



Spett.le
Commissione Europea
Direzione Generale Mercato
Interno e Servizi
[J-59 08/061]
Rue de la Loi 200
B-1049 BRUXELLES

Roma, 28/07/11

Prot.: 557

Oggetto: Libro verde sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno
Partecipazione alla Consultazione Pubblica - Position Paper.

Spettabile Commissione,

la FIT - Federazione Italiana Tabaccai, organizzazione maggiormente rappresentativa dei tabaccai italiani (80% del totale dei rivenditori), accreditata presso il Registro gruppi di interesse dell'Unione Europea con il numero 80954114471-83, intende partecipare alla procedura di Consultazione Pubblica sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno (Libro Verde), nell'interesse dei propri associati tabaccai titolari di ricevitoria di giochi scommesse e concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato (giochi pubblici).

Ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. 1) dello Statuto della Federazione Italiana Tabaccai è costituito tra i tabaccai ricevitori di giochi scommesse e concorsi pronostici il Sindacato Totolicevitori Sportivi STS della Federazione Italiana Tabaccai, con lo scopo, tra gli altri, di rappresentare in campo nazionale e internazionale gli interessi giuridici, morali ed economici dei suoi aderenti, e di stimolare iniziative che attraverso studi, pubblicazioni e convegni contribuiscano a dibattere e approfondire problemi di carattere tecnico sociale e giuridico nell'interesse della categoria.

Nel contesto della Consultazione Pubblica sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno (Libro Verde) FIT-STS, a nome dei 20.000 associati rappresentati, intende ringraziare per l'opportunità di esprimere una posizione circa i punti all'attenzione della Commissione.

FIT-STS condivide l'opportunità di procedere a uno studio approfondito del mondo dei giochi, con particolare riferimento al gioco on-line, con la consapevolezza della delicatezza del tema e dei profili di potenziale pericolosità sociale insita in tale settore. A tal proposito, desidera offrire il suo contributo al fine di fornire utili elementi valutativi, per l'elaborazione di linee di intervento che garantiscano una maggiore uniformità della disciplina all'interno dell'Unione Europea.

./.

00153 Roma
Via Leopoldo Serra, 32
Tel. 06 585 501 - Fax 06 589 98 78

www.stsfit.it
sts@tabaccai.it
c/c postale n. 10594695

aderente alla FIT - Federazione Italiana Tabaccai



Come noto, il mercato del gioco on-line è in costante espansione in tutti i Paesi europei. Di fronte alla crescente domanda di tale modalità di gioco, l'Italia ha approntato una disciplina normativa attenta e rigorosa che, in ossequio al principio concessorio vigente in materia di giochi e nel rispetto dei principi comunitari della libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi nell'ambito della Comunità Europea, mira a tutelare i consumatori, con particolare attenzione ai minori e ai rischi di ludopatia, e a contrastare il gioco illegale e irregolare, proteggendo il sistema dalle frodi fiscali ed evitando che il gioco on-line possa divenire fonte di redditività per la criminalità organizzata.

Detta normativa si basa su un sistema di tipo concessorio, in cui l'Ente Regolatore, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - Ministero dell'Economia e della Finanze (AAMS), gestisce, organizza e supervisiona il rilascio delle concessioni per l'esercizio del gioco pubblico. Al mercato dei giochi on-line possono partecipare operatori con particolari e predeterminati requisiti tecnici, patrimoniali, di onorabilità e affidabilità, sia italiani che stranieri appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea.

La Commissione ha del resto in più di una occasione riconosciuto il diritto degli Stati membri di regolamentare i propri mercati di gioco d'azzardo, in conformità alla Legislazione europea sul mercato interno e al principio di sussidiarietà.

A tal proposito, facciamo presente che è stata chiusa con successo per il nostro Paese (comunicato ufficiale IP/10/504 del 5/05/2010) una procedura d'infrazione con il riconoscimento dell'assoluta validità dell'impianto normativo attuale che garantisce pienamente la compatibilità della vigente normativa nazionale con il diritto comunitario, e nello specifico con gli articoli 49 e 56 TFUE (libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi nell'ambito dell'UE). Come è stato riconosciuto dalla stessa Commissione Europea, anche in recenti interventi presso la Corte di Giustizia Europea, le modalità procedurali stabilite dal nostro sistema concessorio garantiscono la piena tutela dei diritti degli operatori stranieri che vogliono entrare nel mercato italiano in quanto tali modalità sono conformi sia al *principio di equivalenza*, poiché non sono meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna, sia al *principio di effettività*, poiché non rendono loro impossibile né eccessivamente difficile, nella pratica, l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario.

Allo stesso tempo, il buon funzionamento del sistema concessorio consente un adeguato livello di controllo e intervento su tutti gli aspetti del sistema gioco, anche in merito alla tutela dei consumatori, delle frodi degli operatori nei confronti dei giocatori, dei giocatori nei confronti degli operatori e dei giocatori nei confronti degli altri giocatori. Si sottolinea che la validità di tale impostazione è stata rilevata anche dalla Commissione del Mercato interno e Protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento Europeo nel progetto di relazione sul gioco on-line n. 2011/2084 (INI) del 22/06/2011, che ha citato l'Italia come esempio virtuoso.

./.

La normativa italiana è particolarmente attenta nella tutela del consumatore, in quanto imperniata attorno ai seguenti cardini:

- a) divieto di gioco ai minori;
- b) predisposizione di sistemi e presidi per la prevenzione delle ludopatie;
- c) sistemi per la prevenzione di frodi e fenomeni criminali legati al riciclaggio di denaro;
- d) obblighi di trasparenza a carico dei concessionari dei giochi on-line.

In materia di gioco on-line, nello specifico, l'Italia si è dotata di una normativa all'avanguardia, in continuo aggiornamento al fine di rispondere in maniera attenta e ottimale alle esigenze di controllo che vengono anche dall'Europa. Infatti, già con la Legge 7 luglio 2009, n. 88 (cosiddetta Legge Comunitaria) sono state recepite le direttive europee emanate in materia e i successivi decreti di attuazione hanno completato il quadro normativo.

E' però da ritenere che, quantunque puntuali e rigorose siano le normative di controllo del sistema dei giochi, la rete on-line, per sua stessa natura, può sfuggire a controlli - pur incisivi - in maniera maggiore rispetto alla rete fisica.

Ciò premesso, a parere della scrivente, nonostante il grande lavoro svolto dallo Stato italiano in materia, il gioco on-line presenta tali e tanti risvolti negativi a livello sociale e di ordine pubblico da rendere opportuno ed auspicabile il totale divieto di tale modalità di gioco.

Del resto, tale ipotesi, in virtù del principio di sussidiarietà, è contemplata anche tra le motivazioni contenute nel Progetto di relazione sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno 2011/2084 (INI) della Commissione per il Mercato Interno e la Protezione dei Consumatori del Parlamento Europeo (cfr. pag. 8). In questa direzione si riscontrano importanti esempi anche fra Stati dalle politiche notoriamente liberali e liberiste come gli Stati Uniti d'America che, nel 2006, con la cosiddetta legge UIGEA, *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act* hanno inteso sostanzialmente sradicare il gioco d'azzardo on-line, proibendo alle banche ed agli istituti finanziari - comprese le compagnie emittenti di carte di credito - di trasferire fondi tra siti web di gioco on line/casinò registrati all'estero ed i giocatori residenti in America.

Tuttavia, in subordine, nella consapevolezza delle difficoltà insite in una politica di contrasto radicale della modalità di gioco telematica, atteso il profondo radicamento di internet in tutti gli aspetti della vita sociale, si ritiene comunque opportuno:

1. limitare le occasioni di gioco on-line privilegiando la raccolta fisica;
2. adottare una disciplina quadro specifica a livello UE valevole per tutti gli Stati membri che prenda auspicabilmente come modello di *best practice* il sistema italiano.

In ordine al punto 1), sottolineiamo l'imprescindibile valore che ha il "fattore umano" in ogni attività, compresa quella della raccolta del gioco: nella fattispecie in esame, nessun altro fattore garantisce meglio le esigenze di tutela del consumatore e di trasparenza e regolarità del sistema.

./.

Osservazioni sul gioco on-line in relazione alla rete fisica.

A tal proposito, richiamiamo l'attenzione sul fatto che:

- dietro alla modalità telematica può celarsi con più facilità l'offerta clandestina di gioco, proprio a causa della mancanza della fisicità del raccoglitore;
- vari studi analitici e il recente rapporto della Commissione Antimafia del Parlamento Italiano (rapporto 2011 sui dati del 2010) dimostrano inequivocabilmente infiltrazioni sempre maggiori della criminalità organizzata nel tessuto del gioco on-line;
- il giocatore non ha la possibilità di effettuare una scelta consapevole degli operatori on-line in merito alla liceità o meno dell'offerta di gioco;
- nel sistema di gioco clandestino, specie on-line, viene meno la tutela del consumatore che diviene facile vittima di frodi e truffe; l'utente non è garantito, ad esempio, nel caso in cui il ricevitore telematico, dopo la raccolta, scompaia nel nulla senza lasciare traccia. (Si sottolinea a riguardo che la scommessa collegata a lotterie, concorsi o eventi comunque autorizzati dall'Amministrazione dei Monopoli - ancorché raccolti in modalità telematica - dà origine a una vera e propria posizione di credito del vincitore).

I succitati rischi sono pressoché azzerati nell'ambito della raccolta fisica dei giochi che presenta maggiori garanzie di controllo e verifiche, con conseguenti risvolti anche sulla professionalità e affidabilità dei soggetti componenti la rete di raccolta.

Ancora, si ritiene che il gioco on-line si potrebbe prestare a un più facile aggiramento anche della normativa nazionale posta a tutela del sistema economico e dell'antiriciclaggio (Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 in attuazione della Direttiva Comunitaria 2005/60/CE).

Infatti, da un lato il mercato on-line e gli strumenti di tracciatura informatici hanno il vantaggio immediato di sottrarre al fattore umano la ricostruzione delle operazioni di gioco di un soggetto, specie nell'ordine di eventuali operazioni frazionate e collegate.

Al contempo, tuttavia, la presenza di due canali alternativi (ma di fatto complementari) di gioco, quello fisico e quello telematico, potrebbe rendere oltremodo difficile ai ricevitori la tracciatura delle giocate in ordine alle operazioni frazionate riconducibili ad un *unicum* reale.

In aggiunta a ciò, gli strumenti di verifica predisposti e disponibili per i controlli da remoto nelle operazioni di gioco on-line, scontano l'impossibilità di verificare con facilità chi sia, in ultimo, il soggetto che concretamente utilizzi gli strumenti di accesso e pagamento, ancorché questi siano stati attivati nel totale rispetto della normativa, onde per cui, grazie al ricorso a intermediari e prestanome, ciascuno dei quali titolare di un proprio conto di gioco, il frazionamento di giocate sospette non è comunque facilmente rintracciabile.

Assoggettamento diretto dei ricevitori all'obbligo di vietare la partecipazione ai giochi con vincita in denaro ai minori di anni 18

./.

La Legge 23 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011) ha introdotto il divieto di partecipazione ai giochi con vincita in denaro da parte dei minori di anni 18. La successiva Legge n. 111 del 15 luglio 2011, stabilisce a carico del titolare dell'esercizio commerciale, del locale o, comunque, del punto di offerta di gioco, che permetta al minore la partecipazione ai giochi, pesanti sanzioni pecuniarie e amministrative che, in caso di reiterazione, possono comportare la perdita delle licenze.

La severità di queste norme garantisce un valido effetto deterrente. A ciò si aggiunga che comunque, al di fuori delle previsioni sanzionatorie, i ricevitori da sempre rappresentano una valida "barriera" all'accesso al gioco da parte dei minori.

Essi, infatti, stabiliscono con i propri clienti un rapporto di fiducia che si esplica, nei confronti dei soggetti minorenni, in un diretto intervento al fine di inibire la possibilità di giocare ovvero di contrastare la propensione al gioco.

In ogni caso, il ricevitore è autorizzato a identificare i giocatori mediante richiesta di esibizione di un idoneo documento di riconoscimento.

Questo intervento non è ovviamente praticabile con riferimento al gioco on-line: in questo campo, unico strumento di divieto per i minori si concreta nel sistema di conto gioco. La recente sostituzione dei protocolli di comunicazione tra i sistemi informatici degli operatori di gioco e il sistema centrale dell'AAMS gestito da SOGEI, partner tecnologico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, prevedendo l'inserimento, tra gli altri dati, del codice fiscale del giocatore, ha reso estremamente difficile l'accesso al gioco on-line da parte dei minori. E tuttavia, il sistema basato sui conti di gioco si presta a facili manipolazioni che non garantiscono l'impossibilità di accesso da parte dei minori stessi, ad esempio attraverso l'utilizzo di un conto di gioco intestato ad altra persona, naturalmente maggiorenne. In ricevitoria una siffatta attività irregolare non sarebbe praticabile.

Aspetti legati al rischio di ludopatia

Sebbene nel nostro Paese la percentuale di giocatori esposti a un serio rischio patologico sia contenuta (0,6 % del totale dei 35 milioni di giocatori) il fenomeno della ludopatia potrebbe aumentare in maniera esponenziale con il gioco on-line, assumendo caratteristiche di vera pericolosità sociale, in quanto l'accesso al gioco è consentito da qualsiasi postazione internet e non solo da luoghi a tali attività dedicati, col risultato automatico che la possibilità di giocare nella riservatezza del proprio domicilio fa venire meno quei freni inibitori costituiti dalla pubblica riprovazione e dal giudizio sociale.

In merito, si sottolinea che la stessa possibilità di accesso ai giochi on-line, essendo incondizionata e pressoché illimitata, si traduce per il giocatore problematico in un richiamo al gioco senza sosta e indisturbato. I meccanismi di sfogo e ricorso all'attività che crea dipendenza, in tale maniera, sono fruiti direttamente dalla propria postazione web privata, fuori, quindi, da qualsiasi contatto con il mondo esterno.

./.

Allo stesso modo, il rapporto di fiducia che si instaura naturalmente tra il ricevitore fisico e i propri clienti consente al primo di riconoscere i problemi legati al gioco che potrebbero sviluppare alcuni di essi. In molti casi, infatti, il ricevitore è il primo ad accorgersi dell'avvicinamento dei clienti alla soglia, superata la quale si sfocia nella ludopatia. Può pertanto intervenire sugli stessi, dissuadendoli dal giocare, o sui loro familiari, informandoli del rischio che corrono i propri congiunti.

In quest'ottica, la presenza di un soggetto di controllo esterno, gestore del gioco, può rappresentare per il ludopate un valido deterrente alla prosecuzione dell'attività di gioco.

Disciplina del gioco e possibili interventi

In ordine al punto 2, in considerazione che il gioco d'azzardo on-line non è ancora disciplinato a livello UE da una normativa quadro specifica, e concordando sulla necessità di adottare norme minime uniformi a livello europeo per la protezione dei giocatori, dei consumatori e per la lotta alla criminalità, riteniamo che a tal fine possa essere preso in considerazione, come esempio di *best practice*, il sistema normativo italiano.

La validità del nostro sistema concessorio e della sua impostazione, come anticipato in precedenza, è stata rilevata anche dalla Commissione Mercato Interno del Parlamento Europeo nel citato progetto di Relazione sul gioco d'azzardo, e dalla Commissione Europea in un suo intervento presso la Corte di Giustizia Europea nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10.

In effetti, come meglio specificato nel nostro intervento al questionario della Consultazione Pubblica, il sistema italiano, rigoroso ma aperto alla concorrenza e alla libertà di stabilimento, permette alle autorità di vigilanza e controllo di monitorare le operazioni di gioco e le transazioni sospette, grazie anche a una maggiore responsabilizzazione degli operatori e a un collegamento diretto con l'Anagrafe Tributaria e con l'Ente Regolatore nazionale dei giochi.

A nostro parere, ed alla luce delle considerazioni suesposte, particolare attenzione dovrebbe essere rivolta all'opportunità di rivedere l'apertura del sistema dei giochi al mercato on-line ed alla modalità telematica, in relazione ai notevoli rischi, ed alla necessità di regolamentare una materia la quale, per sua natura e per l'importanza sociale che ormai riveste in tutta l'Unione, non può più prescindere da politiche improntate a controlli serrati e rigorosi.

In altra ottica, si richiama la necessità di prevedere in ciascuno Stato membro l'istituzione di un "portale web unico" dei giochi on-line, gestito da un ente regolatore nazionale, cui tutti gli operatori locali e comunitari muniti di licenza o autorizzazione del Paese ospitante siano obbligati a collegarsi in modo permanente.

./.

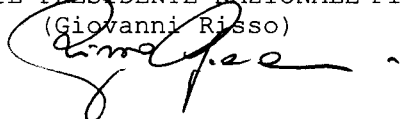
Tale collegamento consentirebbe all'organismo di controllo, gestore del portale, in sinergia con i concessionari, le Istituzioni e le forze di polizia, di svolgere un monitoraggio completo e costante di tutte le operazioni di gioco effettuate dai consumatori sull'area operativa del sito web di ciascun concessionario. E dunque, i giocatori potrebbero accedere al sito internet del concessionario autorizzato non più in modo diretto ma solo attraverso il portale, nel rispetto dei principi di tutela di riservatezza e a garanzia dell'affidabilità dei canali legali di gioco ai quali i giocatori si rivolgerebbero con maggior sicurezza.

In quest'ottica, così come avvenuto recentemente in Italia, auspichiamo anche la costituzione di un organismo comunitario che abbia compiti investigativi e di vigilanza sul settore delle scommesse, avvalendosi del contributo di tutti gli organi istituzionali e di polizia degli Stati membri per contrastare e prevenire fenomeni di illegalità legati alle scommesse clandestine e agli eventi sportivi truccati.

Tale organismo dovrebbe avere la possibilità di utilizzare strumenti preventivi e dissuasivi efficaci, primo fra tutti, il blocco di qualsiasi flusso economico-finanziario alle società che operino prive delle licenze e autorizzazioni richieste dalle leggi di ciascun ordinamento nazionale dello Stato membro in cui agiscono.

Nel ringraziare per l'attenzione prestata, restiamo a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e, con l'occasione, porgiamo i migliori saluti.

IL PRESIDENTE NAZIONALE FIT
(Giovanni Rizzo)



IL PRESIDENTE NAZIONALE STS
(Giovanni Baglivo)

