⁶.

3. Il settore del gioco nel d.lgs. 231/2007

3.1. I soggetti destinatari degli obblighi

Il nuovo decreto antiriciclaggio ha apportato significative novità nella regolamentazione del settore dei giochi, a partire dalle stesse definizioni dei soggetti e delle attività di gioco.

Nello stabilire che l'attività di gioco è svolta dai prestatori di servizi di gioco, **su concessione** dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM)²⁷, viene operata un'importante distinzione tra i vari soggetti che compongono la "filiera" del gioco: il "concessionario di gioco", ossia la persona giuridica di diritto pubblico o privato che offre, per conto dello Stato, servizi di gioco; i "distributori", ossia le imprese private che, su base convenzionale, svolgono per conto dei concessionari la gestione di qualsiasi attività di gioco; gli "esercenti", ossia i titolari degli esercizi commerciali in cui viene svolta l'attività di gioco (art. 1, comma 3). Tale distinzione, come vedremo più avanti, assume rilievo sotto il profilo degli obblighi antiriciclaggio imposti rispettivamente ai concessionari e alle reti distributive (distributori ed esercenti, *infra*).

²⁴ Cfr. Relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, pubblicata nel 2017 (prot. 12720/2017/PNA). Il documento riferisce in particolare, a pag. 62, che "Altro settore da tempo eletto dalle organizzazioni camorristiche ad uno degli ambiti entro i quali appare più conveniente reinvestire profitti criminosi è quello delle agenzie di scommesse che – per la sua peculiare ramificazione territoriale (che può corrispondere alla dislocazione delle singole agenzie di una determinata società di raccolta di scommesse sportive), oltre che per la stretta relazione con il gioco *on-line*, per sua natura, dematerializzato - spesso implica il coinvolgimento di più di un sodalizio criminale".

²⁵ Cfr. pag. 66 del Rapporto UIF per il 2016.

²⁶ L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha tuttavia poteri di contrasto nei confronti di tali forme di gioco illegale, attraverso la conclusione di accordi con i *solutions providers*, volti a impedire ai cittadini italiani di giocare su siti non autorizzati, nonché mediante l'inibizione dei siti non autorizzati effettuata ai sensi dell'art. 1, comma 50, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

²⁷ Nel vecchio d.lgs. 231/2007 erano annoverati, invece, fra gli operatori di gioco *on line*, anche quelli privi di autorizzazione dell'ADM (art. 14, comma 1, lett. e); ciò ha causato notevoli difficoltà applicative relative alla concreta individuazione di tali soggetti, specie ai fini dei controlli. Si rammenta che nel nostro ordinamento la legge riserva le attività di gioco o scommessa allo Stato e ai concessionari dello stesso, ossia a quegli operatori, italiani o esteri, che hanno partecipato alle procedure di selezione a evidenza comunitaria; l'esercizio abusivo di tali attività è previsto come reato dall'art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401. Il regime concessorio che caratterizza le attività di gioco nell'ordinamento italiano non è un *unicum* nel contesto europeo; regimi analoghi sono previsti, ad esempio, in Francia e in Spagna (per una sintetica informativa in merito alla disciplina del gioco d'azzardo in altri Paesi europei, si veda la nota breve del Servizio Studi del Senato, n. 144 – gennaio 2017).

Tra i soggetti obbligati sono annoverate le seguenti tre categorie di operatori, per i quali, come detto, è ora sempre prevista la concessione rilasciata dall'ADM (art. 3, comma 6): a) gli operatori di gioco **on line** che offrono giochi, con vincite in denaro, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione²⁸; b) gli operatori di gioco su **rete fisica** che offrono giochi, con vincite in denaro²⁹, anche attraverso distributori ed esercenti a qualsiasi titolo contrattualizzati; c) i soggetti che gestiscono **case da gioco** (i casinò³⁰)³¹.

Per il comparto *on line* si prevede un'apposita definizione del "conto di gioco", ossia il conto, intestato al cliente, aperto attraverso un concessionario, sul quale sono registrate le operazioni di gioco effettuate su canale a distanza nonché le attività di ricarica e i prelievi³², e del "contratto di conto di gioco", ossia il contratto stipulato tra il cliente e il concessionario per l'apertura del conto di gioco e alla cui stipula è subordinata la partecipazione al gioco a distanza.

Per il gioco fisico viene espressamente sancito che i concessionari si avvalgano di **terzi distributori**; a carico di questi ultimi il nuovo Titolo IV del decreto stabilisce adempimenti puntuali in materia di identificazione e conservazione, accompagnati da specifiche sanzioni in caso di inosservanza (*infra*, 3.2). Tali previsioni dovrebbero consentire di colmare il precedente vuoto normativo che era stato rilevato in sede di analisi nazionale dei rischi, anche attraverso le verifiche ispettive svolte dalle Autorità. È emerso infatti che, nel caso in cui il concessionario si avvale di terzi, il corretto assolvimento degli obblighi antiriciclaggio dipende sostanzialmente dall'affidabilità e dalla collaborazione delle reti di distributori cui tali obblighi sono rimessi su base contrattuale, essendo gli unici soggetti a entrare in contatto con la clientela e quindi in grado di acquisire gli elementi conoscitivi necessari all'espletamento dei relativi adempimenti.

Al riguardo si anticipa che il novellato d.lgs. n. 231/2007 va nella direzione di superare tale vulnerabilità, attraverso la previsione: i) del potere in capo ai concessionari di adottare misure per la mitigazione dei rischi ai quali sono esposti i canali distributivi di cui si avvalgono; ii) di specifiche disposizioni integrative in materia di adeguata verifica e conservazione in capo alla rete distributiva,

²⁸ Sono diversi i giochi accessibili *on line*: si tratta, in molti casi, di giochi offerti anche attraverso rete fisica, per i quali il mezzo telematico rappresenta un canale alternativo; per altri giochi, invece, quella telematica è l'unica modalità di fruizione (poker, casinò e *betting exchange*).

²⁹ Si tratta dei giochi su VLT, del bingo e di tutte le tipologie di scommesse (tranne quelle rientranti nei concorsi pronostici su base sportiva ed ippica, che sono espressamente escluse dalla disciplina antiriciclaggio; v. *infra*, nota 31).

³⁰ In Italia sono presenti quattro case da gioco (Sanremo, Campione d'Italia, Venezia e Saint Vincent) tutte di proprietà e gestite dai Comuni presso cui hanno sede. Diversamente dalle altre forme di gioco, che rientrano nell'ambito di competenza dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, esse sono sottoposte al Ministero dell'interno.

³¹ Restano esclusi dal perimetro degli obblighi: i giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore, le lotterie a estrazione istantanea e differita, i concorsi pronostici su base sportiva ed ippica (art. 1, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 231/07).

³² Il conto di gioco nominativo, previsto dall'art. 24, comma 19, della legge n. 88/2009, è destinato a tracciare tutti i flussi finanziari legati all'attività di gioco (es. ricariche e prelievi); in base alla regolamentazione di settore adottata dall'ADM, da tale conto non è possibile prelevare prima del completamento dell'identificazione del giocatore e il concessionario non può disporre in nessun caso delle somme depositate. Grazie al sistema di controllo centralizzato realizzato dalla Sogei spa, partner tecnologico dell'ADM, il comparto *on line* presenta un tracciamento estremamente dettagliato e in tempo reale di tutte le transazioni che avvengono nei conti di gioco (cd. anagrafe dei conti di gioco). In particolare, all'atto dell'apertura del conto di gioco, i dati del giocatore vengono comunicati in tempo reale al sistema di controllo centralizzato e il suo codice fiscale viene controllato dall'anagrafe tributaria per verificarne l'effettiva esistenza e la corrispondenza con i dati anagrafici (per evitare l'uso di codici fiscali di terzi).

ferma restando la responsabilità del concessionario; iii) di più pregnanti compiti di regolamentazione e di controllo da parte dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli circa l’osservanza degli adempimenti antiriciclaggio posti a carico dei concessionari, e dei conseguenti poteri sanzionatori (v. *amplius, infra*).

3.2. Gli obblighi antiriciclaggio a carico degli operatori di gioco

Nei confronti degli operatori di gioco autorizzati di cui al citato art. 3, comma 6, trovano applicazione i nuovi obblighi di adeguata verifica, di conservazione³³ e di segnalazione di operazioni sospette applicabili in generale a tutti i soggetti destinatari, nonché le specifiche disposizioni dettate dal Titolo IV del decreto antiriciclaggio (artt. 52-54), sulle quali occorre soffermarsi.

In particolare, l’art. 52 del decreto prevede l’onere in capo ai concessionari di gioco di adottare procedure e sistemi di controllo³⁴ adeguati a mitigare e gestire i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposti gli operatori che compongono la rete distributiva di cui gli stessi si avvalgono per l’offerta dei servizi. In proposito il decreto richiama i rischi specifici del comparto rilevati in sede di analisi nazionale condotta dal Comitato di Sicurezza Finanziaria, con riferimento al gioco fisico offerto tramite VLT³⁵ e al gioco *on line*³⁶. A tal fine, il comma 4 del medesimo art. 52 prevede che

³³ Si rileva, per una immediata comparazione, che il decreto 231/07 *ante* riforma prevedeva in capo agli operatori di gioco un regime peculiare di obblighi di collaborazione passiva, basato su adempimenti di identificazione dei clienti (ora si prevedono, invece, obblighi di *adeguata verifica*) e di registrazione dei dati relativi ai rapporti e alle operazioni (ora si applicano obblighi di *conservazione*). In particolare: i gestori di case da gioco (di cui all’art. 14, comma 1, lettera d) procedevano alla verifica dell’identità di ogni cliente per operazioni di acquisto e di cambio di “*fibres*” o di altri mezzi di gioco per importo pari o superiore a € 2.000; gli operatori che offrono giochi fisici e *on line* (di cui all’art. 14, comma 1, lettere e) ed e-bis) dovevano verificare l’identità di ogni cliente per operazioni di importo superiore a € 1.000 e consentire operazioni di ricarica dei conti di gioco e di acquisto o cambio di mezzi di gioco, esclusivamente attraverso strumenti di pagamento tracciabili. Inoltre, era previsto che gli operatori acquisissero e conservassero le informazioni relative ai dati identificativi, alla data e al valore dell’operazione e ai mezzi di pagamento utilizzati. Per il gioco *on line* era prescritta anche l’acquisizione e conservazione dell’indirizzo IP (*internet protocol*), della data, ora e durata delle connessioni telematiche. Ai fini della registrazione, era previsto che i gestori di case da gioco e gli operatori di gioco fisico utilizzassero i sistemi informatici in dotazione per lo svolgimento della propria attività (art. 39 del vecchio decreto antiriciclaggio); in alternativa poteva essere istituito l’Archivio unico informatico (AUI) ovvero potevano essere adottate le stesse modalità previste per i professionisti. Gli operatori di gioco *on line* dovevano, invece, istituire l’AUI e osservare anche le disposizioni dettate in materia dal Provvedimento della Banca d’Italia del 3 aprile 2013.

³⁴ Tali procedure dovrebbero assicurare la presenza di requisiti reputazionali idonei a garantire la legalità e correttezza dei comportamenti dei distributori e degli esercenti, nonché l’osservanza, da parte di questi ultimi, dei presidi di prevenzione adottati dai concessionari e di procedure di monitoraggio delle operazioni e delle possibili anomalie, di carattere oggettivo e soggettivo, ad esse riconducibili.

³⁵ Il decreto definisce “*videolottery*” (VLT) l’apparecchio da intrattenimento, di cui all’articolo 110, comma 6 lettera b), TULPS, terminale di un sistema di gioco complesso la cui architettura è allocata presso il concessionario. Le caratteristiche, i requisiti e il sistema di gioco delle VLT sono stati da ultimo disciplinati con una determinazione dell’ADM del 4 aprile 2017 (n. 37100/R.U.). In particolare, gli strumenti di pagamento consentiti per il gioco sugli apparecchi videoterminali sono: monete e banconote in euro; denaro disponibile in euro su conti di gioco nominativi; denaro disponibile in euro su carte prepagate nominative, non bancarie e non riconducibili ad alcun circuito di pagamento, ma esclusivamente finalizzate al gioco; *ticket* non ancora validati, riportanti un valore nominale in euro ed emessi da un sistema di gioco in esercizio sul territorio nazionale; denaro risultante da vincite in euro non ancora erogate dall’apparecchio videoterminale. Inoltre, il costo partita va da 0,10 a 10 euro, mentre la vincita massima consentita per ogni partita è pari a 5.000 euro; ad ogni VLT è associato un *Jackpot* di sala fino a 100.000 euro e di sistema fino a 500.000 euro; il sistema deve restituire in vincite almeno l’85% delle somme giocate. Le vincite e i crediti residui possono essere erogati, previa validazione da parte del sistema di gioco, tramite: accredito in euro su conti di gioco nominativi; accredito su carte prepagate nominative, non bancarie e non riconducibili ad alcun circuito di pagamento ma esclusivamente finalizzate al gioco; *ticket* emessi dal sistema di gioco, riportanti un valore nominale in euro. Il *ticket* è riscuotibile, solo successivamente alla sua validazione da parte del sistema centrale, direttamente in sala qualora riporti un valore nominale inferiore al limite previsto dalla normativa vigente, altrimenti la riscossione può avvenire esclusivamente presso il concessionario. Precisa l’art. 52 del decreto, con riferimento alle VLT, che occorre monitorare le singole operazioni riferite ad ogni sessione di gioco, nel periodo massimo di una settimana, e i comportamenti anomali legati all’entità

l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, previa presentazione al CSF, emani linee guida ad ausilio dei concessionari³⁷.

Dato lo specifico rischio di riciclaggio che connota il settore, sono stabilite ulteriori disposizioni per gli operatori del gioco, che vanno a integrare gli obblighi di adeguata verifica e conservazione previsti in generale per tutti i soggetti obbligati. In proposito, l'art. 53 opera una distinzione tra il gioco a distanza e quello fisico.

In dettaglio, gli operatori di gioco *on line* procedono all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente in occasione degli adempimenti necessari all'apertura e alla modifica del conto di gioco (che, come detto, è nominativo) e consentono operazioni di ricarica di tali conti ai soggetti titolari del conto, esclusivamente attraverso mezzi di pagamento idonei a garantire la piena tracciabilità dei flussi finanziari connessi al gioco. I medesimi operatori acquisiscono e conservano per dieci anni le informazioni relative: *a)* ai dati identificativi conferiti dal cliente all'atto dell'apertura dei conti di gioco; *b)* alla data di ogni operazione di apertura e ricarica dei conti di gioco e di riscossione sui medesimi conti nonché al valore delle medesime operazioni e ai mezzi di pagamento impiegati; *c)* all'indirizzo IP, alla data, all'ora e alla durata delle connessioni telematiche nel corso delle quali il cliente, accedendo ai sistemi dell'operatore di gioco *on line*, esegue le suddette operazioni (art. 53, commi 1, 2 e 3).

Nel gioco fisico la norma individua direttamente in capo ai distributori e agli esercenti, a qualunque titolo contrattualizzati, gli obblighi di identificazione della clientela e di conservazione dei dati. In particolare, ferma restando l'assoggettabilità del concessionario alla disciplina di carattere generale, i distributori e gli esercenti attraverso i quali viene offerto il servizio di gioco su rete fisica sono tenuti a identificare e verificare l'identità del cliente nonché ad acquisire e conservare per un periodo di due anni anche le informazioni relative alla data di effettuazione delle operazioni di gioco, al valore delle stesse e ai mezzi di pagamento utilizzati. Detto obbligo di identificazione sussiste ogni volta che il cliente richiede o effettua presso il medesimo operatore giocate di importo pari o superiore a 2.000 euro ovvero, a prescindere dall'importo, quando sussiste sospetto di riciclaggio o di

insolitamente elevata degli importi erogati rispetto a quelli puntati. Il decreto non attribuisce rilievo, invece, alle cd. AWP (*Amusement With Prizes*, note anche come *new slot*), le quali sono caratterizzate da meccanismi *stand alone*, aventi una scheda di gioco e un dispositivo di controllo al loro interno, con partecipazioni esclusivamente attraverso moneta metallica (costo partita non superiore a 1 euro) e con vincita (non superiore a 100 euro) erogata direttamente dalla macchina sempre in moneta metallica.

³⁶ Con riferimento al gioco *on line*, il decreto punta l'attenzione su: lo stato dei conti di gioco ed in particolare quelli "sospesi" in base alla normativa di settore e quelli sui quali vi siano movimentazioni rilevanti; i conti di gioco caratterizzati da una concentrazione anomala di vincite o perdite in un arco temporale limitato, specie se verificatesi su giochi in cui c'è interazione tra giocatori; la tipologia degli strumenti di ricarica utilizzati; la frequenza e le fasce orarie delle transazioni di ricarica del conto di gioco; l'individuazione di anomalie nell'utilizzo del conto di gioco per come desumibili dal rapporto tra depositi e prelievi.

³⁷ In relazione alla filiera del gioco, la Legge di Bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205, pubblicata nella G.U. n. 302 del 29 dicembre 2017, in vigore dal 1° gennaio 2018) prevede, all'articolo 1, comma 1060, l'inserimento nel d.lgs. 231/2007 dell'art. 52-*bis*, con il quale è istituito, presso l'ADM, il registro informatizzato dei distributori ed esercenti dei prestatori di servizi di gioco. Nel registro verranno annotate, fra l'altro, le estinzioni dei rapporti contrattuali intercorsi con distributori ed esercenti a fronte del venir meno dei requisiti previsti per i medesimi ovvero di gravi o ripetute infrazioni riscontrate in sede di controlli, nonché le sospensioni dall'esercizio dell'attività disposte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in esito ai controlli della Guardia di Finanza. L'accesso al registro è consentito senza restrizioni a MEF, GdF, DIA, UIF e DNA, nonché alle questure e ai concessionari di gioco.

finanziamento del terrorismo. I medesimi presupposti, in termini di soglia di importo ovvero di sospetto, fanno scattare gli obblighi in questione anche in capo ai gestori di case da gioco³⁸. Con riguardo ai giochi offerti tramite VLT, i suindicati adempimenti scattano qualora il valore nominale del *ticket* sia di importo pari o superiore a 500 euro³⁹.

I dati acquisiti relativi al cliente e all'operazione devono essere inviati dai distributori e dagli esercenti al concessionario di riferimento entro 10 giorni dall'effettuazione dell'operazione. È implicito che il concessionario si avvale dei dati così acquisiti per la rilevazione di anomalie e per la valutazione finalizzata alla eventuale segnalazione di operazione sospetta alla UIF (v. *infra*).

3.2.1. La segnalazione delle operazioni sospette nel settore del gioco

Sul versante della collaborazione attiva, i prestatori di servizi di gioco sono tenuti, al pari di tutti gli altri soggetti destinatari degli obblighi, a inoltrare senza ritardo una segnalazione di operazioni sospette alla UIF quando, in base agli elementi acquisiti, “*sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa*”⁴⁰. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche oggettive dell'operazione o da qualsiasi altra circostanza conosciuta dall'operatore in ragione della propria attività, tenuto conto anche del profilo economico e finanziario del soggetto cui le operazioni sono riferite. L'intensità e la profondità della valutazione dei clienti e delle caratteristiche della loro operatività va commisurata all'effettivo rischio di riciclaggio, desumibile da una molteplicità di fattori indicati anche dalla normativa secondaria⁴¹.

Attualmente l'individuazione delle operazioni sospette è agevolata, nel settore del gioco, da specifici indicatori di anomalia elencati nel decreto emanato, su proposta dell'UIF, dal Ministro dell'interno il 17 febbraio 2011, come integrato dal successivo decreto del 27 aprile 2012, confermati dalla UIF con il comunicato del 4 luglio 2017. Il primo decreto, oltre a dettare specifiche disposizioni

³⁸ In particolare, i gestori di case da gioco (ossia i casinò) applicano le misure di identificazione e verifica dell'identità del cliente fin dal momento dell'ingresso nei locali di gioco e adottano procedure idonee a ricollegare i dati identificativi del cliente alle operazioni dallo stesso effettuate per l'acquisto o cambio di gettoni o di altri mezzi di gioco ovvero per l'incasso di vincite di importo pari o superiore a 2.000 euro nonchè, in ogni caso, in presenza di sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Inoltre, i medesimi gestori di case da gioco assicurano la conservazione, per dieci anni, dei dati e delle informazioni così acquisite (cfr. art. 53, commi 9, 10 e 11).

³⁹ In proposito, è anche previsto che i concessionari devono assicurare che gli apparecchi VLT siano dotati di specifiche funzionalità per verificare i *ticket* di importo nominale pari o superiore a 500 euro, nonchè i tagliandi di qualunque importo che indichino assenze di vincite o una bassa percentuale rispetto al valore dello stesso *ticket*. Tali adeguamenti tecnologici, ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. 90/2017, dovranno essere adottati entro 12 mesi dall'entrata in vigore di quest'ultimo decreto.

⁴⁰ Art. 35, comma 1, del nuovo decreto antiriciclaggio.

⁴¹ Si fa riferimento, in particolare, agli indicatori di anomalia, che d'ora in poi saranno emanati direttamente dalla UIF, ai sensi dell'art. 6, comma 4, lett. e), del d.lgs. 231/07. La UIF, con una comunicazione del 4 luglio 2017, ha espressamente indicato che restano applicabili, fra l'altro: il provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010, per gli intermediari finanziari e del 30 gennaio 2013, per le società di revisione e i revisori legali con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico; il decreto del Ministro della giustizia del 16 aprile 2010, per i professionisti e i revisori contabili; i decreti del Ministro dell'interno del 17 febbraio 2011 e del 27 aprile 2012, per gli operatori non finanziari. Un'altra fonte normativa secondaria di ausilio all'individuazione di operazioni potenzialmente sospette è costituita dai modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali, emanati dalla UIF ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. b) del decreto antiriciclaggio (cfr. nota 42).

sulle finalità degli indicatori di anomalia e sul contenuto delle segnalazioni di operazioni sospette, individua alcune tipologie di fattispecie anomale: i tentativi di ingresso nelle case da gioco senza documenti o con biglietti falsi; la chiusura e apertura anomala di conti di gioco (tipici delle giocate via *internet*); gli acquisti e le restituzioni di ingenti quantità di gettoni; la movimentazione di rilevanti importi sui conti di gioco, specie se rimasti inattivi per molto tempo; le giocate di rilevante ammontare o eccessivamente e ingiustificatamente frazionate; l'utilizzo frequente di strumenti di moneta elettronica, specie non nominativa, per importi complessivamente rilevanti (cfr. allegato 1 al decreto ministeriale). Il medesimo decreto fornisce indicazioni sulla procedura segnaletica da parte degli operatori non finanziari (cfr. allegato 2), sopperendo alla mancanza in materia di disposizioni *ad hoc* nel d.lgs. 231/07.

La valutazione del sospetto è agevolata anche dai modelli o schemi di comportamento anomalo (*breviter, "schemi di anomalia"*) emanati e diffusi dalla UIF ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera b) del decreto antiriciclaggio⁴².

In proposito, le anomalie nel settore dei giochi hanno formato oggetto di una comunicazione emanata dall'UIF l'11 aprile 2013, a seguito di un'analisi svolta congiuntamente con la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sull'attività segnaletica degli intermediari finanziari e degli operatori di gioco.

La struttura del documento è analoga a quella delle altre comunicazioni della specie pubblicate dall'UIF. La premessa illustra i fattori che espongono il settore dei giochi a un particolare rischio di infiltrazione criminale: gli elevati flussi finanziari movimentati attraverso la rete fisica e *on-line*; l'utilizzo di strumenti di pagamento anonimi come il contante; la possibilità di "*taroccare*" le apparecchiature installate presso i punti di gioco distribuiti su tutto il territorio nazionale; la presenza di soggetti esteri, operanti in Italia senza il controllo preventivo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Dopo avere richiamato la finalità di agevolare la collaborazione attiva dei soggetti obbligati, la comunicazione reca due schemi di anomalia fra loro complementari in quanto rappresentativi di distinte fasi di un complesso unitario di attività illecite. Il primo schema è diretto a tutti i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio diversi dagli operatori di gioco (all'epoca, disciplinati dall'art. 14, comma 1, lettere d), e) ed e-bis)⁴³. In particolare, le banche, Poste italiane s.p.a., gli istituti di moneta elettronica e

⁴² Gli schemi sono resi pubblici sul sito internet della Banca d'Italia con comunicazione dell'UIF e si articolano, di norma, in una introduzione volta a illustrare le ragioni poste alla base della pubblicazione dello schema e in una parte descrittiva delle anomalie, distinte sotto il profilo soggettivo e oggettivo. Nella predisposizione degli schemi l'UIF muove dall'esperienza maturata nell'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, arricchita anche alla luce delle informazioni raccolte nell'ambito della collaborazione con le Autorità, gli organi investigativi, gli ordini professionali e le associazioni interessate. L'obiettivo è quello di fornire al sistema tipologie di operatività anomala in relazione a specifici fenomeni (non necessariamente configuranti reati) o peculiari attività, che possono agevolare l'ottenimento di proventi e capitali suscettibili di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. In genere, e salvo che nella premessa esplicativa sia diversamente indicato, tutti i destinatari del decreto antiriciclaggio utilizzano per l'individuazione delle operazioni sospette da segnalare all'UIF sia gli indicatori sia gli schemi di anomalia, in quanto compatibili con la propria attività e ferma restando, in ogni caso, la necessità di una valutazione complessiva e concreta di tutte le informazioni in proprio possesso, che può anche prescindere dalle astratte anomalie prospettate dagli indicatori o dagli schemi.

⁴³ Per comodità di consultazione, si riporta di seguito il testo delle norme in questione:

gli istituti di pagamento possono risultare esposti a rischi operativi, legali e di reputazione nel caso in cui vengano in contatto – soprattutto nella gestione di servizi di pagamento – con operatori di gioco o con giocatori che operano con modalità irregolari⁴⁴. Il secondo schema, invece, si applica esclusivamente all'attività svolta dagli operatori di gioco, tenuto conto delle rispettive peculiarità operative.

Entrambi gli schemi descrivono possibili anomalie riconducibili, dal punto di vista soggettivo e oggettivo, al comparto del gioco sia fisico sia *on-line*. Tra le anomalie soggettive ricorrono eventuali incoerenze rilevate in sede di adeguata verifica delle controparti contrattuali (operatori di gioco e/o giocatori), nonché informazioni inerenti, ad esempio, alla sottoposizione degli stessi a procedimenti penali in corso o a intestazioni fittizie di attività. Sotto il profilo oggettivo si richiamano, tra l'altro, le operatività sovradimensionate rispetto al profilo economico del cliente e le giocate concentrate presso un medesimo operatore di gioco. Per il settore del gioco fisico viene richiamata l'attenzione sugli utilizzi di contante per importi rilevanti (specie in caso di uso di banconote di taglio elevato), sulla cadenza temporale delle vincite e sulla frequenza delle giocate annullate. Per il gioco *on-line* rilevano le anomale modalità di utilizzo del conto di gioco, quali l'effettuazione di ricariche di importo elevato seguite dal prelievo delle vincite ovvero dalla chiusura del conto di gioco, nonché il prelievo delle vincite effettuato prima della trasmissione dei documenti necessari per l'apertura del rapporto.

4. Le casistiche segnalate alla UIF

Il Rapporto UIF del 2016 conferma anche per tale anno il *trend* di crescita delle segnalazioni trasmesse dagli operatori non finanziari (passate da 1.864 nel 2015 a 2.584 nel 2016); in termini assoluti, sono ancora i gestori di giochi e scommesse ad accentrare la percentuale maggiore di segnalazioni di tale categoria (circa l'80%), con un incremento annuo che sfiora il 40%⁴⁵.

Le forme di gioco su rete fisica si confermano fonte di anomalie, il più delle volte riconducibili a vulnerabilità proprie della rete commerciale di cui si avvalgono i concessionari di gioco. Spesso sono state segnalate all'Unità situazioni riconducibili a carenze nell'adeguata verifica della clientela da parte della rete distributiva dei punti vendita, restii a fornire ai concessionari la documentazione necessaria a identificare la clientela.

^{d)} gestione di case da gioco, in presenza delle autorizzazioni concesse dalle leggi in vigore, nonché al requisito di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30;

e) offerta, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, in presenza o in assenza delle autorizzazioni concesse dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 539, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

e-bis) offerta di giochi o scommesse con vincite in denaro, con esclusione del lotto, delle lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita e concorsi pronostici, su rete fisica, da parte di soggetti in possesso delle concessioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;”.

⁴⁴ Per le interrelazioni tra intermediari finanziari, giochi e riciclaggio si veda BALDINELLI C., “Il comparto del gaming e gli intermediari finanziari: rischi e scenari di azione”, in *Bancaria*, febbraio 2012 – n. 2.

⁴⁵ Le segnalazioni effettuate dagli operatori di gioco sono passate da n. 1466 nel 2015 a n. 2.050 nel 2016.

Tra le forme di gioco fisico sono indicati come particolarmente rischiosi gli apparecchi da intrattenimento VLT e le scommesse a quota fissa⁴⁶, specie per l'elevato ricorso al denaro contante nelle operazioni sotto-soglia. Con riguardo all'utilizzo delle VLT, la potenziale connessione con flussi di denaro contante di dubbia origine è stata riscontrata anche in alcune segnalazioni inoltrate da operatori di gioco e riferite ad anomale concentrazioni di incassi di *ticket* emessi da VLT. Le peculiari modalità di funzionamento di tali apparecchiature le rendono particolarmente vulnerabili al rischio di utilizzi impropri: l'utente può, infatti, attivare il gioco mediante il caricamento diretto di banconote nella macchina e successivamente interrompere la sessione in qualsiasi momento, ottenendo la restituzione del credito residuo dietro presentazione di un *ticket* stampato direttamente dalla VLT. In proposito il Rapporto UIF per il 2016 precisa: “(...) *in linea teorica, tali apparecchiature offrono la possibilità di conferire apparente legittimazione a somme di denaro contante di origine ignota, garantendone la trasformazione in ticket al portatore, a loro volta liquidabili mediante bonifici o assegni circolari*”.

L'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette nel settore delle scommesse sportive ha consentito di individuare come anomala l'effettuazione di consistenti vincite su specifici eventi sportivi privi di particolare notorietà o risonanza mediatica. Altra anomalia consiste nel sistematico ricorso a una serie di scommesse su uno stesso evento a rischiosità media in modo da coprire tutto il possibile ventaglio delle probabilità; l'espediente è volto, da un lato, a realizzare vincite “sicure”, dall'altro, a poter disporre di capitali “ripuliti”. La circostanza che l'importo delle vincite risulti spesso inferiore a quello complessivo delle giocate rappresenta il costo del riciclaggio.

Riguardo al gioco *on line*, come rilevato anche nel documento sull'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, è ritenuta rischiosa la possibilità di utilizzare piattaforme informatiche gestite da società straniere prive di autorizzazione⁴⁷, dato che i relativi flussi finanziari sfuggono al monitoraggio delle autorità italiane. Le principali anomalie segnalate riguardano l'utilizzo del conto di gioco che, in base alla normativa di settore, il concessionario deve aprire a ogni giocatore per registrarvi le ricariche, le giocate, le vincite e i rimborsi⁴⁸. Le segnalazioni analizzate evidenziano ricariche di conti di gioco effettuate mediante carte presumibilmente rubate o clonate o con mezzi di

⁴⁶ Le scommesse a quota fissa sono quelle per le quali la somma da riscuotere (pari alla posta moltiplicata per la quota fissata al momento della scommessa) è preventivamente concordata tra lo scommettitore e il concessionario. Per queste tipologie di scommesse il concessionario assume direttamente il rischio legato all'evento oggetto della scommessa e si avvale pertanto di sistemi di *risk management* che consentono di calcolare l'esposizione in tempo reale. Il calcolo delle quote è un processo complesso, basato sulle cd. “percentuali di allibramento”, ossia i coefficienti che rendono le quote attrattive e che, in caso di corretta distribuzione delle probabilità dell'evento, assicurano la vincita al *bookmaker*. Nel calcolo delle quote vengono considerate sia metodologie statistiche sia variabili di mercato. I presidi per il controllo del rischio sono vari e vanno dalla possibilità di modificare le quote per bilanciare il *book* delle scommesse alla possibilità di bloccare l'accettazione delle scommesse in una determinata agenzia o su un determinato evento.

⁴⁷ Per costante giurisprudenza comunitaria, infatti, l'operatività transfrontaliera nel settore dei giochi, non armonizzato a livello UE, è ritenuta compatibile con alcune delle libertà fondamentali dell'Unione europea, quella di stabilimento e di prestazione dei servizi (cfr. Corte di giustizia UE, 16 febbraio 2012, n. 72, cd. sentenza “Stanley”).

⁴⁸ L'importo delle somme giocate e delle eventuali vincite viene contabilizzato, in addebito o accredito, sul conto di gioco. La riscossione degli importi vinti può avvenire mediante il circuito bancario o postale (per contanti solo nel rispetto dei limiti fissati dall'art. 49, del d.lgs. 231/07).

pagamento provenienti da soggetti diversi dal titolare del conto. È emersa inoltre la modalità di ricarica tramite le cd. “*scratch cards*”, carte al portatore spesso acquistate in contanti.

Nel corso del 2016 sono pervenute numerose segnalazioni da parte di concessionari di gioco a distanza, relative a pratiche collusive poste in essere da clienti dediti ai cosiddetti *skill games*, giochi caratterizzati dalla prevalenza dell’abilità del giocatore rispetto alla componente aleatoria. Riferisce in proposito l’ultimo Rapporto UIF che “*dette pratiche collusive sarebbero utilizzate per giocare in modo concertato a danno di terzi partecipanti al torneo, oppure per dissimulare trasferimenti di denaro. A tale attività fanno da corollario fenomeni di furto dell’identità digitale, finalizzati all’attivazione di conti di gioco alimentati da carte di pagamento sottratte e impiegate per simulare attività di gaming la cui unica finalità è quella di consentire un trasferimento di disponibilità tra i giocatori e la connessa monetizzazione*”. I soggetti menzionati nelle segnalazioni in questione sono stati sovente oggetto di precedenti segnalazioni trasmesse da intermediari bancari in cui venivano sottolineati la frequenza delle vincite, gli importi complessivi cospicui e l’incoerenza del profilo soggettivo.

Un interessante caso di operatività anomala nel settore del gioco⁴⁹ ha riguardato, infine, l’utilizzo di disponibilità di società in liquidazione per acquistare *fiches* al Casinò. Le *fiches* non sono state impiegate per attività di gioco ma cambiate in contanti con operazioni sotto la soglia prevista per l’acquisizione dei dati identificativi del cliente ovvero utilizzate per richiedere l’emissione di assegni. L’analisi finanziaria ha evidenziato come l’operatività in parola fosse presumibilmente finalizzata a distrarre fondi dal patrimonio della società in liquidazione in danno dei creditori.

5. Controlli e sanzioni nel comparto del gioco

Un’ulteriore importante novità del decreto antiriciclaggio è costituita dal ruolo di supervisione attribuito all’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel settore del gioco. L’ADM, pur non ricevendo dal decreto la qualifica di “Autorità di vigilanza di settore” – riservata alle Autorità di cui all’art. 1, comma 2, lett. c), ossia Banca d’Italia, CONSOB e IVASS – sembra senz’altro da ricondurre fra le “Amministrazioni interessate” di cui all’art. 1, comma 2, lettera a), essendo titolare di poteri di controllo e competente al rilascio di concessioni e autorizzazioni ai soggetti in possesso dei requisiti prescritti dalla normativa di settore⁵⁰. Inoltre, il decreto prevede il rilascio dell’autorizzazione da parte dell’ADM

⁴⁹ Cfr. *Quaderni dell’Antiriciclaggio*, “Casistiche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo”, n. 7, all’interno della *Collana Analisi e studi* della UIF.

⁵⁰ Le “Amministrazioni interessate” non sono puntualmente individuate dal citato art. 1, comma 2, lettera a), ma sono astrattamente indicate come titolari di poteri di controllo ovvero competenti al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi. La qualifica dell’ADM come amministrazione interessata sembra inferibile, quindi, dalla titolarità del potere di rilascio delle concessioni nel settore del gioco e dei relativi poteri di controllo; inoltre, si ha presente che fra le “agenzie fiscali” (istituite dall’art. 57 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e richiamate dal medesimo art. 1, comma 2, lettera a) del decreto antiriciclaggio) rientra espressamente l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Le amministrazioni interessate sono richiamate in diverse norme del decreto: esse sono coinvolte, in generale, nelle attività di prevenzione promosse dal Ministero dell’economia e delle finanze (art. 5, comma 1); contribuiscono alla stesura della relazione annuale del CSF (art. 5, comma 7); sono parte attiva della collaborazione di cui all’art. 12 del

anche in favore di soggetti aventi sede in altro Stato dell'UE, a condizione che tali soggetti abbiano adottato procedure e sistemi "equivalenti" a quelli previsti per i concessionari, a fini di controllo e prevenzione (art. 52, comma 3)⁵¹.

All'ADM sono poi attribuite funzioni di regolamentazione, indirizzo, coordinamento e controllo attraverso: l'elaborazione di standard tecnici, anche sulla base dell'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo elaborata dal Comitato di Sicurezza Finanziaria (art. 54, comma 1); l'emanazione, previa presentazione al CSF, di linee guida ad ausilio dei concessionari, in ordine alle procedure e ai sistemi di controllo volti a mitigare e gestire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; la verifica dell'osservanza da parte dei concessionari degli adempimenti previsti a loro carico (art. 52, comma 4); il riscontro dell'autenticità dei dati contenuti nei documenti presentati dai richiedenti l'apertura dei conti di gioco, anche attraverso la consultazione del sistema pubblico per la prevenzione del furto di identità di cui al Titolo V bis del d.lgs. 141/2010, come integrato dal d.lgs. 64/2011 (art. 53, comma 4); l'adozione di protocolli d'intesa con il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, volti ad assicurare lo scambio di informazioni necessario a garantire il coordinamento, l'efficacia e la tempestività delle attività di controllo dell'adeguatezza dei sistemi di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, adottati dai prestatori di servizi di gioco.

Compiti di controllo nel settore del gioco sono attribuiti altresì alla Guardia di Finanza che, oltre a essere chiamata a verificare il rispetto dei presidi antiriciclaggio di carattere generale e delle prescrizioni specificamente dirette agli esercenti e distributori, ha il compito di accertare e contestare le relative violazioni (art. 64, comma 2, del decreto).

Sul versante delle sanzioni, specifiche disposizioni per il comparto del gioco sono contenute nel citato art. 64⁵² che, in particolare, prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 10.000 euro applicabile ai distributori ed esercenti i quali non ottemperino ai relativi obblighi di adeguata verifica e conservazione. Il verbale di contestazione delle violazioni è notificato, a cura della Guardia di Finanza, anche al concessionario per conto del quale il distributore o l'esercente opera⁵³.

d.lgs. n. 231/2007 e sono competenti ad accertare e contestare alcune violazioni amministrative della disciplina antiriciclaggio (art. 12, comma 2).

⁵¹ Il decreto non specifica sulla base di quali criteri l'ADM valuti tale "equivalenza".

⁵² In generale, ai prestatori di gioco di cui all'art. 3, comma 6, del decreto si applicano le sanzioni penali e amministrative previste per tali soggetti dai Capi I e II del Titolo V del decreto stesso.

⁵³ Inoltre, è prevista la sanzione accessoria della sospensione dell'attività da 15 giorni a 3 mesi, nel caso in cui la GdF accerti, a carico del distributore o dell'esercente, una violazione grave delle disposizioni previste e riscontri, a carico del medesimo soggetto, due provvedimenti sanzionatori emessi nel corso dell'ultimo triennio. Il provvedimento di sospensione, emesso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, deve essere notificato al concessionario di riferimento, per le valutazioni di competenza in ordine all'eventuale estinzione del rapporto contrattuale, nonché comunicato all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; l'inosservanza del provvedimento è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 30.000 euro.

L'autorità competente all'irrogazione della sanzione è il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) che si avvale, per il procedimento⁵⁴, degli uffici delle Ragionerie territoriali dello Stato (art. 65, comma 4).

5.1. I controlli antiriciclaggio svolti dalla UIF

I controlli antiriciclaggio sugli operatori di gioco fanno capo, in generale, al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza; gli stessi, limitatamente alle segnalazioni di operazioni sospette e alle comunicazioni dovute alla UIF, sono svolti anche da quest'ultima (art. 6, comma 4, lettera f) e comma 5, lettera a), del d.lgs. 231/07).

Nel 2014 l'Unità ha avviato per la prima volta accertamenti ispettivi nei confronti di primari concessionari di gioco, anticipando le indicazioni successivamente pubblicizzate dal CSF in esito alla prima Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Le ispezioni nel comparto dei giochi hanno consentito di approfondire ulteriormente la conoscenza del fenomeno e di incentivare la collaborazione attiva degli operatori del settore che, tendenzialmente, sono particolarmente inclini a privilegiare il *business* a scapito dell'attività di prevenzione.

Gli accertamenti hanno contribuito, inoltre, a stimolare il dialogo con le Autorità competenti nel settore e a sollecitare i necessari interventi normativi a fini antiriciclaggio, volti a responsabilizzare la rete distributiva e a mitigare i rischi insiti in alcune tipologie di gioco, quali le VLT, in ragione dell'elevato utilizzo di contante sotto soglia e della scarsa tracciabilità delle operazioni.

In taluni casi le risultanze degli approfondimenti svolti in sede cartolare e ispettiva sono state proficuamente condivise con le FIU estere dei Paesi interessati dall'operatività *cross border* (riferibile, in particolare, a società estere attive nella prestazione di servizi di gioco *on line*) e con le competenti Autorità giudiziarie⁵⁵.

6. Conclusioni

In ragione dei rilevanti flussi finanziari da cui è caratterizzato, il settore dei giochi e delle scommesse è oggetto di concrete e potenziali infiltrazioni da parte della criminalità organizzata.

⁵⁴ Disciplinato dalla l. 689/81.

⁵⁵ Si cita, a titolo di esempio, quale caso di successo, l'operazione "*Gambling*", coordinata dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria (cfr. Relazione DNAA, cit.), che nel giugno 2016 ha portato allo "smantellamento" di una vera e propria *holding* internazionale dedita ad affari con le scommesse e i giochi sportivi *on line*. In particolare, le attività di indagine hanno permesso di portare alla luce un'associazione per delinquere di stampo mafioso con proiezione transnazionale – costituita da affiliati all'organizzazione criminale denominata "*'ndrangheta*" – che, avvalendosi di società di diritto maltese, ha esercitato abusivamente l'attività del gioco e delle scommesse sul territorio nazionale, riciclando ingenti proventi illeciti. In sostanza, l'associazione criminale, operando nel mercato dei giochi a distanza e dislocando in Paesi esteri i server per la raccolta informatica delle giocate e la loro gestione, avrebbe aggirato la normativa che regola il settore, realizzando cospicui profitti poi reinvestiti per l'acquisizione di ulteriori imprese e licenze estere e nazionali. Un ruolo significativo per la raccolta sarebbe stato esercitato mediante una ramificata rete di agenzie inquadrate come "*Centri di trasmissione dati*" collegati a bookmaker esteri autorizzati a operare la raccolta a distanza in forza di licenze rilasciate dalle competenti autorità locali.

Numerose indagini investigative evidenziano il carattere sempre più capillare e pervasivo di tale fenomeno.

Il contributo della UIF a fini di prevenzione dell'utilizzo del gioco pubblico per scopi illeciti è determinante non solo per fornire impulso e supporto alle autorità investigative e repressive ma, ancor prima, per accrescere il grado di collaborazione attiva da parte degli operatori, che costituiscono la prima frontiera e il primo canale in grado di intercettare e veicolare flussi finanziari potenzialmente illeciti.

In quest'ottica, le segnalazioni di operazioni sospette provenienti dagli operatori di gioco assumono un ruolo particolarmente rilevante in quanto offrono l'opportunità di approfondire la conoscenza del settore e di saggiare il grado di affidabilità dei soggetti destinatari degli obblighi di prevenzione.

La prima analisi del settore condotta dal Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), alla quale la UIF ha fornito un fattivo apporto informativo e di *expertise*, ha evidenziato la necessità di perseguire una maggiore armonizzazione del quadro regolamentare e dei controlli, nonché più ampi ed efficaci scambi informativi fra le autorità, specie in considerazione del carattere transfrontaliero dell'attività.

Grazie al recepimento della IV Direttiva i presidi antiriciclaggio e gli ambiti di cooperazione sono stati rafforzati, in modo particolare, nel settore dei giochi. Spetta ora agli operatori e alle autorità proseguire la collaborazione in modo attivo, responsabile ed efficace.