

## Il Punto sul Poker Live

**Q**uattro anni dopo la pubblicazione nella legge Comunitaria 88/2009, che avrebbe dovuto portare alla regolazione del poker live, la situazione è stabilizzata in uno stato di patologia cronica. È bloccata perché dalla seconda metà del 2011 è stata intrapresa una feroce campagna organizzata contro il gioco. Per di più i trend sono in flessione o deboli in tutti i segmenti di gioco per il pessimo stato dell'economia nazionale. Il clima è avverso. È una stagione di consolidamento, non di sviluppo. Si stanno pianificando passi indietro, soprattutto nel settore delle slot nei punti fisici.

Peccato, perché un anno fa i lavori di preparazione del bando e la stessa bozza di regolamento del gioco avevano raggiunto uno stadio avanzato ed erano stati attivati i gruppi di lavoro in AAMS e in Sogei. Poi è arrivata la frenata. Il 19 dicembre 2012, in un clima di particolare ostilità nei confronti del gioco per soldi nel quale la stessa AAMS e il suo nuovo Direttore furono direttamente attaccati con un uso spregiudicato degli organi di stampa, il Direttore di AAMS manifestò la necessità di una riflessione sulla "opportunità di introdurre

questa tipologia di gioco che per la prima volta vedrebbe fisicamente interagire i giocatori, creando problematiche per i controlli sulla regolarità del gioco e per la prevenzione di eventuali fenomeni di riciclaggio". Il giorno dopo il Ministero dell'Economia e delle Finanze rincarò la dose evidenziando la necessità "di ulteriori valutazioni che potrebbero portare alla abrogazione della previsione dello stesso gioco" (comunicato stampa del 20 dicembre 2012). Da notare che queste affermazioni avvenivano nella consapevolezza: "che il poker è oggetto di un'intensa attività illegale, pertanto un'eventuale regolamentazione potrebbe finalmente riportarla alla luce, sottoponendola al controllo statale." (dichiarazione dell'ex sottosegretario del MEF Polillo, rilasciata a Gioconews.it ed a Agipronews.it il 21 novembre 2012).

Nelle more delle ulteriori riflessioni e valutazioni lo Stato accetta che si continui a giocare senza regolamenti e senza garanzie di controllo. Restano i controlli sul territorio esercitati occasionalmente dalle Questure, che colpiscono a macchia di leopardo, in un quadro di prevalente tolleranza di fatto. La situazione è differenziata. Ci sono circoli in ogni regione ma la concentrazione è maggiore nel Lazio, in Puglia, in Lombardia, in Campania, in Sicilia. Secondo i casi si gioca alla luce del sole o in condizioni di parziale clandestinità. Spesso l'offerta del

### Il percorso normativo

L'istituzione normativa del gioco è stata inizialmente prevista dall'articolo 24, commi 27 e 28, della legge 7 luglio 2009, n. 88, anche a seguito del parere favorevole del Consiglio di Stato in data 22 ottobre 2008. Due anni dopo, l'articolo 24, comma 34, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, ha ulteriormente qualificato l'istituzione del gioco e l'affidamento all'AAMS della definizione della disciplina e dell'espletamento delle procedure per l'affidamento in concessione. La scadenza stabilita per l'avvio delle procedure di assegnazione delle concessioni inizialmente fissata nel 30 novembre 2011 fu poi prorogata al 1° gennaio 2013. La legge è tuttora vigente e sembra ammissibile considerare il termine del 1° gennaio 2013 come ordinatorio e non perentorio, volto cioè a ordinare le disposizioni attuative senza un obbligo assoluto del rispetto della data indicata.

Nell'autunno 2009, in conseguenza dell'istituzione normativa del gioco, il Ministero dell'Interno, con la condivisione dell'AAMS, dispose alle Questure, con propria circolare, l'adozione di: "ogni utile misura affinché non venga consentito ulteriormente l'espletamento delle manifestazioni di poker sportivo."



gioco è pubblicizzata con affissioni in luoghi pubblici e comunicazioni sui siti internet. In altri casi l'attività è svolta evitando la pubblicità. Si offrono e giocano anche tornei con strutture complesse, strutturati in più fasi eliminatorie, che coinvolgono molti circoli e prevedono la partecipazione di molte centinaia o addirittura di migliaia di giocatori. Molti circoli adottano buy-in d'importo modesto, compreso tra 30 e 100 euro, anche in relazione all'orientamento della magistratura penale a escludere l'esistenza dell'azzardo nel caso del gioco con importi contenuti. Ma si riscontrano casi nei quali l'importo è più alto. Una parte dei circoli ospita tavoli di cash game, attività inesorabilmente illegale, magari riservati a una selezione dei giocatori, in ambienti appartati.

Assopoker ha censito 400 circoli attivi, frequentati da un milione e mezzo di giocatori e nei quali lavorano regolarmente 3.000 dealer. Secondo altre stime i circoli sono almeno 600 e coinvolgono due milioni di giocatori. Molti di meno rispetto ai 2.000 circoli stimati attivi nel 2008 quando a seguito della pubblicazione della legge che prevedeva la regolazione i circoli furono dichiarati illegali dal Ministero dell'Interno. Ma il numero ha ripreso a crescere, a seguito della delusione per la mancata regolazione e delle ripetute sentenze favorevoli della magistratura penale. Inoltre il dato del numero di circoli esclude presumibilmente molte delle strutture meno organizzate, che non fanno capo o comunque non partecipano a circuiti allargati, che operano in maniera più clandestina e che talvolta adottano profili chiaramente illegali. La maggioranza dei circoli opera con lo spirito originario del "poker sportivo", ma si riscontrano casi d'infiltrazione malavitosa con rischi di progressiva deriva criminale verso pratiche di gioco truccato accompagnate dall'esercizio dell'usura e da pratiche estorsive anche violente.

Le magistrature penale e amministrativa sono state chiamate a giudicare ripetutamente ed hanno ormai una posizione univoca. La magistratura amministrativa ha stabilito che il poker sportivo, a determinate condizioni, va definito come gioco di abilità. Ma, secondo il Consiglio di Stato e i vari TAR, la legge vigente che prevede la regolazione del poker sportivo, fintantoché non dovesse essere abrogata o non ne fosse vanificata l'effettività (cioè cessasse di essere concretamente applicabile), ne subordina l'esercizio all'autorizzazione dell'AAMS. Inoltre la larga maggioranza delle sentenze afferma espressamente la pertinenza della riserva dello Stato. Perciò, in molte occasioni i

TAR Lazio, Piemonte, Toscana e Veneto hanno rigettato con le proprie pronunce, con motivazioni omogenee, i ricorsi proposti da diversi circoli contro provvedimenti notificati dalle competenti Questure di diniego all'autorizzazione o di diffida all'avvio ovvero di ingiunzione di cessazione dell'attività di organizzazione di tornei di poker sportivo, secondo i casi. Solo il TAR della Puglia nelle sue sentenze dispone la rivalutazione del diniego da parte della Questura, però nell'ultima sentenza si avvicina all'orientamento degli altri TAR evidenziando che: "Resta fermo che andranno sempre rispettati i presupposti di cui al comma 28, dell'art. 24 della citata legge comunitaria.", subordinando così il diritto a esercitare il gioco al possesso del titolo assegnato dall'AAMS. La magistratura penale è chiamata a una diversa funzione giudicante. Essa, a tutti i livelli, compresa ripetutamente la stessa Cassazione, accoglie senza esitazione i ricorsi dei circoli indagati per l'esercizio del poker sportivo, constatando l'assenza del reato di gioco d'azzardo. Stabilisce che il poker sportivo, quantomeno in determinate forme e livelli di gioco, non è gioco d'azzardo e quindi non è un'attività in contrasto con il codice penale. Tali pronunce sono fondate proprio sul parere del Consiglio di Stato, del 22 ottobre 2008, sollecitato dalla relazione del Ministero dell'Interno del 19 settembre del 2008, che aveva evidenziato: "A ragione pertanto l'Amministrazione (n.d.r. il Ministero dell'Interno) sostiene che il poker, in via astratta qualificabile come gioco d'azzardo, potrebbe divenire lecito in relazione alle specifiche modalità di svolgimento".

In uno scenario di mancata attuazione della norma che prevede la regolazione e l'affidamento in concessione del poker sportivo, la giurisprudenza della magistratura penale continuerà ad affermare che il poker sportivo non è reato. Inoltre, nel caso di abrogazione o di perdurante mancata attuazione della norma è dubbio che la stessa magistratura amministrativa conservi un giudizio unanime d'illegittimità riguardo al principio della riserva statale.

Potrebbe risultare più problematica per le Questure la diffida dell'esercizio di tornei di poker sportivo, quando organizzati in conformità con le modalità individuate dal Consiglio di Stato nel parere del 22 ottobre 2008, che escludono l'azzardo e qualificano il poker sportivo come gioco di abilità. In tal caso si riprodurrebbe una situazione analoga a quella antecedente la relazione del Ministero dell'Interno del 19 settembre del 2008 e il successivo parere del Consiglio di Stato, quando la pratica

del gioco era diffusamente accettata dalle Questure, ora in un contesto nel quale lo stesso Consiglio di Stato ha sancito che il poker sportivo può non essere gioco d'azzardo. Si tratta di uno scenario di progressiva legittimazione di fatto del gioco, fuori dal controllo dello Stato. È uno scenario insoddisfacente per i giocatori, per gli operatori e per lo Stato. A fronte degli eccessivi timori espressi dall'AAMS riguardo alle difficoltà dei controlli sulla regolarità del gioco e per la prevenzione dei fenomeni illeciti, il gioco sarebbe offerto e praticato liberamente e

senza alcun controllo, con il perpetuarsi dei rischi già esistenti d'infiltrazione criminale, ancor più di quanto già oggi avviene. Tale situazione, in un contesto in cui già la stampa, l'opinione pubblica e la politica non distinguono abbastanza tra gioco illegale e gioco legale e sottovalutano il ruolo essenziale di quest'ultimo, danneggerebbe ulteriormente l'immagine e la reputazione degli operatori legali e delle istituzioni. La regolazione è necessaria per tutti, i giocatori, gli operatori, lo Stato. ♠

*Giovanni Carboni*

## La riserva dello Stato e il gioco d'azzardo

La riserva dello Stato non riguarda il gioco d'azzardo. L'articolo 1 del D. Lgs 496/1948 dispone che "l'organizzazione e l'esercizio dei giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponde una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato.". Non solo i giochi per soldi ma anche i giochi nei quali sono corrisposti premi in natura (esclusi omaggi e premi di valore irrilevante).

Quanto alla questione del gioco d'azzardo esso è vietato dal codice penale. Salvo poi diventare lecito se esercitato dallo Stato, giacché non possono esserci dubbi riguardo alla presenza dei requisiti che individuano il gioco d'azzardo: (i) la prevalenza dell'alea e (ii) lo scopo del lucro, in molti giochi dell'AAMS. È ora di uscire dall'ipocrisia e accettare istituzionalmente che a distanza di oltre 80 anni dalla sua redazione l'articolo 721 del codice penale richiede una lettura ermeneutica, interpretando nel senso che il gioco d'azzardo è reato solo se non è esercitato dallo Stato (o dai soggetti cui esso lo affida in concessione). I giochi di casinò online sono gioco d'azzardo e sono legali in quanto esercitati dallo Stato. Del resto la Corte Costituzionale, Presidente Zagrebelski, ha già implicitamente opinato in tal senso nella sentenza 185/2004, laddove afferma che "la ratio dell'incriminazione del gioco d'azzardo non risiede nel disvalore che il gioco con profili di azzardo esprimerebbe in sé, come pure talvolta si è sostenuto. Anche in esso si manifestano, infatti, propensioni individuali (impiego del tempo libero, svago, divertimento) che appartengono di norma ai differenti stili di vita dei consociati; stili di vita, i quali, in una società pluralistica, non possono formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore. Le fattispecie penali rispondono invece all'interesse della collettività a veder tutelati la sicurezza e l'ordine pubblico in presenza di un fenomeno che si presta a fornire l'habitat ad attività criminali. La stessa preoccupazione è stata del resto avvertita anche a livello comunitario: la Corte di giustizia, in più di un'occasione (sentenza 21 ottobre 1999, causa C-67/98 e sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92), ha affermato che spetta agli Stati membri determinare l'ampiezza della tutela dell'impresa con riferimento al gioco d'azzardo ed ha fondato la discrezionalità di cui devono godere le autorità nazionali, oltre che sulle sue dannose conseguenze individuali e sociali, proprio sugli elevati rischi di criminalità e di frode che ad esso si accompagnano.". Pertanto, laddove il gioco d'azzardo è esercitato dallo Stato, che lo fa con modalità che garantiscono la protezione rispetto ai rischi delle infiltrazioni criminali, anzi proprio al fine di canalizzare le attività di gioco illegali in circuiti legali, in tal caso il gioco caratterizzato da alea prevalente e dallo scopo di lucro, cioè il gioco d'azzardo, è ovviamente legale. Resta fermo che il gioco, compreso quello d'azzardo ma non solo esso, è riserva dello Stato. Il gioco d'azzardo è reato ai sensi del codice penale se esercitato al di fuori della riserva statale. Non va dimenticato che è reato anche l'esercizio abusivo delle attività di gioco o scommesse, d'azzardo e non, ai sensi dell'articolo 4 della legge 401/1989.