

Public consultation on the Green Paper on on-line gambling in the Internal Market

La situazione attuale del mercato dell'on-line nell'EU. Il quadro normativo e giurisprudenziale:

n.1) Siete a conoscenza di dati disponibili o di studi sul mercato UE del gioco d'azzardo on-line che possano essere utili nella definizione delle politiche a livello UE e nazionale? In caso affermativo, i dati o gli studi riguardano anche operatori non UE titolari di licenza sul mercato UE?

Il comparto dei giochi in Italia si contraddistingue per una netta scissione nella regolamentazione tra **gioco a distanza** da una parte, specialmente a seguito delle disposizioni introdotte con la legge comunitaria n. 88 del 7 luglio 2009, e **gioco "terrestre"** dall'altra, come a voler distinguere l'intero settore in due mercati, tra loro collegati ma distinti, piuttosto che evidenziare una diversità semplicemente in termini di canali distributivi.

In questi ultimi anni, si è assistito ad una profonda revisione dell'intero ambito del gioco a distanza, tanto in termini di prodotto con l'introduzione di nuovi giochi con regole specifiche che riguardano l'offerta on-line (nel 2008 gli skill games tra cui il poker a torneo; nel 2011 il poker "cash" e i giochi da casinò) quanto di regole generali, con l'implementazione delle previsioni stabilite dalla citata legge n. 88/2009 e l'ingresso di nuovi operatori (concessioni diverse con scadenze temporali diverse).

A livello nazionale, si segnala la recente istituzione di un osservatorio permanente sul gioco on-line presso il Politecnico di Milano in coordinamento con l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (di seguito, "AAMS"), l'istituzione preposta alla regolamentazione ed al controllo del comparto del gioco pubblico in Italia e il partner tecnologico SOGEI, che presidia le tecnologie alla base del gioco on-line, al quale partecipano anche vari concessionari per i servizi pubblici di gioco (tra cui SISAL).

Il primo rapporto, pubblicato nell'aprile 2010 sul gioco on-line "*Gioco Online: è boom. Tra innovazione e regolamentazione*" (disponibile al link seguente: www.osservatori.net) ha consentito di fotografare i molteplici fenomeni in atto nel comparto seguendo le novità a livello normativo con l'introduzione di nuove tipologie di giochi e l'ingresso di importanti operatori, con riferimento in particolare a:

- una analisi dei dati di mercato elaborati con la collaborazione di AAMS e Sogei;
- una analisi di 153 operatori di gioco e della loro offerta;
- oltre 20 casi di studio dei principali player della filiera.

Il rapporto comprende un'attenta analisi dei trend e degli scenari futuri.

E' attualmente in corso un aggiornamento del rapporto, la cui finalizzazione è prevista per novembre 2011.

A livello europeo, l'associazione European Lotteries di cui SISAL è parte, raccoglie dati secondo specifici criteri di ricerca da parte dei suoi membri. Questi dati possono essere richiesti all'indirizzo seguente: info@european-lotteries.org. Inoltre, sono attive nel settore diverse aziende che effettuano

analisi di mercato, come la GBGC Global Betting & Gaming Consultants e la H2 Gambling Capital, peraltro citate nell'ambito del Libro Verde.

n. 2) Siete a conoscenza di dati disponibili o di studi relativi alla natura e alle dimensioni del mercato nero (operatori senza licenza) dei servizi di gioco d'azzardo on-line?

Si ritiene utile ricordare al riguardo i lavori della Presidenza spagnola del Consiglio dell'Unione Europea del primo semestre del 2010, che hanno permesso di giungere alla condivisione, in base ad un questionario trasmesso ad ogni Stato membro, di una **definizione comune di "gioco illegale"¹, inteso come gioco in cui gli operatori non rispettano la legge del Paese in cui i servizi vengono resi fermo restando la compatibilità di tale legge con i principi dei Trattati europei.**

Il rapporto della presidenza spagnola parte dalla constatazione di come, negli ultimi anni, il canale Internet abbia drasticamente alterato gli equilibri dell'offerta delle attività di gioco e delle scommesse la cui crescita esponenziale può portare a problematiche di ordine pubblico che non possono essere ignorate dai governi degli Stati membri né dall'Unione Europea.

Secondo analisi interne, il gioco illegale cross/border è stimabile in misura del 30% circa del totale del mercato legale: l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ha comunicato di aver inibito alla data del 22 giugno 2011, oltre 3.150 siti internet non autorizzati all'offerta di gioco in Italia, con una media giornaliera di tentativi di accesso bloccati ai siti non autorizzati compresa tra i 2 ed i 3 milioni.

n. 3) Qual è la vostra esperienza con gli operatori di gioco d'azzardo online con sede nell'UE titolari di licenza rilasciata da uno o più Stati membri e che forniscono e promuovono i loro servizi in altri Stati membri dell'UE? Qual è la vostra opinione sul loro impatto sui corrispondenti mercati e sui relativi consumatori?

In Italia, l'organizzazione e l'esercizio dei giochi è affidata, per legge allo Stato, che ha provveduto, nel 2002, ad attribuirli in modo unitario al Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS).

L'AAMS controlla l'attività del gioco nelle sue diverse forme, affidandone la gestione a società private attraverso lo strumento delle concessioni o altri provvedimenti autorizzativi.

Il mercato dei giochi on-line in Italia ne costituisce un esempio concreto, in cui le attività di gioco vengono gestite da operatori concessionari in un regime di concorrenza.

Con il riordino della distribuzione dei giochi su base sportiva ed ippica e la razionalizzazione dell'offerta dei giochi pubblici gestiti dall'AAMS, anche attraverso la regolazione di ulteriori tipologie di gioco on line, operato con il decreto Visco Bersani (legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006 n. 223) e le successive procedure di selezione per l'affidamento in concessione, sul territorio italiano dell'esercizio delle attività connesse a tali tipologie di gioco, molti noti operatori esteri di gioco on-line, già licenziatari in altri Stati membri

¹ Rapporto n. 9495/10 dell'11 maggio 2010.

europei, hanno richiesto ed ottenuto la concessione in Italia (Ladbrokes, William Hill, Intralot, Merkur, Betfair, Unibet, tra gli altri).

Nel settore delle scommesse, anteriormente all'entrata in vigore del c.d. decreto Visco-Bersani, alcuni operatori di gioco esteri erano già aggiudicatari di apposite concessioni (e.g. Eurobet, Bwin, Sportingbet).

Ad oggi, accanto ad operatori italiani storicamente attivi nel settore come SISAL, opera un elevato numero di operatori esteri concessionari dello Stato italiano, che si muovono in un mercato regolato e concorrenziale.

Come noto, con le previsioni contenute all'articolo 24 della legge n. 88 del 7 luglio 2009 (Legge Comunitaria 2008), è stata indetta una nuova procedura, con bando pubblicato in Gazzetta dell'Unione Europea n. S48 il 10 marzo 2011 e in G.U.R.I. n. 33 del 18 marzo 2011 V Serie speciale, per l'affidamento di ulteriori concessioni per l'esercizio e la raccolta a distanza dei giochi pubblici meglio individuati nella legge Comunitaria 2008.

E' infatti prevista l'attribuzione, fino ad un numero massimo di 200, di concessioni, di durata novennale, per l'esercizio e la raccolta a distanza delle scommesse ippiche e sportive a quota fissa e a totalizzatore, concorsi pronostici, ippica nazionale, giochi di abilità, scommesse su eventi anche simulati e Bingo da parte di soggetti richiedenti che dovranno possedere specifici requisiti tra cui quello della sede legale nello Spazio Economico Europeo.

In tale occasione, è stato annunciato l'ingresso di nuovi importanti operatori esteri.

I concessionari per i servizi pubblici di gioco sono scelti mediante gara pubblica di rilevanza europea, pertanto, al di fuori di tali ipotesi, l'offerta di giochi e scommesse è, sempre, da considerarsi vietata e come tale soggetta a sanzioni.

Gli operatori che, in forza della sola licenza rilasciata dallo Stato membro UE di appartenenza (in cui risiedono), pretendono di offrire gioco on-line ai consumatori residenti in Italia o in altri Stati membri, senza essersi conformati al loro diritto interno e, dunque, senza aver partecipato alle procedure di selezione pubblica ed essere assoggettati ai relativi controlli, arrecano grave pregiudizio:

- a) ai consumatori;
- b) al mercato, violando le regole di leale concorrenza tra operatori;
- c) alla sicurezza ed all'ordine pubblico.

In particolare, occorre osservare che questo tipo di offerta non risponde ad alcun criterio legale: l'operatore non autorizzato è arbitro di se stesso, non assoggettando la propria azione al vaglio di alcuna autorità.

Né può validamente sostenersi la distinzione operata tra operatori del mercato "nero" e quelli operanti nel mercato "grigio" basato quest'ultimo sul presunto diritto al riconoscimento del titolo ottenuto su base nazionale in altri Stati membri.

In tal senso, appare significativa l'iniziativa del Governo britannico che, nell'ambito del progetto di riforma del testo unico di regolamentazione per il gioco anche a distanza, il Gambling Act del 2005, avrebbe proposto di introdurre un sistema di assegnazione di licenze anche per gli operatori licenziatari in altri Stati, che offrono e raccolgono attività di gioco nel Regno Unito, questo al fine di tutelare maggiormente i consumatori².

² Ministerial Statement - Minister for Tourism and Heritage at the Department of Culture, Media and Sport ("DCMS") John Penrose MP 14 luglio 2011.

n. 4) Qual è la vostra esperienza con gli operatori di gioco d'azzardo on-line non UE titolari di licenza che forniscono e promuovono i loro servizi in Stati membri dell'UE? Qual è la vostra opinione sul loro impatto sul mercato UE e sui consumatori?

Valgono le considerazioni svolte nel quesito precedente.

n. 5) Quali sono a vostro parere gli eventuali problemi di ordine giuridico o pratico posti dalla giurisprudenza dei giudici nazionali e della Corte di giustizia europea nel settore del gioco d'azzardo on-line? In particolare, ci sono problemi di certezza del diritto sul vostro mercato nazionale e/o sul mercato UE di tali servizi?

La disciplina del gioco on-line appare ben costruita ed inserita nel quadro dei principi giuridici dell'ordinamento nazionale ed europeo.

A differenza di quanto accade in materia di gioco fisico, in cui la giurisprudenza non è, finora, riuscita ad esprimere posizioni unitarie e prevalenti, al fine di dirimere i contrasti sorti intorno al divieto di offrire gioco se non nelle forme espressamente autorizzate dalla legge, nel gioco on-line non sussistono particolari problemi di ordine giuridico o pratico-attuativo.

La chiarezza e coerenza dell'evoluzione giurisprudenziale a livello europeo, specialmente con riguardo ai casi che hanno interessato l'ordinamento italiano e l'archiviazione da parte della Commissione europea, delle procedure d'infrazioni aperte nei confronti dell'Italia, hanno consentito di dirimere definitivamente numerosi contenziosi dinnanzi agli organi giurisdizionali italiani.

Già con ordinanza dell'8 giugno del 2006, il Tribunale di Roma dichiarava l'impianto sanzionatorio compatibile con il diritto comunitario in quanto persegue in termini effettivi lo scopo di tutelare l'ordine pubblico e gli utenti, non risultando né sproporzionata né discriminando tra operatori italiani o stranieri. In assenza di specifica autorizzazione, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato è pienamente legittimata ad intervenire disponendo l'oscuramento del relativo sito internet (v. anche Tribunale di Roma, ordinanza 18 agosto 2006).

La recente sentenza del Consiglio di Stato, ha messo un punto fermo, avendo considerato il complesso di regole sanzionatorie, compreso il potere di oscuramento dei domini, avverso un'offerta di gioco, fuori da ogni titolo legittimo, coerente con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, in quanto *"è jus receptum nella giurisprudenza comunitaria che restrizioni poste dai singoli Stati membri UE in tema di raccolta e gestione del gioco lecito, ove non pongano discriminazioni in base alla nazionalità degli operatori, sono giustificate se perseguano, negli ovvi limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la tutela dei consumatori e la protezione dell'ordine sociale, considerando altresì che la volontà di preservare la lealtà del gioco medesimo e la possibilità per la P.A. di trarne benefici economici lato sensu fiscali costituiscono obiettivi ben coerenti con le garanzie a favore dei consumatori e dell'ordine pubblico"* (...)"Sono quindi ammissibili le restrizioni in capo alle imprese, alle libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, ove siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, tra cui il regime concessorio e quello autorizzativo di p.s., anche per operatori stranieri già autorizzati in altro Stato membro, al fine precipuo non già di limitarne la propensione al gioco e la relativa gestione in un sistema integrato, tale, cioè, da consentire la lealtà del gioco stesso, da prevenire il rischio che questo sia diretto a scopi criminosi o fraudolenti e da impiegare

gli utili che ne derivano per fini di pubblica utilità”(Consiglio di Stato, sez IV, 8 giugno 2009 n. 3501).

n. 6) Ritenete che il vigente diritto derivato, nazionale o dell'UE, applicabile ai servizi di gioco d'azzardo on-line disciplini adeguatamente tali servizi? In particolare, ritenete che sia garantita la coerenza tra, da un lato, gli obiettivi di politica pubblica perseguiti dagli Stati membri in questo settore e, dall'altro, le misure nazionali in vigore e/o il comportamento effettivo di operatori pubblici o privati che forniscono servizi di gioco d'azzardo on-line?

In questi ultimi anni, il comparto dei giochi in Italia è stato segnato da diversi interventi legislativi che hanno determinato, principalmente, una apertura controllata e regolata del mercato con l'attribuzione di nuove concessioni ed autorizzazioni per l'offerta e la raccolta di gioco pubblico sia sul terreno fisico che a distanza unitamente ad una progressiva riduzione del prelievo erariale applicabile ed un aumento del livello di tutela dei consumatori dei giochi anche attraverso una forte azione di contrasto all'offerta di gioco illegale ed irregolare.

Uno degli esempi maggiormente rappresentativi di tale apertura perseguita dalla normativa italiana, si riscontra nell'articolo 38 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (in seguito, anche, "decreto Bersani") che ha previsto misure sia di apertura del mercato che di contrasto al gioco illegale, attraverso il riordino della distribuzione dei giochi su base sportiva ed ippica e la razionalizzazione dell'offerta dei giochi pubblici gestiti dall'AAMS, anche attraverso la regolazione di ulteriori tipologie di gioco a distanza, finora offerte solo dal mercato illegale od irregolare. Il successivo lancio da parte dell'AAMS di due procedure di selezione per l'affidamento in concessione di tali attività ha visto la partecipazione di numerosi soggetti stranieri, tra cui alcuni tra i più importanti e noti operatori a livello internazionale.

Come detto, l'ordinamento persegue, pertanto, correttamente una duplice prospettiva:

- a) punitiva verso chi opera illegalmente e rifiuta di conformarsi alle norme vigenti;
- b) premiante nei riguardi di quei soggetti che aderiscono all'ordinamento. A questi ultimi viene offerta la possibilità/opportunità di acquisire un valido titolo abilitativo all'esercizio del gioco on-line, in forza di una partecipazione ad una procedura ad evidenza pubblica di rilevanza comunitaria.

Come si evince dai risultati di mercato, l'azione combinata di tali misure, ha indotto molti operatori, che in passato operavano senza titolo e, quindi, illegalmente, ad assoggettarsi ad un'offerta controllata e, dunque, ad acquisire il titolo abilitativo nazionale.

Le norme in materia sono volte a favorire l'ampliamento del numero dei soggetti in competizione sul mercato e non certamente a restringere la concorrenza.

Più recentemente, con l'articolo 24 della legge n. 88 del 7 luglio 2009 (Legge Comunitaria 2008 - Adeguamento comunitario di disposizioni tributarie), è stata indetta una nuova procedura, con bando pubblicato in Gazzetta dell'Unione Europea n. S48 il 10 marzo 2011 e in G.U.R.I. n. 33 del 18 marzo 2011 V Serie speciale per l'affidamento di ulteriori concessioni per l'esercizio e la raccolta a distanza dei giochi pubblici meglio individuati nella legge Comunitaria 2008.

Con l'archiviazione delle procedure di infrazione aperte nel 2006 nei confronti dell'Italia con riguardo a presunte violazioni dei Trattati europei nella disciplina nazionale della prestazione di servizi di scommesse, anche a distanza, da parte della Commissione Europea, tale politica di espansione controllata del settore è stata ritenuta coerente con l'obiettivo mirante ad attirare giocatori che esercitano attività di giochi e di scommesse clandestini vietati in quanto tali verso attività autorizzate e regolamentate ed un sistema di concessioni può costituire un meccanismo efficace per controllare coloro che operano nel settore.

La completezza e la coerenza riscontrate nel sistema italiano in materia di gioco non sembrano rinvenirsi nell'ambito del diritto derivato europeo.

La mancanza di una definizione, a livello europeo, di principi comuni applicabili al gioco rimanda all'intervento puntuale di alcuni interventi legislativi che comporta inevitabilmente un'applicazione frammentaria e diseguale del diritto europeo. A titolo meramente esemplificativo, si pensi alla direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo che risulta applicabile alle case da gioco ma non alle agenzie di scommesse.

In tale circostanza, com'è noto, l'incidenza del diritto europeo è stata determinata dall'azione interpretativa della Corte di giustizia dell'Unione Europea nell'ambito delle questioni pregiudiziali di cui è stata di volta in volta investita. Infatti, se, da una parte gli Stati membri sono, in linea di principio, competenti a definire le condizioni di esercizio delle attività nel settore, ciò non toglie che questi devono esercitare i loro poteri nel settore medesimo nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato.

A titolo di esempio, vale la pena ricordare come l'azione esplicativa della Corte di giustizia abbia consentito di inquadrare le attività di gioco come attività economica di servizi e conseguentemente di definire i necessari criteri per la verifica della compatibilità delle normative nazionali sul gioco, nelle sue diverse forme, ai principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi di cui agli artt. 49 e 56 del Trattato TFUE.

Sebbene i servizi di gioco d'azzardo rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 del TFUE e sono quindi disciplinati dalle norme sulla prestazione dei servizi, la Commissione ha sottolineato la *"mancanza di volontà politica di prendere in considerazione l'adozione di una normativa derivata in materia"*.

In tal senso, appare deplorabile la recente esclusione delle attività di gioco on-line dal campo di applicazione del progetto di direttiva europea sui diritti per i consumatori, che avrebbe consentito di ampliare gli strumenti di tutela del consumatore nell'ambito degli accordi commerciali nel commercio elettronico tra imprese e consumatori (business to consumer abbreviato in B2C), in cui rientra il contratto di gioco, ed assicurare idonee garanzie al consumatore anche e soprattutto nei confronti di quegli operatori che offrono attività di gioco transfrontaliere illegalmente.

Le risposte al quesito seguente cercheranno di chiarire, invece, i profili di utilità di una eventuale azione di regolazione a livello europeo specialmente se si considera che, ad oggi, non risultano politiche coerenti e sinergiche nel governo dei giochi nei diversi Stati membri europei.

- *Definizione ed organizzazione dei servizi on-line*

n. 7) In che modo la summenzionata definizione di servizi di gioco d'azzardo on-line si differenzia dalle definizioni vigenti a livello nazionale?

A livello europeo, la qualificazione delle attività di gioco, anche a distanza, si deve ad alcuni interventi normativi specifici - come ha sottolineato il Libro Verde - nonché ad una importante azione interpretativa della Corte di giustizia dell'Unione Europea, con cui è stata riconosciuta la specificità delle stesse rispetto ad una fornitura di servizi transfrontaliera.

Il Libro verde richiama in particolare, la definizione data dalla “Direttiva sul commercio elettronico” (2000/31/CE), che, nel definire regole armonizzate a favore dei prestatori di servizi della società dell'informazione ed eliminare conseguentemente gli ostacoli alla circolazione di tali servizi nell'ambito dell'Unione Europea, ha escluso espressamente dal proprio campo di applicazione, i giochi d'azzardo intesi come “*i giochi di fortuna, le lotterie e le scommesse che comportano una posta pecuniaria*”.

Grazie all'intervento interpretativo della Corte di Giustizia, il gioco d'azzardo è stato poi definito come un'attività che consiste nel permettere di offrire ai partecipanti, dietro corrispettivo, una speranza di vincita in denaro (cfr. per tutte, Corte di Giustizia, sentenza 11 settembre 2003, C-6/01, Anomar, p. 47 e p. 55 e 56, che parte dal presupposto che tutti i giochi di sorte o d'azzardo sono rappresentati dalla fornitura a pagamento di un servizio determinato e la prospettiva di un guadagno in denaro e devono essere qualificati come attività economiche).

Successivamente, la Direttiva quadro relativa ai servizi nel mercato interno (Direttiva 2006/123/CE), che si applica ai “servizi” forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro con l'obiettivo di creare un quadro giuridico generale a favore dei prestatori di servizi nel mercato interno, agevolando l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento delle imprese negli Stati membri e della libera prestazione di servizi transfrontalieri, ha escluso dal proprio ambito di applicazione le attività di “*gioco con denaro, ivi comprese le lotterie e le scommesse*”, tenuto conto della natura specifica di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l'attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori.

Più recentemente, la direttiva sui servizi di media audiovisivi (Direttiva 2010/13/UE) relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi ha ripreso il concetto di gioco d'azzardo come attività che implica una posta in denaro.

In Italia, al contrario, il gioco d'azzardo assume una connotazione negativa associata alle preoccupazioni di tutela dell'ordine sociale ed è sanzionato penalmente dal Codice penale, nell'ambito delle contravvenzioni relative alla polizia dei costumi (artt. 718 ss.) e dalla legislazione speciale: con particolare riferimento al T.u.l.p.s. (R.D. n. 773/1931) e alla legge n. 401/1989.

Gli artt. 718 e seg. c.p. sanzionano l'esercizio del gioco d'azzardo individuandone le caratteristiche essenziali nel (i) fine di lucro e (ii) nella vincita o perdita interamente o quasi interamente aleatoria. Per aversi gioco d'azzardo è necessario il concorso di due elementi, l'uno di carattere oggettivo, l'aleatorietà della vincita o della perdita, inerente al gioco stesso, l'altro di carattere soggettivo, il fine di lucro delle persone partecipanti ed interessate.

Alla mancanza di una catalogazione normativa dei giochi d'azzardo sopperisce l'elaborazione giurisprudenziale che valuta, di volta in volta, il carattere aleatorio del gioco con riguardo alla natura dello stesso ed alle regole che lo governano, onde accertare quanta parte dell'esito, positivo o negativo, è rimessa al caso e quanta, invece, dipende dall'abilità e dalla perizia del giocatore.

L'impianto normativo italiano è basato, quindi, su di un principio generale di divieto del gioco d'azzardo ad eccezione dei casi esplicitamente previsti dalle disposizioni normative, in cui l'esercizio del gioco è tipicizzato attraverso specifici provvedimenti normativi (leggi o regolamenti, a seconda dei casi), che ne disciplinano l'erogazione.

Tale regolamentazione è diretta a prevedere tutti gli oggetti, gli aspetti ed i meccanismi di gioco, la modalità di ripartizione della raccolta tra i soggetti coinvolti nella filiera di gioco (Stato, concessionari, rivenditori, consumatori), la disciplina delle categorie e degli importi dei premi e le caratteristiche degli operatori ammessi alla distribuzione del gioco stesso nonché gli obblighi e le forme di comunicazione delle regole da assicurare ai consumatori. Inoltre la regolazione fa sì che ciascun gioco presenti le limitazioni necessarie ad un corretto (in ogni senso) svolgimento del

processo di erogazione del gioco stesso. Tali limitazioni sono evidentemente poste a tutela dei consumatori nonché dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Da quanto si evince, la definizione nazionale non coincide con la definizione elaborata a livello europeo, per le ragioni ispiratrici di tutela della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico appena evidenziate.

n. 8) I servizi di gioco d'azzardo offerti dai mezzi di comunicazione sono considerati giochi d'azzardo a livello nazionale? Viene fatta una distinzione tra giochi promozionali e giochi d'azzardo?

A livello europeo, l'art. 1, comma 5 lettera d) della direttiva sul commercio elettronico citata esclude dal proprio ambito di applicabilità *“i giochi d'azzardo che implicano una posta pecuniaria in giochi di fortuna, comprese le lotterie e le scommesse”* ed in termini pressoché analoghi si esprime il “considerando” n. 16 contenuto nelle premesse che, tuttavia, afferma: *“l'esclusione dei giochi d'azzardo dal campo d'applicazione della presente direttiva [...] non riguarda le gare promozionali o i giochi che hanno l'obiettivo di incoraggiare la vendita di beni o servizi e in cui gli eventuali pagamenti servono unicamente ad acquisire i beni o i servizi promossi”*.

Nella sentenza Familiapress³, la Corte di Giustizia ha ritenuto che i giochi a premi la cui partecipazione viene offerta con l'acquisto di pubblicazioni, dispongono poste poco rilevanti e non costituiscono di per sé un'attività economica autonoma, rappresentando invero soltanto un elemento fra gli altri del contenuto redazionale della rivista. L'offerta di tali giochi ed indovinelli viene accorpata alla commercializzazione del prodotto (la rivista) attraverso cui questi offrono la possibilità di vincere un premio ed assoggettata al principio di libera circolazione delle merci ed in particolare al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e ogni misura di effetto equivalente fra gli Stati membri sancito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Detti giochi promozionali possono assimilarsi a strumenti di comunicazione commerciale destinati, in modo diretto o indiretto, a promuovere beni, servizi o l'immagine di un'impresa, di un'organizzazione o di una persona che esercita un'attività commerciale, industriale, artigianale o una libera professione.

Nell'ordinamento nazionale, il settore dei giochi “promozionali” è contiguo ai giochi e scommesse. Tant'è che le preoccupazioni di tutela dell'ordine sociale che insistono nel settore dei giochi e delle scommesse devono ritenersi applicabili ai giochi promozionali.

La promozione tra il pubblico di concorsi o giochi a premi subordinati alla vendita di beni o servizi non è vietata in linea di principio.

Il D. Lgs. 9 aprile 2003, n. 70 di attuazione della direttiva sul commercio elettronico che esclude dal campo di applicazione del decreto: [...] *“g) i giochi d'azzardo, ove ammessi, che implicano una posta pecuniaria, i giochi di fortuna, compresi il lotto, le lotterie, le scommesse i concorsi pronostici e gli altri giochi come definiti dalla normativa vigente, nonché quelli nei quali l'elemento aleatorio è prevalente”*, mentre si riferisce ai “giochi promozionali - all'art. 8 per ribadire che l'informativa relativa alla comunicazione commerciale deve evidenziare *“che si tratta di concorsi o giochi promozionali, se consentiti, e le relative condizioni di partecipazione”*.

L'art. 8, lett. b) D.P.R. 26 ottobre 2001, n. 430 vieta espressamente lo svolgimento di manifestazioni a premio quando vi è *“elusione del monopolio statale dei giochi e delle scommesse per la mancanza di reali scopi promozionali”*. Ciò si verifica quando *“il prezzo richiesto è*

³ Corte di Giustizia, sentenza 26 giugno 1997, C-368/95, Familiapress.

superiore al valore commerciale del bene il cui acquisto costituisce il presupposto per la partecipazione della manifestazione a premio”.

In quest’ottica, si è inserita la recente azione di contrasto all’illegalità promossa dall’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, quale autorità istituzionalmente posta a presidio del comparto dei giochi e delle scommesse, la quale ha evidenziato l’illiceità di taluni prodotti di gioco cd. “promozionali” che vengono offerti ai consumatori giocatori, incorporati all’interno di apparecchi terminali collegati alla rete internet presso pubblici esercizi e circoli privati in assenza dei titoli abilitativi previsti dalla normativa vigente.

Tali giochi “promozionali” possono essere resi accessibili attraverso siti web illegali e/o irregolari che consentono di fruire di applicativi ludici simili ai noti “videopoker” ed in cui l’erogazione delle vincite avviene “sotto forma di crediti accumulabili nel conto punti ed usufruibili per partite successive. Per l’Amministrazione, “eventuali fattispecie di c.d. “giochi promozionali, non effettuate nell’ambito della libera circolazione di un determinato servizio delle società dell’informazione proveniente da un altro Stato membro, ma che presentino elementi tali da configurare forme di offerta e raccolta di gioco in assenza di concessione o, comunque, in violazione della disciplina di settore, vanno anch’esse perseguite notiziando le forze dell’ordine.

Il rischio risulta ancor più accentuato se si considera il canale remoto e la facilità di adattamento tipica delle tecnologie informatiche e telematiche, che rischiano di determinare uno scenario nel quale forme di offerta di gioco illegale o irregolare possono facilmente celarsi nell’offerta di giochi cd. “promozionali” e confondersi con l’offerta di giochi pubblici.

n. 9) A livello nazionale sono offerti servizi transfrontalieri di gioco d’azzardo on-line in locali autorizzati dedicate al gioco d’azzardo (ad esempio: casino, sale da gioco o negozi di bookmaker)?

Il sistema italiano di regolazione dei giochi pubblici on-line è impostato per offrire livelli elevati di tutela dei consumatori, dell’ordine e della sicurezza pubblica, vietando l’offerta transfrontaliera attraverso terminali di gioco posizionati in punti di vendita fisici non autorizzati.

Ad eccezione dei quattro casinò attribuiti alla gestione degli enti locali (province e comuni), sulla base delle leggi istitutive di ciascun casinò e sotto il controllo del Ministero dell’Interno, l’attività di organizzazione, esercizio e vendita dei giochi pubblici è assoggettata al rilascio di una concessione statale all’operatore di gioco da parte dell’AAMS, nonché al rilascio della licenza di pubblica sicurezza per il gestore del negozio o punto di vendita di cui all’art. 88 del RD 18 giugno 1931 n. 773 (TULPS). Quest’ultima ha carattere personale, in quanto presuppone l’assoggettamento a controllo, da parte dell’autorità di pubblica sicurezza, del richiedente.

Quindi, la raccolta delle diverse tipologie di gioco pubblico viene effettuata attraverso la rete di punti di raccolta fisici (agenzie storiche in scadenza nel 2012, negozi e corner assegnati con le concessioni del 2006) dei concessionari autorizzati dall’AAMS, nonché attraverso il canale internet per quanto riguarda il gioco a distanza.

L’art. 4 comma 4-bis della legge 13 dicembre 1989 n. 401 sanziona penalmente i soggetti privi di licenza ex art. 88 del TULPS che svolgano in Italia “qualsiasi attività organizzata al fine di accettare o raccogliere o comunque favorire l’accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all’estero”.

L'offerta transfrontaliera è, dunque, vietata e nell'esperienza concreta è riconducibile ai cd. centri trasmissione dati o CTD, vale a dire agenzie che mettono in contatto il cliente con il server di società estere (sovente situate in Paesi a fiscalità privilegiata), gestiti da operatori indipendenti e ad essi legati da vincoli di natura contrattuale.

In particolare, questi soggetti, che operano, ormai, come vere e proprie agenzie di scommesse, hanno dato vita a reti parallele rispetto a quella legale, sottraendosi a qualunque forma di controllo prevista dalla legge, attraverso il rilascio dei richiamati titoli legali abilitativi (concessioni ed autorizzazioni di pubblica sicurezza), ed offrendo un palinsesto di scommesse illimitato, non osservando i vincoli posti dal palinsesto ufficiale deciso dall'Amministrazione statale.

Da alcune stime interne riferite al 2010, si contano 1500/2000 CTD sul territorio nazionale con una curva crescente.

Molti sono stati i provvedimenti sanzionatori, in questi anni, assunti nei confronti dei titolari di CTD, che mostrano decisamente di voler trarre profitto dal posizionamento in giurisdizioni fiscali più favorevoli e soprattutto incontrollate. Si pensi, in particolare, all'enorme vantaggio che tali soggetti traggono dal mancato versamento dei diritti amministrativi concessori per l'acquisizione delle concessioni. Un vantaggio economico e finanziario enorme, che riverbera effetti fortemente condizionanti sul piano della concorrenza tra operatori e si traduce infatti, in un vantaggio competitivo enorme rispetto agli operatori, italiani ed esteri, aggiudicatari delle concessioni a seguito di gara pubblica di rilevanza comunitaria.

Alcuni di questi provvedimenti sanzionatori sono stati impugnati dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, chiamati a verificare la compatibilità, anche attraverso rinvii alla Corte di Giustizia europea, delle norme che regolano l'accesso all'offerta di gioco e l'impianto sanzionatorio innanzi richiamato, per presunti contrasti con i principi europei di libera prestazione di servizi e di libertà di stabilimento (da ultimo Corte Cass., sez.III - 25 gennaio 2010 nn. 2993 e 2994; TAR Lazio ordinanze 504/10 a 514/10 del 11.3.2010; CGAR - n. 127, 8 febbraio 2011).

Altri contenziosi instauratisi hanno invece contribuito a chiarire come tale offerta possa configurare un'ipotesi di reato, escludendo la violazione dei richiamati principi europei, ove si consideri che l'operatore di gioco in questione, per conto del quale il gestore effettua la raccolta di giochi pubblici, era titolare di concessione rilasciata dall'AAMS, successivamente decaduta per rinuncia del medesimo gestore (Cass. 15 feb 2010 n. 1326; Cass. 28 maggio 2010 sez. IV penale; Cass. 15 febbraio 2010, sez. III penale).

Si capisce come un orientamento diversamente favorevole ai CTD verrebbe inevitabilmente a creare una discriminazione "a rovescio" nei confronti degli operatori autorizzati dallo Stato italiano che, da un lato, sono soggetti a controlli di sicurezza e di ordine pubblico stringenti e, dall'altro, possono offrire un numero di giochi più limitato ed un palinsesto di scommesse più ridotto, rispetto ad operatori localizzati in altri Paesi.

Consentire che, attraverso i CTD, si possa giocare a condizioni più favorevoli significa introdurre elementi di turbativa concorrenziale e sociale. Anche nel contrasto alle frodi e all'azione della criminalità organizzata, il modello dei Centri di Trasmissione Dati (CTD), lascia molte perplessità con riguardo al regime della responsabilità del CTD nei confronti del cliente e come esso si colleghi a quello dell'operatore estero. In altri termini, ci si chiede: qualora il CTD rilasci una ricevuta falsa o contraffatta o se non trasmetta la scommessa all'operatore estero o finga solamente di trasmetterla, a chi è imputabile la responsabilità? Quali azioni sono date al giocatore ai fini della sua tutela?

Il sistema concessorio e autorizzatorio italiano riferito sia all'on-line che alla raccolta di scommesse tramite punti fisici non prevede una applicazione del principio di mutuo riconoscimento del titolo dell'operatore di gioco estero, sebbene questo venga preso in considerazione nella valutazione dei requisiti di partecipazione.

Con specifico riguardo all'on-line, tale impostazione risulta conforme ai principi desunti dall'azione "pretoria" della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza Liga Portuguesa de Futebol Professional, in cui è stato affermato espressamente che, in mancanza di un'armonizzazione a livello europeo e stante i rischi che il settore dei giochi d'azzardo offerti tramite Internet comporta, il principio di mutuo riconoscimento invocato dagli operatori non può trovare applicazione. I controlli che l'operatore estero conosce nel Paese membro dove si è stabilito e che lo autorizzano ad effettuare operazioni transfrontaliere possono non essere sufficienti per altro Paese membro, così che non è contrario al diritto dell'Unione che il secondo Stato imponga specifici controlli sull'operatore estero abilitato.

In tal senso, appare lodevole l'iniziativa del legislatore in Svizzera il quale, nell'ambito del progetto di riforma della regolamentazione per il gioco a distanza, avrebbe inserito il potere da parte delle autorità svizzere di negare l'attribuzione di una licenza di gioco in Svizzera a quegli operatori richiedenti della licenza nel caso in cui questi offrano gioco ai giocatori di altri Paesi senza essere stati autorizzati dalle rispettive autorità nazionali.

Significativo risulta, altresì, il progetto di riforma del testo unico di regolamentazione per il gioco anche a distanza, il Gambling Act del 2005, in cui il legislatore avrebbe proposto di introdurre un sistema di assegnazione di licenze anche per gli operatori licenziatari in altri Stati che offrono e raccolgono attività di gioco nel Regno Unito, questo al fine di tutelare maggiormente i consumatori⁴.

n.10) Quali sono i principali vantaggi o le principali difficoltà connesse con la coesistenza nell'UE di diversi sistemi e prassi nazionali per il rilascio della licenza per i servizi di gioco d'azzardo on-line?

Al fine di tutelare il consumatore/giocatore, alcuni Stati membri hanno ritenuto di disciplinare tale attività in contesti regolamentati, altri invece di inibire tale possibilità ed altri ancora, di consentire un'apertura del mercato senza necessità di titoli autorizzatori.

In considerazione del carattere transfrontaliero di Internet, le posizioni divergenti per la regolazione dei giochi on-line risultano avere effetti contrastanti sulla concorrenza tra le imprese nel mercato unico ed anche ai fini delle richiamate esigenze di tutela del consumatore.

Appare indubbiamente necessario favorire l'adozione di un nucleo di regole minime comuni a livello europeo, utili a creare un quadro giuridico di riferimento a tutela della corretta e sicura circolazione dei servizi di gioco nel mercato interno, che possa favorire il progressivo avvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dei singoli Stati membri in merito, fatta salva la possibilità di limitare in determinate circostanze la libertà di fornire servizi della società dell'informazione al fine di tutelare i consumatori.

Le autorità dei diversi Stati membri hanno peraltro riscontrato la necessità di sviluppare una maggiore cooperazione sul tema del gioco a distanza per la natura transfrontaliera delle problematiche inerenti (v. lavori del gruppo di lavoro della presidenza del Consiglio Ungherese UE).

I profili di utilità riscontrabili per conto delle autorità regolatrici potrebbero distinguersi come segue:

⁴ . Ministerial Statement - Minister for Tourism and Heritage at the Department of Culture, Media and Sport ("DCMS") John Penrose MP 14 luglio 2011.

- scambio di informazioni nel processo autorizzatorio e nelle attività di gioco successive;
- assistenza nell'applicazione della legge - il principio dell'enforcement (si pensi all'antiriciclaggio o al contrasto delle frodi);
- cooperazione nella tutela dell'integrità dei giochi offerti;
- sviluppo di politiche condivise sulla tutela del giocatore (responsible gaming, rischio di compulsività, tutela dei minori);
- contrasto al gioco illegale o irregolare.

E' noto come anche il rapporto Schaldemose del Parlamento Europeo sul gioco on-line concludeva sostenendo la necessità di una cooperazione a livello nazionale, europeo ed internazionale.

Esperienze al di fuori del contesto dell'Unione europea evidenziano l'utilità di un rafforzamento delle forme di cooperazione tra Autorità pubbliche appartenenti a Paesi diversi. Appare lodevole, in particolare, l'iniziativa promossa dal legislatore svizzero il quale, nell'ambito del progetto di riforma della materia del gioco a distanza, ha annunciato l'introduzione di alcune disposizioni volte a consentire, all'Autorità pubblica, che sovrintende al settore, il potere di negare ovvero di revocare la licenza di gioco, in territorio elvetico, a quell'operatore che si renda responsabile di un'offerta di gioco verso giocatori di altri Paesi, che non sia stata preventivamente autorizzata da parte delle rispettive autorità nazionali.

Si tratta di un principio giuridico certamente innovativo e di grande importanza, che potrebbe indirizzare la cooperazione tra Autorità appartenenti a Paesi diversi, verso il perseguimento di obiettivi concreti e di reale prevenzione delle attività illegali. Si sottolinea, pertanto, l'opportunità di approfondire l'applicabilità di disposizioni di tale natura in ambito europeo.

I profili di utilità riscontrabili per conto degli operatori potrebbero altresì distinguersi come segue:

- semplificazione del processo autorizzatorio, nel rispetto dei principi fondamentali del Trattato in materia di procedure di evidenza pubblica;
- assenza del requisito di localizzazione delle infrastrutture tecnologiche se già in ambito dell'Unione Europea/Spazio Economico Europeo;
- standard comuni per implementazioni tecnologiche (sistemi IT; certificazioni; etc.);
- vantaggi per il consumatore (maggiore tutela e attrattività del gioco anche attraverso una liquidità comune).

- Servizi rilevanti forniti e/o usati dai provider: Promozione e comunicazione commerciale dei servizi di gioco on-line

n.11) Con particolare attenzione alle categorie di cui sopra, come è disciplinata a livello nazionale la comunicazione commerciale per i servizi di gioco d'azzardo (on-line)? Ci sono problemi specifici che toccano tali comunicazioni commerciali transfrontaliere?

Per la legge italiana, il concessionario per il gioco on-line è tenuto a porre in essere specifiche attività di informazione in favore del pubblico ed, in particolare, dei giocatori. Trasparenza ed informazione in ordine ai regolamenti di gioco, alle condizioni generali di offerta contenute nello schema di contratto di conto di gioco, nonché alle prescrizioni e disposizioni vigenti per la tutela del

gioco lecito e per la promozione del gioco sicuro, legale e responsabile, anche in attuazione di specifiche campagne di comunicazione istituzionale di AAMS.

Le comunicazioni commerciali relative al settore on-line sono state recentemente riviste con la citata legge Comunitaria per il 2008, prevedendo specificatamente una comunicazione preventiva ad AAMS delle iniziative e delle campagne pubblicitarie di livello nazionale, organizzate dal concessionario stesso. Inoltre, tutte le pubblicità devono recare il Logo AAMS e "Gioco legale e responsabile" (per i soli siti autorizzati da AAMS) e promuovere il gioco responsabile.

Più in particolare, i concessionari dello Stato italiano sono tenuti a:

- non promuovere messaggi in cui il gioco consente la propria realizzazione e l'arricchirsi senza sforzo;
- non stimolare o incitare le persone al gioco;
- evitare di strumentalizzare vincite o pubblicizzare i giochi come giochi in cui la vincita è certa;
- promuovere politiche di responsabilità sociale al gioco.

In ogni caso, le iniziative dei concessionari devono essere sempre allineate agli obblighi informativi imposti a favore del giocatore consumatore anche ai sensi del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, meglio noto come Codice del consumo.

Con il decreto del 10 gennaio 2011, disciplinante i giochi di abilità nonché i giochi di sorte a quota fissa ed i giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo con partecipazione a distanza, sono stati previsti appositi obblighi informativi a carico del concessionario, anche in relazione a siti diversi da quello istituzionale, tramite i quali è consentito l'accesso alla sottoscrizione del contratto di conto di gioco ed all'apertura e gestione del conto di gioco, nonché la partecipazione a distanza ai giochi del concessionario stesso (accordi "skin").

Il sistema italiano mira a garantire l'azione di supervisione e controllo sulle comunicazioni commerciali in cui l'AAMS conserva il potere di decidere se tali iniziative siano rispettose dei principi sottostanti la concessione in materia di tutela del giocatore e di gioco responsabile, senza appesantire l'*iter* con una richiesta di autorizzazione espressa per ogni iniziativa di carattere commerciale comunicata.

In materia di comunicazione commerciale, Sisal dal dicembre 2010 ha scelto di adottare una policy *sul gioco responsabile e delle linee guida sulla comunicazione commerciale* per rendere immediata e concreta l'applicazione delle regole contenute nel Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale, 50ma edizione, in vigore dal 18 gennaio 2010 (www.iap.it) – emanato dall'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP) - a cui Sisal ha aderito. L'obiettivo della policy è il rispetto dei principi e delle norme fondamentali contenuti nel Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale, declinati ed esplicitati in Linee Guida di Sisal per l'applicazione specifica nel settore del gioco. Le Linee Guida vengono applicate in tutto in materia di comunicazione e devono essere rispettate anche da tutti i partner commerciali coinvolti nel processo di definizione delle campagne di comunicazione.

La condotta di Sisal si fonda sulla sua responsabilità di concessionario del settore del gioco e sulla propria etica professionale. Per questo l'azienda ha adottato le Linee Guida in relazione ai contenuti delle proprie comunicazioni commerciali, applicando anche gli standard previsti dal Certification Framework, edito nel maggio 2009 dalla European Lotteries.

- *Mezzi di pagamento on-line ed identificazione del cliente:*

n.12) I sistemi di pagamento per i servizi di gioco d'azzardo on-line sono oggetto di una regolamentazione specifica a livello nazionale? Qual è il vostro giudizio su dette disposizioni?

Le attuali disposizioni contenute, tra l'altro, nello "Schema di contratto per la partecipazione del gioco a distanza" da sottoscrivere con il giocatore, emanato dall'AAMS, dispongono che:

a) per le modalità di versamento sul conto di gioco on-line, il consumatore può utilizzare il circuito bancario, postale ed i punti di pagamento. In tale ambito l'operazione cd. di ricarica deve avvenire attraverso idonei strumenti di pagamento, conformi alla normativa vigente, tra i quali, ad esempio:

- bonifici;
- carte di credito e debito;
- contanti;
- carte di ricarica monouso;
- e-wallet;

b) per le modalità di riscossione, il consumatore può fare ricorso al circuito bancario o postale ovvero mediante strumenti conformi alla normativa vigente.

Con la pubblicazione del decreto di decorrenza degli obblighi relativi alla raccolta del gioco a distanza, tali condizioni rimarranno sostanzialmente invariate attraverso il decreto dell'8 febbraio 2011 abrogativo della normativa antecedente, e introduce nuove regole per la protezione del giocatore nell'utilizzo del suo conto di gioco, necessario per la partecipazione al gioco a distanza :

- sistemi di auto esclusione e autolimitazioni obbligatori
- tempo massimo di accredito per le vincite di 7 giorni
- obbligo di conti bancari o postali dedicati ai depositi dei giocatori
- anagrafica dei conti di gioco nel sistema centrale.

Tutti i pagamenti ed i prelievi sui conti di gioco sono assoggettati agli obblighi in materia di contrasto al riciclaggio, derivanti dalla relativa direttiva europea citata nel Libro Verde. Il D.lgs. n.231 del 21 novembre 2007 ha esteso al gioco on-line ed al gioco off-line l'applicazione delle misure antiriciclaggio.

n. 13) L'esistenza del conto del giocatore è indispensabile per assicurare il controllo dell'osservanza della normative e tutela i giocatori?

I meccanismi di sicurezza a tutela del consumatore, ed in particolare del minore, prevedono specifici adempimenti sia a carico dell'operatore che del giocatore⁵.

In particolare, viene previsto che, ai fini dell'apertura di un conto di gioco, sia necessario inserire obbligatoriamente i dati identificativi e il codice fiscale nello schema di registrazione. Questo

⁵ Cfr. Nota 2011/3845/Giochi/UD del 3 febbraio 2011, Schema di domanda per lo svolgimento della verifica di conformità delle piattaforme di gioco e dei giochi a distanza - Schema di convenzione tra l'AAMS e gli enti di certificazione

strumento permette di evitare l'accesso al gioco da parte dei minori garantendo un controllo immediato ed effettivo relativo all'anno di nascita ed all'identità dell'individuo.

Le misure implementative della legge comunitaria per il 2008 hanno oggi previsto che il codice fiscale sia oggetto di preliminare verifica ai fini dell'attivazione del conto. Il codice fiscale ed i dati identificativi personali devono essere inviati in tempo reale, con un apposito protocollo (cd. protocollo "PGAD"), al sistema centrale dell'AAMS (affidato a SOGEI), che effettuerà una verifica con l'anagrafica di Stato a garanzia dell'esistenza del soggetto stesso. Il conto di gioco sarà attivato solo a seguito della validazione effettuata dal sistema centrale dell'AAMS .

Il sistema dei conti di gioco⁶, secondo quanto previsto dalle linee guida per la certificazione della piattaforma di gioco è inoltre oggetto di test specifici da parte degli enti di certificazione⁷ accreditati dall'AAMS tramite apposita convenzione.

n. 14) Quali sono le norme e le pratiche nazionali vigenti in materia di verifica dei clienti? Come si applicano ai servizi di gioco d'azzardo on-line? Come ne viene assicurata la coerenza con le norme sulla protezione dei dati? Qual è il vostro giudizio su dette disposizioni? Ci sono problemi specifici connessi con la verifica dei clienti in un contesto transfrontaliero?

La normativa vigente prevede la necessaria apertura di un conto di gioco quale strumento per poter aderire all'offerta di gioco pubblico on-line. In tale sede al giocatore vengono richiesti i dati personali e l'invio di una copia cartacea del documento, come meglio specificato al quesito precedente.

Ai sensi dell'art. 18 dello schema di contratto di conto di gioco, predisposto dall'AAMS, è previsto che i dati dei singoli giocatori siano trattati in conformità al D.lgs. 196/2003 (meglio noto come Codice Privacy). In tal senso, il concessionario è titolare autonomo del trattamento dei dati personali del cliente relativamente a tutti gli aspetti connessi alla gestione delle attività di gioco, mentre l'AAMS è titolare autonomo del trattamento dei dati personali del cliente, relativamente a tutti gli aspetti inerenti finalità istituzionali e di controllo pubblico.

Al momento della creazione di un conto di gioco, secondo quanto previsto dalle Linee Guida⁸ per la certificazione della piattaforma di gioco, devono essere offerti al giocatore gli strumenti per effettuare la registrazione, modificare le informazioni del proprio profilo utente, aprire/chiedere il proprio conto di gioco, effettuare versamenti e prelievi, nonché richiedere un riepilogo/estratto dei movimenti effettuati sul proprio conto di gioco. Deve, altresì, essere consentito al concessionario di poter esaminare i conti di gioco dei giocatori, attivare/disattivare i giochi, generare reportistica relativa ai conti di gioco ed alle transazioni finanziarie e di gioco, riportare i risultati delle partite,

⁶ Cfr. Nota 2011/3846/Giochi/UD del 3 febbraio 2011, Linee Guida per la certificazione della piattaforma di gioco - Giochi di abilità con partecipazione a distanza - Versione del 03/02/2011 2.2.6 CONTO DI GIOCO DEL GIOCATORE prevede che il conto di gioco del giocatore sia costituito come segue: allo stesso giocatore è consentito detenere un unico conto di gioco attivo per concessione; non deve essere consentita la creazione di un nuovo conto di gioco qualora la motivazione della precedente disattivazione indichi l'inibizione del soggetto ad aprire un altro conto di gioco; i conti di gioco devono essere protetti contro qualunque forma di accesso o rimozione illecita, incluso l'accesso interno da parte del personale del concessionario e quello esterno da parte di utenti malintenzionati o da altri soggetti non autorizzati; i prelievi da un conto di gioco su SGAD devono essere accreditati secondo le modalità previste dalla normativa vigente; pertanto, è consentito il prelievo delle sole somme relative alle vincite, ad esclusione dei bonus; eventuali fondi rimanenti su un conto di gioco da disattivare devono essere accreditati tramite rimessa a nome del titolare del conto di gioco.

⁷ Ibidem

⁸ Cfr. Linee Guida, 2.3.5 Utilizzo Normativo: "Le norme sulla privacy devono informare il giocatore che il concessionario ed AAMS hanno accesso alle informazioni contenute nel suo conto di gioco."

abilitare/disabilitare il conto di gioco ed impostare i diversi parametri configurabili, il tutto nel rispetto della normativa attualmente in vigore in materia di privacy⁹.

Le disposizioni appaiono ben articolate e in grado di offrire idonea tutela al consumatore, oltre ad essere pienamente compatibili con la normativa in vigore in materia di protezione dei dati personali.

- Impatto sociale del gioco a distanza e rischio di compulsività:

n. 15) Disponete di elementi che consentano di confermare che i fattori sopra elencati sono collegati all'apparizione del gioco d'azzardo problematico o all'uso eccessivo di servizi di gioco on-line o vi intervengono? (Se possibile, vogliate elencarli in ordine di priorità).

Occorre premettere al riguardo che non esiste ancora nel mondo accademico e scientifico una definizione comune di "giocatore problematico", perché non vi è concordia in ordine alle cause che originano tali fenomeni. Molte sono le cause e le concause riconducibili all'insorgenza di fenomeni di tipo patologico associati al gioco, ma sicuramente va sottolineato che molti studi concordano che il gioco patologico risulti anche essere il terminale di patologie pregresse.

Talune valide elaborazioni scientifiche sull'argomento sono pubblicate sul sito <http://www.gamgard.com/resources.aspx>, a cura di GAM-GaRD.

n.16) Disponete di elementi che consentano di confermare che gli strumenti sopra elencati siano essenziali e/o efficaci per prevenire o limitare il gioco d'azzardo problematico nei servizi di gioco d'azzardo on-line? (Se possibile, vogliate elencarli in ordine di priorità).

L'esperienza empirica evidenzia l'efficacia degli strumenti di limitazione elencati, con particolare riguardo agli strumenti di auto-limitazione ed auto-esclusione introdotti dall'art.24, 17, lett. e) della citata legge 7 luglio 2009, n.88. e meglio sviluppati nel quesito 22.

Tali meccanismi appaiono oggettivamente più idonei a prevenire ovvero a contenere l'insorgere di comportamenti compulsivi e/o patologici, rispetto a strumenti di limitazione basati su interventi e valutazioni di carattere discrezionale rimessi al singolo operatore.

⁹Cfr. Linee Guida, 2.8.1.Trasmissione e Memorizzazione dei dati: " Il trattamento e la protezione dei dati devono avvenire nel rispetto della normativa emanata dal Garante per la privacy relativamente al trattamento dei dati personali, e più precisamente:

- Capo I e Capo II del Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali";
- Allegato B del citato D.lgs. 196/2003, "Disciplinare tecnico in materia di misure minime di sicurezza";
- Provvedimento del 27 novembre 2008, "Misure e accorgimenti prescritti ai titolari dei trattamenti effettuati con strumenti elettronici relativamente alle attribuzioni delle funzioni di amministratore di sistema".

Tra i dati personali per i quali sono richieste maggiori misure di sicurezza, compreso l'utilizzo di meccanismi di cifratura, figurano:

a) dettagli sulle carte di credito e debito;
b) PIN e password."

n.17) Avete elementi (ad es. studi, dati statistici) sull'entità del gioco d'azzardo problematico a livello nazionale o UE?

SISAL nel 2010 ha commissionato all'Istituto ISPO, diretto dal Prof. Mannheimer, una ricerca quantitativa sulla dipendenza da gioco. La ricerca è stata condotta su un campione rappresentativo di popolazione garantendo assoluta libertà all'Istituto ISPO in merito ai criteri di svolgimento. Dallo studio emerge che non è corretto comparare giochi con differenti coefficienti di rischio. Inoltre, per il 24% degli intervistati la dipendenza da gioco ha una preponderante matrice psicologica: in particolare, le campagne pubblicitarie che presentano il gioco come forma di intrattenimento e scoraggiano gli eccessi sono state notate, apprezzate e ritenute efficaci in quanto contribuiscono a rafforzare il senso di responsabilità degli intervistati.

Il campione di popolazione adulta intervistata nella ricerca ha interessato 1.500 cittadini maggiorenni. Dall'indagine è emerso, tra l'altro, come i segnali legati alle manifestazioni patologiche sono da cogliere non nella frequenza di gioco e neanche nel livello di spesa quanto nella "perdita di controllo", nel non riuscire a fermare e governare la propensione al gioco.

n.18) Vi sono studi riconosciuti o elementi che dimostrino che il gioco d'azzardo on-line è verosimilmente più o meno dannoso di altre forme di gioco d'azzardo per i soggetti suscettibili di sviluppare comportamenti di gioco patologici?

Recenti studi effettuati a livello europeo da riconosciuti esperti del mondo accademico (Prof. Mark Griffiths, Professor of Gambling Studies, International Gaming Research Unit, Problem Gambling in Europe 2009; update April 2011) hanno evidenziato la maggiore pericolosità, ai fini dell'insorgere di manifestazioni patologiche degli apparecchi e congegni da gioco per intrattenimento rispetto al gioco a distanza.

In Italia, il gioco a distanza, nei sistemi controllati, evidenzia meccanismi di protezione e tutela del giocatore che fanno leva su previsioni normative (autoesclusione ed autolimitazione-carta dei servizi meglio descritti al quesito 22) ovvero sul monitoraggio continuo delle attività di gioco del singolo, da parte dei concessionari.

Sul tema si evidenzia un recente contributo¹⁰ curato dal Prof. C. Barbaranelli¹¹ dell'Università La Sapienza di Roma sui fattori di rischiosità nel gioco, con particolare riferimento all'Italia

¹⁰ Il contributo è stato pubblicato sulla Rivista giuridica online di giochi e scommesse www.lexgiochi.it

<http://www.lexgiochi.it/dottrina/il-gioco-fattori-di-protezione-e-di-rischio-panorama-sugli-studi-italiani-ed-internazionali-e-focus-sulla-ricerca-condotta-dal-cirmpa-sapienza-universita-di-roma>.

¹¹ Il Prof. C. Barbaranelli del Dipartimento di Psicologia e centro Interuniversitario per lo studio delle condotte pro sociali e antisociali dell'Università La Sapienza di Roma.

n.19) Vi sono elementi che indicano quali forme di gioco d'azzardo on-line (tipo di gioco) sono più problematiche a questo riguardo?

Gli studi svolti finora non consentono di definire con ragionevole certezza la maggiore pericolosità di alcuni prodotti di gioco on-line rispetto ad altri.

n.20) Quali sono gli interventi a livello nazionale per prevenire il gioco d'azzardo problematico? (Ad esempio per garantirne la diagnosi tempestiva)?

In Italia, gli interventi a favore di una maggiore informazione e prevenzione del gioco problematico si riscontrano sia a livello normativo e regolatorio, attraverso azioni e direttive dell'Autorità regolatrice AAMS, sia su iniziativa dei singoli operatori-concessionari per i servizi pubblici di gioco.

Si rimanda ai successivi paragrafi l'analisi in dettaglio delle disposizioni e misure previste dalla legislazione nazionale in materia di prevenzione del gioco da parte di minori e del gioco problematico in generale. Tali norme, introdotte dalla citata legge comunitaria per il 2008 attraverso i meccanismi obbligatori di auto-limitazione e auto-esclusione ovvero dalla legge di stabilità per il 2011 per il gioco off-line in concerto con il Ministero della Salute, contribuiscono a rafforzare gli standard di qualità ed attenzione verso la figura del giocatore.

L'AAMS promuove ed attua politiche per la responsabilità sociale, finalizzate alla prevenzione dei comportamenti problematici dei giocatori e volte a favorire la collaborazione con associazioni no-profit ed altri organismi istituzionali per promuovere attività di ricerca e cura della dipendenza da gioco, nonché la comunicazione istituzionale (dal maggio 2006, l'AAMS ha avviato la campagna di comunicazione "Gioco sicuro, legale e responsabile", mirata a valorizzare il gioco pubblico basato su regole certe, su processi di produzione e distribuzione monitorati dallo Stato e su operatori affidabili in quanto selezionati e controllati dall'AAMS).

Inoltre, il Decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98¹², all'art. 24, comma 23, contiene alcune disposizioni ai fini del miglior conseguimento degli obiettivi di tutela del giocatore e di contrasto ai fenomeni di ludopatia connessi alle attività di gioco, secondo le quali il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito degli ordinari stanziamenti del proprio bilancio, avvierà, in via sperimentale, anche avvalendosi delle strutture operative del partner tecnologico, procedure di analisi e verifica dei comportamenti di gioco volti ad introdurre misure di prevenzione dei fenomeni ludopatici.

Oltre all'azione svolta dall'AAMS, si citano alcuni centri o associazioni no-profit operativi nel campo della ricerca, prevenzione e cura delle patologie da gioco, quali:

- Sistema sanitario a livello regionale (ASL Torino - Side car project 2006; ASL Veneto ; ASL Sondrio con Regione Lombardia)
- SIIPAC, società italiana di intervento sulle Patologie Compulsive;
- lo "Sportello Infoazzardo", organizzato dal Comune di Roma in convenzione con la SIIPAC, che svolge attività di consulenza telefonica e organizza colloqui motivazionali (individuali, di coppia e familiari), gruppi informativi, consulenze finanziarie e legali, tutoraggio economico;
- AGITA, associazione degli ex Giocatori d'Azzardo e delle loro famiglie;
- ALEA, associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio.

¹² Convertito in Legge 15 luglio 2011, n.111.

In questo contesto, SISAL da anni pone grande attenzione nella definizione ed attuazione delle politiche aziendali al tema del Gioco Responsabile, che trova anche nel Rapporto Sociale 2010 ampia e piena evidenza.

Il modello di Gioco Responsabile adottato da SISAL si traduce in una politica ed in un programma in linea con i più recenti ed autorevoli standard internazionali stabiliti dalla European Lotteries, in merito ai quali, il 14 febbraio 2011, SISAL ha ottenuto, tra i primi operatori europei, un importante riconoscimento: la certificazione per il rispetto degli EL Responsible Gaming Standards in tema di Gioco Responsabile.

Detto programma viene aggiornato annualmente e certificato da terze parti in relazione a dieci diversi aspetti, quali: la ricerca, la promozione e pubblicità, l'informazione del giocatore, i trattamenti di prevenzione, l'on-line, i design dei giochi, il programma di rivendita, la formazione del proprio personale, il coinvolgimento delle parti interessate, il reporting, il monitoraggio e la certificazione.

SISAL dal 2010 ha, inoltre, formalizzato il proprio impegno a fianco del dipartimento di Psichiatria dell'Ospedale Fatebenefratelli di Milano, al fine di dare un contributo fattivo nell'azione di prevenzione ed ausilio delle patologie da gioco. Gli operatori del Call Center Sisal, formati da medici specializzati, prestano un servizio di prima assistenza e indirizzamento sui temi di Gioco Responsabile. Attraverso i propri operatori, Sisal offre un servizio di Help Desk, chiamato "un aiuto sincero". Inoltre, in giorni e fasce orarie prestabiliti sisal mette a disposizione dei giocatori problematici o a rischio un servizio di supporto telefonico, "l'esperto risponde", direttamente collegato all'Ospedale Fatebenefratelli oppure disponibile on-line.

n.21) A livello nazionale sono accessibili cure per la dipendenza dal gioco d'azzardo? In caso affermativo, in che misura gli operatori di gioco d'azzardo online contribuiscono al finanziamento di questi interventi di prevenzione e di cura?

In Italia il trattamento contro le ludopatie è fornito dai SERT (**Servizi per le Tossicodipendenze** sono i servizi pubblici del Sistema Sanitario Nazionale dedicati alla cura, alla prevenzione ed alla riabilitazione delle persone che hanno problemi conseguenti all'abuso di sostanze psicoattive (droghe o alcol) che generano dipendenza dalle stesse. Non sempre si è dipendenti da droghe, alcol, farmaci o sostanze stupefacenti, ma si può essere dipendenti anche da oggetti di uso comune come computer ecc, o attività quotidiane, questo tipo di dipendenza viene chiamata "dipendenza psicologica). Gli operatori possono contribuire al sostegno di iniziative volte alla prevenzione ed alla cura su base volontaria.

n. 22) Qual è il livello di diligenza dovuta previsto dalla normative nazionale in materia? (Ad esempio, registrazione del comportamento dei giocatori online per individuare un probabile giocatore d'azzardo patologico?)

Già con le convenzioni di concessioni introdotte dal citato decreto Bersani, il concessionario aveva l'obbligo di "porre in essere attività di informazione ai giocatori, relativamente ai regolamenti dei giochi, nonché alle prescrizioni e disposizioni vigenti per la tutela del gioco lecito e per la

promozione del gioco sicuro, anche in attuazione di specifiche campagne di comunicazione di AAMS”.

Tali obblighi sono stati ulteriormente sviluppati con la nuova convenzione di concessione per l'esercizio dei giochi pubblici a distanza, come previsto dall'articolo 24, comma 21, della citata legge n. 88 del 2009, che ha introdotto la “Carta dei Servizi”.

Detta Carta contiene, una serie di disposizioni volte ad assicurare la corretta informazione dei giocatori, anche in tema di doveri di condotta dei concessionari, al fine di rafforzarne la tutela¹³.

Tra le azioni che i concessionari sono tenuti ad implementare ai fini della concreta attuazione degli obblighi previsti dalla carta dei servizi, si evidenziano in particolare:

- a) l'inserimento, su tutti i canali che offrono il gioco a distanza, di un'area dedicata alla tutela del giocatore al fine di sensibilizzarlo ad una condotta di gioco responsabile (potenziali rischi del gioco d'azzardo tramite la compilazione di test auto-valutativi al primo accesso, misure di autotutela disponibili per il giocatore, informazioni pratiche sul gioco, termini e condizioni accettati dal giocatore, norme sulla privacy applicate, riferimento/link al sito di AAMS e alla Carta dei servizi di AAMS sul gioco responsabile, modalità per inoltrare reclami ...);
- b) l'indicazione e la definizione di limiti di gioco personali (autolimitazione ed autoesclusione), quale condizione preliminare obbligatoria per l'accesso al gioco: il comma 17, lett e) ed f) della citata legge, prevedono l'adozione ovvero messa a disposizione di strumenti ed accorgimenti per l'autolimitazione ovvero per l'autoesclusione dal gioco, l'esclusione dall'accesso al gioco da parte di minori, nonché l'esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario” e “la promozione di comportamenti responsabili di gioco e vigilanza sulla loro adozione da parte dei giocatori, nonché di misure a tutela del consumatore previste dal codice del consumo”;
- c) quale prerequisito all'accesso al gioco: l'offerta di sessioni di gioco gratuite di apprendimento, che utilizzano algoritmi (ove presenti) uguali a quelli utilizzati nelle sessioni reali;
- d) l'assistenza on-line tramite call-center o contact-center secondo modalità e orari prestabiliti;
- e) la visualizzazione, all'uscita dall'ambiente di gioco, del tempo impiegato a giocare e delle somme e delle poste messe in gioco;
- e) misure per la sicurezza e la privacy dei giocatori;
- f) l'inserimento, su tutti i canali che offrono il gioco a distanza, di un'area di sensibilizzazione sulla tutela ai minori;

Tali principi devono essere recepiti ed applicati da tutti i concessionari per i servizi pubblici di gioco. Il contratto di conto di gioco, che lega il giocatore all'operatore, reca, infatti, apposita clausola che stabilisce come “Nel rispetto dei principi di trasparenza e correttezza, il Concessionario rende noto al cliente l'utilizzo delle misure finalizzate all'autoesclusione e all'autolimitazione previste dalla normativa vigente, assicurandosi che il Cliente acceda al gioco solo dopo aver preso coscienza delle stesse ed averle impostate in relazione al proprio conto di gioco”.

L'inosservanza di tali obblighi a tutela del consumatore non è senza conseguenze per l'operatore che ne risponde con:

- a) le penalità (valutative/economiche) nel punteggio assegnato dall'AAMS ;
- b) la sospensione della concessione; ovvero

¹³ Legge 7 luglio 2009, n. 88, art.24, co.21, stabilisce che “L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato adotta la carta dei servizi in materia di giochi al fine di assicurare la più corretta informazione dei giocatori, anche in tema di doveri di condotta dei concessionari”.

c) nei casi più gravi la revoca della concessione.

Non è prevista, invece, una cd. black list dei soggetti riconosciuti come giocatori patologici la cui introduzione, a gestione Ministero della salute – Ministero degli interni per i relativi profili di competenza ed interesse, si ritiene auspicabile.

- Impatto sociale del gioco e protezione dei minori:

n. 23) Il limite di età fissato per l'accesso ai servizi di gioco d'azzardo on line nel vostro Stato membro o in qualsiasi Stato membro è adeguato, a vostro parere, per conseguire lo scopo perseguito?

Il limite di età stabilito per legge è di 18 anni. Si rimanda ai meccanismi di verifica e identificazione del cliente precedentemente descritti al paragrafo 13.

n.24) Vengono imposti controlli on-line dell'età? In che cosa si differenziano dall'identificazione in presenza off-line?

In relazione ai controlli sull'accesso al gioco a on-line, occorre ricordare come:

- ✓ il gioco on-line può essere praticato solo attraverso un conto di gioco nominativo;
- ✓ l'apertura di un conto di gioco è consentita unicamente a soggetti maggiori di anni 18, che presuppone l'identificazione del giocatore, attraverso la comunicazione ed il controllo del codice fiscale e del documento di identità, quale condizione indefettibile per l'apertura del predetto conto;
- ✓ il conto di gioco è attivato solo a seguito della convalida da parte del sistema Centrale dell'AAMS;
- ✓ il conto di gioco può essere ricaricato unicamente mediante gli strumenti di pagamento previsti dalla normativa vigente, che presuppongono il conseguimento della maggiore età (carte di credito/debito; bonifici, etc.).

Come ricordato al quesito 22, la “Carta dei Servizi”, parte integrante della nuova convenzione di concessione per l'esercizio dei giochi pubblici a distanza come previsto dall'articolo 24, comma 21, della citata legge n. 88 del 2009, contiene una serie di disposizioni volte ad assicurare la corretta informazione dei giocatori, anche in tema di doveri di condotta dei concessionari, ai fini di rafforzarne la tutela¹⁴.

Tra le azioni che i concessionari sono tenuti ad implementare ai fini della concreta attuazione degli obblighi previsti dalla carta dei servizi, si evidenzia, in particolare l'inserimento, su tutti i canali che offrono il gioco a distanza, di un'area di sensibilizzazione sulla tutela ai minori.

¹⁴ Legge 7 luglio 2009, n. 88, art.24, co.21, stabilisce che “L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato adotta la carta dei servizi in materia di giochi al fine di assicurare la più corretta informazione dei giocatori, anche in tema di doveri di condotta dei concessionari”.

Con riguardo all'identificazione dei giocatori sul canale tradizionale, il Decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98 (Legge di stabilità per il quadriennio 2011-2014) attribuisce ai titolari degli esercizi commerciali ovvero dei punti di vendita di gioco fisico, l'onere formale di identificare i giocatori "mediante richiesta di esibizione di un idoneo documento di riconoscimento", al fine di accertarne l'età anagrafica. Tale onere è assistito da sanzioni pecuniarie amministrative da un minimo di 5 mila fino ad un massimo di 20 mila euro, oltre alla sanzione della chiusura dell'esercizio, da dieci fino a trenta giorni. Sono previste ulteriori sanzioni nel caso in cui le violazioni siano ripetute. A ciò si aggiunga anche la sanzione della sospensione dall'elenco di cui all'art.1, co. 533, della L. 23 dicembre 2005, n. 266 (si tratta dell'elenco nel quale sono iscritti gli operatori del settore apparecchi da intrattenimento), da uno a tre mesi.

Sisal ha adottato un proprio Codice Etico, consultabile al sito www.sisal.net, che espressamente prevede: "Per quanto il gioco abbia una connotazione di emozione positiva, la Società non consente di giocare ai minori di 18 anni al fine di evitare il rischio che tali soggetti, alla ricerca di nuove emozioni, assumano comportamenti e abitudini di gioco non sane.", in particolare per il gioco online "Sisal ha altresì predisposto strumenti di controllo per impedire a un minore di giocare utilizzando i nuovi canali di vendita a distanza quali, a titolo di esempio, il gioco via internet."

n.25) Come sono disciplinate le comunicazioni commerciali per i servizi di gioco d'azzardo per tutelare i minori a livello nazionale o UE? (Ad esempio, limiti sui giochi promozionali progettati come giochi di casinò online, sponsorizzazioni sportive, merchandising (ad esempio, imitazioni di magliette di calcio, giochi al computer, ecc.) e l'uso delle reti sociali o dei siti di condivisione video online per scopi di marketing.

La convenzione di concessione per il gioco a distanza impone l'obbligo di indicare chiaramente che il gioco non è consentito ai minori: "ad adottare misure, strumenti ed accorgimenti che assicurano l'esclusione dall'accesso al gioco da parte dei minori nonché ad esporre il relativo divieto in modo visibile in tutti gli ambienti virtuali che consentono l'accesso ai giochi del concessionario".

Le iniziative e campagne pubblicitarie di livello nazionale sono obbligatoriamente e preventivamente comunicate ad AAMS, che ne valuta la coerenza rispetto al divieto di gioco ai minori in termini di messaggi promozionali e di canali utilizzati.

Al di là delle norme di riferimento in materia di pubblicità ingannevole contenute nel Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale e nel Codice del Consumo, non esiste ad oggi, una normativa nazionale specifica che ponga divieti di comunicazione relativi al gioco on-line. Le società che gestiscono i cd. social networks (cfr. Facebook) adottano proprie politiche volte a limitare l'uso delle proprie applicazioni rispetto alla materia giochi e scommesse.

In particolare, su Facebook esistono applicazioni di gioco che consentono che:

- a) il gioco sia solo "for fun";
- b) non siano previsti bonus come premio;
- c) non ci siano link ai siti di gioco.

Permane un generale divieto di promozione diretta o indiretta del gioco.

Tutte le attività presentate dai concessionari su Facebook o altri cd. social network vengono anticipate ad AAMS per l'approvazione.

n.26) Quali sono le disposizioni nazionali in materia di condizioni di licenza e di comunicazioni commerciali per i servizi di gioco d'azzardo on-line che coprono questi rischi e cercano di tutelare i consumatori vulnerabili? Qual è il vostro giudizio su tali disposizioni?

AAMS ha dettato le linee guida per il gioco responsabile e imposto regole di autolimitazione al gioco, come previsto dalla normativa in vigore (deposito massimo in un periodo, possibilità di autoescludersi dal gioco).

La previsione dell'obbligo di comunicazione preventiva ad AAMS delle iniziative commerciali che vengono poste in essere, descritto al quesito n.11, ha lo scopo, tra l'altro, di consentire all'Amministrazione di vigilare sui contenuti divulgati.

Al fine di garantire ulteriormente il gioco responsabile, la Legge n. 88 del 7 luglio 2009 ha previsto l'adozione di meccanismi e strumenti di autolimitazione e autoesclusione dal gioco, implementati dai singoli concessionari, affidando all'AAMS la vigilanza sul rispetto dei predetti obblighi. Viene anche ribadita l'esclusione dall'accesso al gioco da parte di minori, nonché la necessaria esposizione del relativo divieto in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco.

Dal 2010 tale divieto, finalizzato alla tutela dei minori, è esplicitato anche nel codice etico delle società del gruppo SISAL, pubblicati su internet, che contengono anche delle misure preventive di gestione di tale rischio. Inoltre, tutti i partner di Sisal devono accettare le indicazioni previste dal Codice Etico, inclusa la tutela dei minori.

Sisal ha approvato nel 2010 delle Linee Guida in materia di comunicazione commerciale attraverso l'identificazione di 14 principi che devono essere considerati prima di effettuare una comunicazione commerciale. Tali Linee Guida sono state adottate nel progetto di "Responsible Gaming" che l'azienda ha sottoscritto. Sono ovviamente conformi al Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale e hanno lo scopo di prevenire che le comunicazioni possano nuocere ai destinatari delle stesse. E' stato previsto altresì un flusso operativo per l'attuazione di tali Linee Guida.

Ciò ha contribuito all'ottenimento nel 2010 della certificazione, da parte della European Lotteries, in materia di Gioco Responsabile: <http://www.sisal.it/online/Societa/Certificazioni>

Infine, con riguardo ad alcune tipologie di gioco a distanza come i giochi di abilità, i giochi di sorte a quota fissa e i giochi di carte in modalità diversa dal torneo, il decreto direttoriale dell'Amministrazione del 10 gennaio 2011 prevede specifici obblighi informativi nei confronti di chiunque acceda al sito di offerta di gioco (i.e. non soltanto il giocatore), tra cui:

- ✓ le informazioni riguardanti l'offerta di gioco;
- ✓ le istruzioni per la partecipazione al gioco, le regole di svolgimento dei giochi e le modalità di gestione dei casi di malfunzionamento dei sistemi e delle reti di trasmissione;
- ✓ gli orari di apertura del gioco;
- ✓ le informazioni in materia di gioco sicuro, nonché eventuali comunicazioni stabilite da AAMS;
- ✓ il logo istituzionale di AAMS e il logo «gioco legale e responsabile»;
- ✓ il link diretto al sito internet di AAMS ovvero, nel caso di offerta del gioco mediante canali telematici o telefonici, l'indirizzo del sito internet di AAMS;

✓ i recapiti e gli orari del servizio di assistenza al giocatore.

Tali obblighi di informazione sono stati recentemente introdotti anche nell'offerta del gioco del bingo a distanza (online), disciplinato dal Decreto direttoriale del 24 maggio 2011, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 16 giugno 2011: "(art. 10) *Il sistema del concessionario rende disponibili a chiunque accede al sito:*

- a) *l'informazione relativa ai premi assegnati e, per ciascuno di essi all'ammontare, ai dati identificativi della cartella vincente, al codice identificativo di partecipazione nonché allo pseudonimo del vincitore, per tutte le partite di bingo effettuate, per un periodo pari ad almeno trenta giorni;*
- b) *l'orario di apertura della sala virtuale, con almeno tre giorni di anticipo, e il palinsesto;*
- c) *le modalità ed i tempi di pagamento delle vincite, nonché di prelievo delle somme dal conto di gioco;*
- d) *l'informazione relativa ai requisiti minimi richiesti per la partecipazione al gioco;*
- e) *i testi del presente decreto, del decreto ministeriale 31 gennaio 2000, n. 29, nonché di ogni ulteriore provvedimento di Aams relativo al bingo ed al gioco a distanza in generale;*
- f) *le informazioni in materia di gioco legale e responsabile nonché eventuali comunicazioni stabilite da Aams;*
- g) *il testo della convenzione di concessione;*
- h) *la denominazione, la natura giuridica, il codice fiscale, la partita IVA, la sede legale del concessionario nonché il numero di concessione;*
- i) *il logo istituzionale di AAMS e il logo "gioco legale e responsabile", il link diretto al sito internet di Aams ovvero, nel caso di offerta del gioco mediante altri canali telematici o telefonici, l'indirizzo del sito internet di Aams;*
- j) *le istruzioni per la partecipazione al gioco, le regole di svolgimento dei giochi e le modalità di gestione dei casi di malfunzionamento dei sistemi e delle reti di trasmissione."*

Le suddette previsioni appaiono idonee a prevenire i rischi di propensione al gioco patologico.

- *Tutela dell'ordine pubblico: Prevenzione dalle frodi:*

n. 27) Siete a conoscenza di studi e/o di dati statistici relative alle frodi e al gioco d'azzardo on-line?

Non siamo a conoscenza di studi ufficiali e strutturati di settore sulle frodi relative al gioco on-line.

Internamente, Sisal ha implementato degli strumenti per il monitoraggio e la prevenzione delle frodi, anche al fine di ottenerne elaborazioni statistiche utili alla migliore comprensione dei fenomeni fraudolenti e delle tipologie comportamentali rilevanti, nonché alla individuazione concreta delle fattispecie delittuose, al fine di assicurare:

- a) l'integrità del sistema;
- b) la tutela del consumatore;
- c) l'integrità aziendale.

n. 28) Nel vostro Stato membro vi sono norme in materia di controllo, standardizzazione e certificazione delle attrezzature per il gioco d'azzardo, dei generatori casuali o di altro software?

Il Decreto Direttoriale 10 gennaio 2011, recante "Disciplina dei giochi di abilità nonché dei giochi di sorte a quota fissa e dei giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo con partecipazione a distanza", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.27 del 3 febbraio 2011, impone ai concessionari di ottenere la certificazione della piattaforma di gioco, del generatore di numeri casuali e delle applicazioni dei giochi, per i quali viene fatta istanza di autorizzazione alla raccolta, resa da un ente di certificazione accreditato, ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, da un organismo nazionale di accreditamento o di altro Stato. La certificazione include anche gli elementi hardware e software che la compongono con particolare riferimento al sistema dei conti di gioco da un lato ed al sistema di generazione numerica randomica dall'altro, come indicato all'articolo 2 comma 1 dello stesso decreto.

Per la certificazione delle piattaforme è necessario sottostare ad una serie di verifiche tecnico-funzionali riportate in un apposito documento pubblicato il 3 febbraio 2011 Nota 2011/3846/Giochi/UD del 3 febbraio 2011, Linee Guida per la certificazione della piattaforma di gioco - Giochi di abilità con partecipazione a distanza.

La certificazione è prevista ad oggi solamente per le tipologie di giochi disciplinate dal decreto sopracitato e per la realizzazione della stessa i concessionari hanno l'obbligo di rivolgersi ad Enti di verifica accreditati presso AAMS, con apposito atto. Diversamente, la raccolta delle scommesse, dei giochi numerici, delle lotterie istantanee e del bingo non è ancora sottoposta alla medesima procedura.

n.29) Quali sono, a vostro parere, le migliori prassi per prevenire i vari tipi di frode (da parte degli operatori contro i giocatori, da parte dei giocatori nei confronti degli operatori e da parte dei giocatori contro altri giocatori) e per fornire assistenza nelle procedure di reclamo?

Le procedure di certificazione descritte in risposta al quesito 28 sembrano essere efficaci. Relativamente al rapporto concessionari – giocatore, AAMS garantisce, attraverso il controllo delle campagne di comunicazione e attraverso lo strumento della Carta dei servizi (impegni e livelli di servizio che il concessionario deve garantire ai suoi giocatori) citata al quesito 22, il corretto rapporto.

E' auspicabile, in ogni caso, un rafforzamento della collaborazione attiva tra concessionari, attraverso l'adozione di sistemi atti a facilitare e consentire lo scambio di informazioni relative sia ai comportamenti fraudolenti ovvero collusivi, che agli autori dei medesimi.

La identificazione e definizione di indicatori di anomalia nei comportamenti dei giocatori, ed il relativo monitoraggio, costituisce un indubbio e valido strumento di prevenzione e/o repressione di fenomeni illeciti.

Ciò consentirebbe di rafforzare complessivamente la capacità del sistema, di fronteggiare, attraverso la maggiore conoscenza del fenomeno e dei soggetti responsabili di tali azioni, le minacce di frodi e comportamenti irregolari.

Tale collaborazione tra operatori dovrebbe avvenire sempre, comunque, in un quadro di collaborazione complessiva con l'Autorità di regolazione e vigilanza del settore e con le Autorità di polizia, sull'esempio di quanto già avviene nel settore bancario.

Inoltre -aspetto non secondario- **tali sistemi potrebbero favorire la tipizzazione a livello normativo di specifiche figure di reato**, al momento non previste, **dirette a definire e sanzionare la fattispecie di frode di gioco online.**

Sarebbe auspicabile implementare, in modo analogo a quanto in essere per le istituzioni finanziarie, un processo centralizzato da parte dell'autorità regolatrice di gestione di eventuali segnalazioni, da parte dei giocatori, di anomalie a carico degli operatori.

In particolare, nei casi specifici relativi alle frodi legate all'uso dei sistemi di pagamento una delle migliori prassi da implementare è quella di differire il tempo di prelievo delle somme dal proprio conto di gioco in tempo reale, sia on-line che nei punti vendita.

In questo modo i concessionari hanno tutto il tempo necessario per effettuare controlli approfonditi su coloro che richiedono un prelievo, disincentivando le azioni criminose.

In ultimo, l'adozione di un modello organizzativo conformemente al Decreto Legislativo n. 231 dell'8 giugno 2001 da parte dell'operatore sarebbe un'idonea ed efficace contromisura. Così come lo sarebbe l'accettazione, a livello contrattuale, del Codice Etico sancito dal medesimo decreto da parte del giocatore e dei partner commerciali.

n. 30) Per quanto riguarda le scommesse sportive e le partite truccate, quale è la normativa nazionale imposta agli operatori di gioco d'azzardo on-line e alle persone coinvolte in avvenimenti sportive/giochi per lottare contro questi problemi, in particolare per prevenire "conflitti d'interesse"? Siete a conoscenza di eventuali dati o studi disponibili relativi all'entità del problema?

Occorre premettere che il recente scandalo relativo alle partite di calcio truccate, al fine di ottenere vantaggi illeciti attraverso le scommesse, fa leva, in gran parte, su operatori esteri non autorizzati, Centri Trasmissione Dati (CTD) che, come evidenziato, raccolgono ingenti flussi di denaro al riparo di ogni controllo da parte delle pubbliche autorità preposte.

In tal modo il CTD è libero di gestire ed indirizzare ingenti poste finanziarie, sottraendosi ai rigorosi meccanismi di segnalazione (ad es: antiriciclaggio) e monitoraggio che coinvolgono i concessionari di Stato per i servizi pubblici di gioco ed al tempo stesso tutte le autorità pubbliche preposte al controllo (Sogei, AAMS).

Inoltre, come l'esperienza di questi ultimi accadimenti sembra aver evidenziato, tali operatori non autorizzati possono avvalersi, con estrema facilità, di bookmaker internazionali svincolati dai controlli delle autorità nazionali (in materia di riciclaggio, frodi, match-fixing) anche con riguardo alla disponibilità ed alla circolazione di ingenti liquidità finanziarie. Ciò ha consentito di convogliare verso allibratori residenti in altri continenti scommesse relative a match di campionati nazionali di minor rilievo per volumi considerevoli, che se accettate dal circuito legale delle scommesse avrebbero indubbiamente eluso i meccanismi di controllo e garanzia previsti dall'ordinamento sia a carico dei concessionari dei servizi di gioco pubblico che delle competenti autorità pubbliche di controllo.

L'ordinamento italiano ha accolto, già da lungo tempo, una specifica previsione normativa di carattere sanzionatorio verso i comportamenti riconducibili al cd. reato di frode sportiva.

La L. 13 dicembre 1989, n. 401, art. 1, stabilisce che *“1. Chiunque offre o promette denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata dalle federazioni riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE) o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti, al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione, ovvero compie altri atti fraudolenti volti al medesimo scopo, è punito con la reclusione da un mese ad un anno e con la multa da euro 258 a euro 1.032. Nei casi di lieve entità si applica la sola pena della multa. 2. Le stesse pene si applicano al partecipante alla competizione che accetta il denaro o altra utilità o vantaggio, o ne accoglie la promessa. 3. Se il risultato della competizione è influente ai fini dello svolgimento di concorsi pronostici e scommesse regolarmente esercitati, i fatti di cui ai commi 1 e 2 sono puniti con la reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da euro 2.582 a euro 25.822”*.

Questa fattispecie di reato, sconosciuta ad altri ordinamenti, è strumento di contrasto importante per perseguire efficacemente le ipotesi delittuose connesse all'alterazione ed alla manipolazione di eventi sportivi.

In ogni caso, sarebbe auspicabile il rafforzamento e incremento delle sanzioni previste.

Per quanto attiene, invece, alla prevenzione di situazioni di "conflitto di interesse", è sancito un generale divieto, per gli operatori di gioco, di detenere partecipazioni in società o associazioni sportive esercenti attività i cui esiti siano oggetto di scommesse a quota fissa su eventi sportivi e di gestire, in maniera diretta od indiretta, organizzazioni od attività sportive o comunque altre attività oggetto di giochi pubblici, fatto salvo quanto stabilito all'articolo 2, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 per gli ippodromi.

n.31) A vostro parere, quali problemi dovrebbero essere affrontati in via prioritaria?

Massima priorità ed attenzione deve essere rivolta all'eliminazione delle reti di gioco illegali parallele, che inquinano tanto il settore del gioco quanto quello sportivo.

n.32) Quali sono i rischi che un operatore di scommesse sportive (on-line) che abbia concluso un accordo di sponsorizzazione con un club o un'associazione sportive cerchi di influenzare il risultato di un avvenimento sportivo, direttamente o indirettamente, per accrescere i suoi guadagni?

Reali rischi in ordine alla possibilità di influenzare gli esiti delle competizioni sportive appaiono sussistere qualora vi siano accordi di sponsorizzazione tra operatori non autorizzati e club/associazioni sportive. Al riguardo, essendo tali operatori estranei a qualunque meccanismo e sistema di controllo da parte delle pubbliche autorità nessuna forma di effettivo controllo può esservi in ordine ai movimenti ed ai flussi delle giocate.

Sarebbe opportuno limitare e vincolare qualsivoglia accordo di sponsorizzazione con club e/o associazioni sportive ai soli operatori concessionari, i quali agiscono in un contesto strettamente

regolamentato, sottoposti all'azione di vigilanza delle pubbliche autorità, nel rispetto delle procedure di comunicazione di dati ed informazioni relative alle giocate.

- *Tutela dell'ordine pubblico: antiriciclaggio:*

n.33) Conoscete casi concreti che dimostrino che il gioco d'azzardo on-line potrebbe essere utilizzato a fini di riciclaggio?

Il gioco on-line, laddove praticato in presenza di un sistema di regole certe e definite, come in Italia, evidenzia rischi molto più bassi rispetto ad altre tradizionali forme di gioco ovvero in generale ad altri settori economici.

L'estensione della normativa antiriciclaggio, segnatamente il Decreto Legislativo n. 231 del 21 novembre 2007, al settore del gioco (per l'on-line a partire dal 2007), pur in presenza di difficoltà interpretative e attuative, ha sicuramente contribuito a ridurre tale rischio.

L'acquisizione di una licenza/concessione pubblica, attraverso una procedura ad evidenza pubblica di rilevanza europea, quale presupposto indefettibile ai fini dello svolgimento dell'attività di offerta di gioco, determina l'effettiva e completa identificazione dell'operatore ed il suo assoggettamento pieno ai meccanismi di controllo, sulla composizione societaria e sull'attività svolta.

Tali controlli accompagnano la vita e le attività dell'operatore per tutta la durata della concessione.

Inoltre, la persistenza in capo all'operatore, di ben precisi obblighi e requisiti (previsti, tra gli altri, dalla citata Legge n. 88 del 7 luglio 2009) è condizione necessaria ai fini del mantenimento del titolo (concessorio) per l'esercizio dell'attività di gioco.

Le principali ragioni di garanzia a tutela del sistema sono da individuare:

- a) nella totale tracciabilità di tutte le transazioni;
- b) nei limiti posti al gioco, di gran lunga superiori a quelli previsti per la generalità degli operatori economici degli altri settori;
- c) nella necessaria e preliminare identificazione del giocatore;
- d) nella identificazione dell'operatore concessionario (a seguito della partecipazione alla procedura ad evidenza pubblica per l'ottenimento della concessione), e quindi nei controlli sullo stesso;
- e) nelle sanzioni di natura penale previste a carico dei trasgressori.

I controlli sull'operatore e quelli sulle attività di gioco consentono un ampio monitoraggio sul gioco on-line e di conseguenza riducono sensibilmente i rischi di utilizzo del circuito a fini di riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

La legge italiana prevede che di ogni singola transazione (ricariche dei conti di gioco; scommesse/giocate; prelievi) resti traccia sui sistemi del concessionario/operatore, nonché sul sistema centrale dell'AAMS.

E' fondamentale ricordare che l'obiettivo prioritario di ogni attività di "lavaggio del denaro sporco" è quello di cancellare ogni traccia dell'origine del denaro e dell'attività criminale che l'ha generata.

In linea generale è possibile identificare alcune aree di rischio rispetto al gioco on-line, di seguito indicate.

Una **prima area di rischio** è quella relativa all'accredito delle vincite o delle (cd. ricariche) somme depositate e non utilizzate in favore di:

- un conto di gioco diverso da quello dal quale sono state originariamente effettuate;
- una card di gioco diversa rispetto a quella che ha originato la giocata;
- per contanti in assenza di limiti di identificazione;
- per assegni;
- in ogni situazione nella quale il rimborso o l'accredito delle somme di denaro avviene in favore di un soggetto diverso dall'originario giocatore.

Le ipotesi richiamate non sono consentite dalla normativa italiana (art. 24 della citata Legge n.88 del 7 luglio 2009 e Decreto direttoriale dell'8 febbraio 2011 pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 9 marzo 2011). Le disposizioni regolamentari riguardanti l'uso del conto di gioco proibiscono tassativamente che:

- un giocatore possa aprire più di un conto di gioco con lo stesso operatore;
- i pagamenti siano diretti tra giocatori;
- qualunque forma di pagamento o rimborso in favore di soggetti diversi dal giocatore/titolare del conto.

Per quanto attiene all'uso del contante (o assegni) questo è consentito nel rispetto delle disposizioni e dei limiti sull'uso del contante (inferiore a 5.000 euro), con una soglia di identificazione del soggetto per importo superiore a 1.000 euro.

Una **seconda area di rischio** può essere rinvenuta nelle forme di gioco diretto tra giocatori (*peer to peer*): in tali casi potrebbero verificarsi dei trasferimenti di denaro tra giocatori come conseguenza di una deliberata volontà di perdere (ipotesi collusive).

In tali casi il sistema automatico di controllo e monitoraggio effettuato anche da personale addetto consente di intervenire ed interrompere la partita con conseguente congelamento del denaro. Diversamente operatori non titolari di concessione/licenza possono offrire particolari facilitazioni nel trasferimento diretto di fondi tra giocatori. Tale possibilità rimane tassativamente vietata dalla legge italiana.

Una **terza area di rischio** deve essere individuate nell'utilizzo di carte prepagate per effettuare le ricariche dei conti di gioco. In questi casi, la previsione di bassi limiti di pagamento è importante per attenuare i rischi connessi ad un uso improprio ed illegale di tali strumenti di pagamento.

Deve essere opportunamente evidenziato come i controlli sull'operatore e quelli sulle attività di gioco sono possibili soltanto in un sistema regolato.

Quanto evidenziato trova ampie conferme in autorevoli studi condotti a livello internazionale, tra cui si cita "*Money laundering risks and e-gaming: a european overview and assessment*", Final Report, 2009, condotto dal Prof. Michael Levi, Ph. D., D.Sc. (Econ.), Professor of Criminology, Cardiff University, Wales – UK, in cui si sottolinea la differenza, ai fini dell'efficacia delle misure di controllo e prevenzione contro il riciclaggio di denaro illecito, tra sistemi regolati e controllati e sistemi nei quali gli operatori di gioco si muovono al di fuori di autorizzazioni pubbliche.

Diversamente, laddove gli operatori di gioco svolgono la loro attività in assenza di validi titoli autorizzatori e/o concessori rilasciati dallo Stato in cui operano, la corretta ed integrale attuazione delle disposizioni antiriciclaggio è rimessa interamente alla discrezionalità ed ai controlli effettuati dalle società che emettono le carte di credito ovvero dagli istituti di credito.

Gli operatori non autorizzati non sono collegati con le Autorità nazionali preposte al controllo del settore: in Italia tutte le transazioni sono soggette a registrazione presso il sistema AAMS- SOGEL.

L'articolo 14 della citata Legge n.231 del 21 novembre 2007, che ha recepito ed attuato la III Direttiva comunitaria in materia di antiriciclaggio, come modificato dall'art. 2 del Decreto-Legge n. 40 del 25 marzo 2010 (convertito in Legge n. 73/2010), ha previsto che anche gli operatori non autorizzati siano soggetti all'applicazione della normativa antiriciclaggio. Tuttavia, questa disposizione non permette di garantire il pieno e corretto rispetto delle previsioni contenute nella III Direttiva comunitaria in materia di antiriciclaggio.

n.34) Quali sistemi di micro-pagamento richiedono uno specifico controllo regolamentare in vista del loro uso per i servizi di gioco d'azzardo on-line?

Come indicato in risposta al quesito precedente, le cd. carte prepagate anonime e l'utilizzo di denaro contante evidenziano profili di rischio più elevati in relazione ad un uso non trasparente delle stesse e potenzialmente elusivo dei meccanismi di controllo ai fini dell'antiriciclaggio.

n.35) Avete esperienza e/o conoscenza di migliori pratiche per individuare e prevenire il riciclaggio di denaro?

Tra le best practices utili a contenere i rischi di antiriciclaggio nel settore del gioco on-line, possono essere considerate le seguenti:

- a) repressione del gioco gestito da operatori illegali;
- b) identificazione di un responsabile antiriciclaggio all'interno del concessionario;
- c) definizione di procedure antiriciclaggio da parte del Concessionario;
- d) adozione di un modello organizzativo conformemente al Decreto Legislativo n. 231 dell'8 giugno 2001 da parte del Concessionario (tale legge prevede specificamente delle responsabilità a carico delle società anche per i reati connessi al riciclaggio);
- e) richiedere l'accettazione del Codice Etico da parte di giocatori e partner;
- f) creazione di un network tra operatori al fine di identificare le best practices in materia di antiriciclaggio da condividere e comunicare ai regolatori nazionali;
- g) creazione di un rapporto collaborativo con gli organismi nazionali e internazionali es: Banca d'Italia/UIF e GAFI);
- h) stringenti controlli sull'identità del cliente (obblighi di adeguata verifica): identificazione, verifica e registrazione dei relativi dati personali;
- i) imporre precisi limiti e divieti affinché i giocatori non possano utilizzare il conto di gioco come un normale conto bancario: per tali ragioni ai giocatori è permesso di ritirare unicamente le somme frutto di vincite e non anche quelle versate a titolo di ricarica del conto di gioco. Queste ultime potranno essere ritirate solo al momento della chiusura del conto;

- j) assicurarsi che ci sia corrispondenza tra l'identità di chi deposita il denaro e di chi gioca e preleva le somme di denaro dal conto;
- k) comunicazione ad autorità centrali (ad es. Banche Centrali) ed eventuale sospensione del conto di gioco ad iniziativa del concessionario nei casi in cui si ravvisano elementi che facciano dubitare della regolarità delle operazioni svolte;
- l) effettuazione di attività di formazione alle figure, interne ed esterne, coinvolte nei processi di gestione del gioco;
- m) identificazione e monitoraggio di operazioni sospette tramite l'adozione di adeguati indicatori di anomalia.

n.36) Esistono elementi che dimostrino che il rischio di riciclaggio dei proventi di attività illecite attraverso il gioco d'azzardo on-line è particolarmente elevato quando tali operazioni vengono effettuate su siti web sociali?

Non sono note al riguardo particolari evidenze che facciano ritenere i social network strumento utilizzabile ai fini specifici del reato di riciclaggio

n.37) Il gioco d'azzardo on-line è soggetto a obblighi di trasparenza a livello nazionale? Detti obblighi si applicano anche alla prestazione transfrontaliera di servizi di gioco d'azzardo on-line? Ritenete che i controlli del rispetto di detti obblighi siano efficaci?

Il sistema concessorio italiano è costruito in modo tale da garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza relativi:

- a) agli assetti proprietari degli operatori concessionari;
- b) alle attività di offerta e raccolta del gioco;
- c) alla comunicazione commerciale e tutela dei consumatori.

L'acquisizione di una concessione per l'offerta di gioco pubblico avviene mediante partecipazione a procedura selettiva di rilevanza comunitaria aperta a tutti soggetti residenti nello Spazio Economico Europeo, i quali sono, dunque, tenuti a presentare tutti i titoli in loro possesso (certificazione antimafia, composizione societaria, dichiarazioni di non aver subito l'applicazione della sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, etc.).

Le attività di gioco on-line sono tutte tracciate ed il rapporto con il giocatore è incentrato sull'apertura di un conto di gioco, sul quale passano tutte le singole operazioni (ricariche, giocate, prelievi etc.), visibili e verificabili in ogni momento da parte del concessionario ed anche delle Autorità pubbliche.

Come evidenziato ai precedenti quesiti 11 e 26, la comunicazione commerciale e la promozione del gioco sono effettuati sotto la vigilanza dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nel rispetto delle norme di settore ed a tutela dei consumatori. Il sito internet dell'operatore deve riportare il numero di concessione, le informazioni legali sul concessionario, tutte le disposizioni

inerenti il contratto di conto di gioco, le istruzioni per il gioco, gli eventi sui quali è possibile giocare ed il relativo calendario, ed ogni altra informazione relativa alla certificazione dei risultati degli eventi di gioco.

Inoltre, il sito del concessionario deve riportare il decalogo per il gioco legale e responsabile promosso dall'AAMS, a tutela dei giocatori/consumatori, con particolare riguardo ai minori di anni 18, per i quali è sancito un divieto assoluto di gioco con vincite in denaro.

In attesa di eventuali regole comuni a livello europeo / internazionale, si rammenta che in Italia può partecipare al gioco on line solo una persona maggiorenne, che sia in possesso di codice fiscale nazionale.

Tutte queste disposizioni sono attuate dagli operatori titolari di concessione, diversamente non possono essere garantite da operatori illegali non autorizzati, i quali non essendo soggetti alla potestà di alcuna pubblica Autorità, possono decidere in totale libertà ed autonomia se e come attuare politiche di trasparenza in ordine:

- a) ai propri assetti proprietari;
- b) alle attività di offerta di gioco;
- c) alla comunicazione commerciale ed alla tutela dei consumatori.

-Finanziamento di buone cause:

n. 38) Vi sono altri regime di distribuzione dei proventi del gioco d'azzardo a favore delle attività di interesse pubblico a livello nazionale o dell'UE?

I giochi nel loro complesso hanno assicurato nel 2010 all'erario italiano circa 10 miliardi di euro.

Tali entrate di natura fiscale ed extrafiscale (diritti concessori) sono acquisiti alla fiscalità generale e come tali utilizzati per attività di interesse pubblico nazionale, non da ultimo il cospicuo finanziamento del Comitato Olimpico Nazionale (CONI) pari a 470 milioni di euro l'anno, di cui si dirà più in dettaglio in risposta al quesito n. 42.

Inoltre, il Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, recante "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*" ha previsto all'art. 12 (Norme di carattere fiscale in materia di giochi) l'indizione di nuove lotterie ad estrazione istantanea, con cadenza anche giornaliera. In attuazione di tale previsione è stato istituito il gioco numerico a totalizzatore nazionale denominato Vinci per la vita – Win for life caratterizzato da estrazioni a cadenza plurigiornaliera. Il prelievo erariale per detto gioco, che ammonta al 23,27% della raccolta, è interamente destinato alla ricostruzione delle zone dell'Abruzzo colpite dal sisma dell'aprile 2009.

Infine, il citato Decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98 (Legge di stabilità per il quadriennio 2011-2014)¹⁵, ha previsto che i concessionari del gioco del lotto e delle lotterie istantanee e dei giochi numerici a totalizzatore (SuperEnalotto e Winforlife gestiti da Sisal), finanzino la cd. social card già introdotta ad opera dell'articolo 81, comma 32, del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112¹⁶. La carta acquisti è stata istituita in favore delle fasce della popolazione residente che versano in

¹⁵ Convertito in legge del 15 luglio 2011 n. 111, pubblicato su Gazzetta Ufficiale del 16 luglio 2011 n. 164.

¹⁶ Convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n.133.

condizioni di maggiore disagio economico. Il finanziamento è stabilito in misura pari al 3% delle spese annue da destinare alla pubblicità dei relativi prodotti di gioco, secondo gli obblighi stabiliti dalla concessione. L'importo versato sarà scomputato dai relativi investimenti pubblicitari, ai quali i predetti concessionari sono tenuti in forza degli obblighi stabiliti dalla convenzione.

Si tratta di previsioni normative che indirizzano ulteriormente le risorse prodotte dal settore dei giochi, verso forme di sostegno ad iniziative di utilità sociale.

n.39) Esiste un meccanismo specifico, ad esempio un fondo, per la redistribuzione dei proventi dei servizi di gioco d'azzardo online pubblici e commerciali a beneficio della società?

Nell'ordinamento italiano non risulta istituito alcun fondo per la redistribuzione dei proventi da gioco, sia on-line che off-line, a beneficio della società. L'assenza di una forma di finanziamento diretta non deve, tuttavia, ridurre l'importanza ed il peso delle risorse generate dai giochi e dalle scommesse, che consentono di assicurare il finanziamento di numerose attività di utilità sociale.

n.40) Vengono restituiti o riattribuiti fondi alla prevenzione e alla cura della dipendenza dal gioco d'azzardo?

Nell'ordinamento italiano non risulta istituito alcun fondo per la redistribuzione dei proventi da gioco, sia on-line che off-line, a beneficio della cura e della prevenzione dalle dipendenze da gioco. L'assenza di una forma di finanziamento diretta non deve, tuttavia, ridurre l'importanza ed il peso delle risorse generate dai giochi e dalle scommesse, che consentono di assicurare il finanziamento di numerose attività di utilità sociale.

- Finanziamento dello sport:

n.41) Quale quota dei proventi del gioco d'azzardo on-line generato dalle scommesse sportive viene riversato agli sport a livello nazionale?

In Italia, la regolamentazione del gioco on-line non prevede un ritorno di una quota del prelievo in favore dello sport attraverso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), che cura e coordina l'organizzazione delle attività sportive sul territorio nazionale.

A partire dal 2005, con la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (art. 1- commi 281 e 282), è stato istituito, anche in previsione del quadriennio di preparazione degli atleti per i Giochi olimpici invernali di Torino 2006 e per i Giochi olimpici di Pechino 2008, un trasferimento annuale al CONI pari a 450 milioni di Euro. Con la legge 29 novembre 2008 n. 185, tale trasferimento è stato confermato anche per gli anni 2009 e 2010 ed aumentato a 470 milioni di Euro annui.

Vale la pena notare che la definizione di un importo prestabilito a sostegno dello sport attraverso il CONI consente di non assoggettare lo stesso ad un gettito erariale potenzialmente altalenante (ed

infatti, il gettito erariale complessivo del settore delle scommesse sportive on-line e terrestri è stato inferiore ovvero pari a 213 milioni di Euro circa).

Sostanzialmente, il finanziamento pubblico dello sport deriva interamente dal settore giochi, senza distinzioni tra la quota on-line e quella off-line, ovvero tra scommesse ed altre tipologie di gioco. L'assenza di una forma di finanziamento diretta non deve, dunque, ridurre l'importanza ed il peso delle risorse generate dai giochi e dalle scommesse.

n.42) Tutte le discipline sportive godono del diritto di sfruttamento del gioco d'azzardo on-line in misura analoga al settore dell'ippica? In caso affermativo, i diritti sono sfruttati?

In Italia, il gioco on-line non prevede un ritorno di una quota del prelievo in favore dell'ippica, attraverso l'UNIRE - Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine per le proprie finalità istituzionali, caratterizzate dal sostegno agli allevatori e dall'organizzazione delle corse e altre manifestazioni ippiche in Italia.

Come nel caso dello sport, il finanziamento della filiera ippica attraverso l'UNIRE avviene con la devoluzione di una parte della raccolta di gioco relativa alle scommesse sulle corse dei cavalli (circa il 14%) attraverso il meccanismo delle entrate erariali. Per fronteggiare la crisi della filiera, la legge 29 novembre 2008 n. 185 ha istituito un finanziamento statale ulteriore a sostegno dell'UNIRE per a 150 milioni di Euro per il 2009 e per il 2010.

Sia per il CONI che per l'UNIRE, sono attualmente in corso in sede parlamentare i lavori per definire i fondi e le modalità di determinazione, trasferimento e monitoraggio delle risorse per gli anni 2011 e successivi.

n.43) Esistono diritti di sfruttamento del gioco d'azzardo on-line dedicate esclusivamente a garantire l'integrità?

L'ordinamento italiano non contempla la previsione di "diritti esclusivi sulle scommesse sportive" da parte degli operatori di gioco in favore degli organizzatori di eventi sportivi.

Tale opzione normativa, che risiederebbe nel diritto allo sfruttamento economico del valore dell'evento sportivo più che dalla necessità di assicurare l'integrità del medesimo, potrebbe in realtà sollevare complessi problemi di ordine giuridico relativamente ai legami che verrebbero a crearsi tra gli organizzatori degli eventi sportivi e gli operatori delle scommesse.

Infatti, come già accaduto nel caso dello sfruttamento dei diritti radiotelevisivi collegati agli eventi sportivi, il determinarsi di vincoli e relazioni dirette può innescare condizionamenti riguardanti la necessità di svolgere i match anche in assenza di condizioni minime di sicurezza (climatiche, di ordine pubblico, etc.), lo spostamento degli orari e dei giorni stabiliti per esigenze estranee alla competizione sportiva ma di interesse degli operatori.

Dunque, l'introduzione di diritti esclusivi sulle scommesse sportive per tutelare l'integrità degli eventi non appare soluzione efficace ed idonea. Al contrario, occorre rafforzare ulteriormente i meccanismi atti a garantire la terzietà e l'estraneità degli operatori di gioco rispetto al movimento sportivo.

n.44) Esistono elementi che indichino che il summenzionato rischio transfrontaliero di parassitismo per i servizi di gioco d'azzardo on-line riduca i proventi destinati ad attività nazionali di interesse pubblico che dipendono dalla distribuzione dei proventi del gioco d'azzardo?

Indubbiamente l'offerta di giochi, attraverso internet, esercitata da soggetti non autorizzati, residenti in altre giurisdizioni europee e/o extra-europee, assume i connotati di una vera e propria offerta parassitaria in grado di sottrarre risorse importanti al circuito legale e, quindi, anche a quella parte dei proventi che vengono destinati annualmente ad attività di interesse pubblico come lo sport, il sostegno alle fasce sociali deboli, alla cultura etc.

I danni provocati da questo tipo di offerta illegale e parassitaria sono, pertanto, da considerare estremamente rilevanti e **non possono essere marginalizzati**.

n. 45) Vigono obblighi di trasparenza che impongono ai fornitori di servizi di gioco d'azzardo di informare i giocatori d'azzardo se riversano i proventi ad attività di interesse pubblico e in che misura?

L'ordinamento nazionale non prevede disposizioni specifiche che vincolano gli operatori concessionari a destinare al finanziamento di attività di interesse pubblico determinate quote dei loro proventi.

Il sostegno alle attività di interesse pubblico è, infatti, assicurato mediante le risorse generate dal prelievo erariale sui giochi. Gli operatori possono comunque volontariamente decidere di destinare parte dei loro ricavi a finanziare progetti di pubblica utilità.

n.46) Nel vostro Stato membro vi è un organismo di regolamentazione? Qual è il suo status e quali le sue competenze e il suo campo d'azione sui servizi di gioco d'azzardo online di cui alla definizione del presente Libro verde?

In Italia, l'organizzazione e l'esercizio dei giochi e delle scommesse è affidata per legge allo Stato, che ha provveduto, nel 2002, ad attribuirli in modo unitario al Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) la quale rappresenta la struttura di riferimento, con funzioni di centro unitario di indirizzo, regolazione, coordinamento e controllo dell'intero comparto.

Con decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 2002, n. 33, in attuazione dell'articolo 12, della legge 18 ottobre 2001, n. 383, tutte le funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi, ivi compresa la gestione delle relative entrate, sono state attribuite al Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso l'AAMS.

E' attualmente in corso la trasformazione dell'AAMS in Agenzia fiscale, attraverso la quale diverrà una persona giuridica di diritto pubblico con maggiore autonomia e indipendenza regolamentare, amministrativa, contabile e finanziaria rispetto al Ministero¹⁷.

Diversamente, non rientrano nella sfera di competenza dell'A.A.M.S.: (i) i casinò attribuiti alla gestione degli enti locali (province e comuni), sulla base delle leggi istitutive di ciascun casinò e sotto il controllo del Ministero dell'Interno; (ii) alcune manifestazioni di sorte locali (tombole, pesche e lotterie) con vincite in premi, di valore complessivo limitato e (iii) i concorsi a premio connessi a vendite promozionali, di competenza del Ministero delle Attività Produttive.

Il sistema attuato in Italia per la gestione del gioco pubblico ne prevede l'affidamento in concessione a terzi operatori e da parte dell'AAMS, con procedure ad evidenza pubblica, destinate a tutti i soggetti (italiani od esteri) che presentano i requisiti.

Il rapporto che sorge con il soggetto concessionario è regolato da un atto amministrativo concessorio al quale accede una convenzione, atto negoziale in cui sono regolati i diritti e gli obblighi delle parti contraenti. L'atto concessorio implica non solo il trasferimento di pubblici poteri in capo al soggetto concessionario, ma anche il trasferimento al concessionario delle responsabilità di gestione delle attività che, per loro natura, sono riservate allo Stato.

Al concessionario che assume i rischi di gestione, si riconosce, pertanto – quale corrispettivo – la percezione degli utili derivanti dall'attività svolta, per un determinato periodo di tempo (durata della concessione).

La legge 30 dicembre 2004, n.311 (Legge Finanziaria per il 2005) ha avviato il processo di disciplina del gioco c.d. "con partecipazione a distanza" (on-line), completato con successivi interventi legislativi e regolamentari. A tale esigenza si è dato seguito attraverso vari interventi regolatori, tra cui il decreto direttoriale del 10 gennaio 2011, con cui, da ultimo sono stati introdotti i giochi di casinò e il gioco del poker cash.

La vigilanza ed il controllo dell'AAMS assicurano la tutela degli interessi di rilevanza pubblica. Gli interventi dell'AAMS risultano essere essenzialmente fondati sull'incremento del livello di tutela dei consumatori di giochi e la riduzione drastica della quota di mercato gestita dagli operatori illegali ed irregolari.

n.47) Esiste un registro nazionale degli operatori di servizi di gioco d'azzardo titolari di licenza? In caso affermativo, è accessibile pubblicamente? Chi è responsabile della tenuta del registro?

L'AAMS cura diversi tipi di registri dei concessionari che offrono gioco pubblico, tutti a disposizione degli utenti sul proprio sito web. Uno di questi è specificatamente dedicato ai concessionari che offrono gioco a distanza ed è disponibile sul sito internet www.aams.it.

¹⁷ art. 40 Decreto Legge 1 ottobre 2007 n. 159 convertito in legge n. 222 del 29 novembre 2007 (GU 2 ottobre 2007 n. 229); Decreto legge 25 marzo 2010 n. 40 convertito in legge n. 73 del 22 maggio 2010 n. 73 (GU 25 maggio 2010 n. 120)

n.48) Di quali forme di cooperazione amministrativa transfrontaliera in questo settore siete a conoscenza e quali questioni specifiche sono coperte?

Iniziano a delinearci forme di cooperazione bilaterale tra le diverse autorità nazionali di regolazione di settore. A titolo esemplificativo si cita l'accordo siglato lo scorso 28 giugno 2011 in Roma tra l'AAMS e l'Autorità francese per i giochi online (ARJEL), avente ad oggetto la cooperazione amministrativa e lo scambio di best practices, in tema di:

- a) lotta ai siti illegali;
- b) preservazione dell'integrità delle competizioni sportive;
- c) protezione del giocatore.

A livello europeo, la stessa necessità di cooperazione amministrativa transfrontaliera è stata rappresentata, nell'ambito dei lavori della presidenza del Consiglio Europeo, con particolare riferimento all'ultima presidenza Ungherese sulla cooperazione rafforzata in materia di gioco e scommesse ("Framework for Gambling and Betting - Regulatory cooperation between Member States").

Le associazioni degli operatori, tra le quali l'Associazione degli operatori europei attivi nell'ambito delle lotterie e delle scommesse, la European Lotteries di cui SISAL è parte, hanno assunto un atteggiamento proattivo nella cooperazione transfrontaliera, attraverso la condivisione e l'adozione di:

- ✓ standard di responsabilità sociale applicata al gioco (European Responsible Gaming Standards);
- ✓ codice di condotta applicato alle scommesse sportive.

n.49) Siete a conoscenza di una tale cooperazione rafforzata, di programmi educativi o di sistemi di allarme preventivo destinati a rafforzare l'integrità dello sport e/o ad accrescere la consapevolezza tra altre parti in causa?

Appare estremamente utile rafforzare le forme di cooperazione tra le parti in causa a tutela dell'integrità del mondo sportivo.

In tale ottica, è stato recentemente siglato un accordo di intenti¹⁸ tra l'Associazione degli operatori europei attivi nell'ambito delle lotterie e delle scommesse, la European Lotteries di cui SISAL è parte, e SportAccord che riunisce 90 federazioni e organizzazioni sportive a livello internazionale. Tale atto sviluppa l'accordo di cooperazione precedentemente firmato nel 2010 e prevede:

- ✓ la creazione di un gruppo di lavoro comune, con precisi compiti di consulenza e supporto alle autorità di regolazione nella definizione delle tipologie di scommesse accettabili e contribuzioni alle attività sportive, nel promuovere le best practices e nell'impedire situazioni di conflitti di interesse, di match-fixing, di riciclaggio del denaro sporco o frodi e gioco irregolare in generale. L'intento finale è quello di istituire un ente regolatorio internazionale a tutela dell'integrità sportiva; Già nel 2007, la European Lotteries aveva adottato un codice di condotta sulle scommesse sportive che toccano le stesse tematiche; e

¹⁸ Memorandum of understanding – Helsinki, 8 giugno 2011.

- ✓ il coinvolgimento della World Lotteries Association negli impegni anzidetti con particolare riferimento al finanziamento e allo sviluppo di un programma educativo, informativo e di prevenzione in favore di SportAccord in favore di atleti e soggetti apicali del modo sportivo.

L'8 giugno 2011, la European Lotteries ha approvato, in occasione del Congresso di Helsinki, una risoluzione "Sull'ordine pubblico e l'integrità dello Sport", nella quale sono stati richiamati i principi già espressi in atti precedentemente adottati ed affermati gli obiettivi di contrasto ad ogni forma di corruzione, violazione delle norme sull'ordine pubblico, ed al riciclaggio di denaro sporco, a tutela dell'integrità e della correttezza delle manifestazioni sportive.

I contenuti della risoluzione sono in linea con gli obiettivi definiti a livello nazionale ed internazionale di contrasto al fenomeno dei cd. match-fixing e ad ogni forma di inquinamento dello sport.

Iniziano anche a delinearsi forme di cooperazione bilaterale tra le diverse autorità nazionali di regolazione di settore. A titolo esemplificativo, si cita l'accordo siglato lo scorso 28 giugno 2011 in Roma tra l'AAMS e l'Autorità francese per i giochi online (ARJEL), avente ad oggetto la cooperazione amministrativa e lo scambio di best practices, in tema di:

- a) lotta ai siti illegali;
- b) preservazione dell'integrità delle competizioni sportive;
- c) protezione del giocatore.

L'importanza delle tematiche evidenziate rende auspicabile anche una cooperazione rafforzata tra Stati membri in tale ambito, quale strumento introdotto dal Trattato di Amsterdam del 1997, per consentire forme di sviluppo più avanzato tra alcuni Stati con l'avallo delle istituzioni dell'Unione e con l'obiettivo di una maggiore integrazione europea.

n.50) A livello nazionale vengono applicati alcuni dei summenzionati metodi, o qualsiasi altro mezzo tecnico, per limitare l'accesso ai servizi di gioco d'azzardo on-line o per limitare i servizi di pagamento? Siete a conoscenza di iniziative transfrontaliere volte ad assicurare l'applicazione di detti metodi? Qual è il vostro parere sulla loro efficacia nel settore del gioco d'azzardo on-line?

Unitamente all'introduzione di una disciplina del gioco c.d. "con partecipazione a distanza", la Legge Finanziaria per il 2005 ha introdotto un'apposita attività di contrasto al gioco illegale. Scopo della legge è, infatti, quello di "assicurare la tutela della fede pubblica e per una più efficace azione di contrasto al gioco illecito ed illegale" (art. 290 e seguenti L.F. 2005), sancendo la competenza dell'AAMS per adottare i provvedimenti necessari.

Con la legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge Finanziaria per l'anno 2006) e successivo decreto attuativo dell'AAMS del 7 febbraio 2006, è stato previsto l'obbligo a carico dei fornitori di connettività alla rete internet o gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazioni, di inibire, su comunicazione dell'AAMS, l'accesso telematico agli operatori privi di concessione o autorizzazione e che raccolgono via internet giochi con vincite in denaro in Italia.

Con la Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Finanziaria per l'anno 2007), abrogativa della normativa precedente, e successivi decreti attuativi del 2 gennaio 2007 e del 29 maggio 2007 sono stati ribaditi i poteri dell'AAMS in materia di contrasto alla diffusione del gioco illegale o irregolare, per

garantire l'ordine pubblico e la tutela del giocatore, stabilendo le modalità per la rimozione dell'offerta attraverso le reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro in difetto di concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio o abilitativo o, comunque, in violazione delle norme di legge o di regolamento o delle prescrizioni definite dalla stessa Amministrazione. L'inosservanza dei provvedimenti adottati comporta l'irrogazione, da parte dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di sanzioni amministrative pecuniarie per ciascuna violazione accertata definite con provvedimento dell'AAMS.

Il procedimento di inibizione si suddivide essenzialmente nei seguenti interventi:

1. individuazione dei siti, illegali o non autorizzati, cui inibire l'accesso alle reti di comunicazione

L'AAMS individua, tramite motori di ricerca e portali specializzati di settore, i siti più significativi che presentano una offerta di giochi, riservati allo Stato, in assenza di titolo autorizzatorio (gioco irregolare, ad esempio scommesse sportive) o di giochi addirittura proibiti sul territorio nazionale (ad esempio *slot machines*).

Nella ricerca sono stati considerati, inizialmente, le realtà che presentano un'offerta di giochi in lingua italiana o inglese e francese, tralasciando i siti che offrono giochi in lingue poco diffuse in Italia (quali il cinese o il russo), che probabilmente si rivolgono agli utenti/giocatori del paese nel quale si parla la relativa lingua.

2. individuazione dei fornitori di connettività cui inviare la richiesta di inibizione dei siti illegali o non autorizzati;

L'elenco dei fornitori di connettività cui trasmettere l'elenco dei siti cui inibire l'accesso alle reti di telecomunicazioni è predisposto dall'AAMS e comunicato alla Polizia postale e delle telecomunicazioni ed alla Guardia di Finanza.

Ai fornitori viene comunicato l'elenco dei siti illegali o non autorizzati da inibire, con contestuale richiesta di procedere all'inibizione degli stessi, secondo le modalità tecniche individuate dall'A.A.M.S. con il supporto del partner tecnologico SOGEL.

In pratica il consumatore che tenta di accedere ai siti soggetti ad inibizione viene deviato su una schermata che spiega che ha tentato di raggiungere un sito "*sprovvisto delle autorizzazioni necessarie per operare la raccolta di giochi in Italia*". Inoltre nella schermata è riportata la frase: "*l'elenco degli operatori autorizzati al gioco telematico è disponibile sul sito istituzionale www.aams.it*".

3. monitoraggio dei risultati ed i rapporti intercorsi con gli Organi di polizia in merito alle attività di controllo;

L'AAMS collabora con la Polizia postale e delle telecomunicazioni, nonché con il corpo della Guardia di Finanza, nell'attività di monitoraggio delle inibizioni.

Nell'ambito di tale attività di controllo, l'AAMS ha recentemente comunicato di aver inibito circa 2.500 siti, ad oggi inseriti nell'elenco dei siti inibiti, con:

- ogni giorno, 2-3 milioni di tentativi di accesso bloccati;

- ogni mese, più di 100 siti aggiunti all'elenco dei siti inibiti.

La pratica mostra, tuttavia, i limiti di un processo, quale quello di oscuramento dei siti (si pensi alle possibilità di aggirare l'inibizione o ancora al caso in cui continui ad esistere un sito di 2° livello che proponga gli stessi giochi illegali o irregolari proposti da quello oscurato), se non adeguatamente accompagnato da misure di allineamento alle attese dei giocatori ed alle esperienze di gioco maturate all'estero.

Al fine di migliorare/rafforzare l'azione di contrasto ai fenomeni di illegalità connessi al gioco on-line, appare opportuno prevedere disposizioni che rendano cogente per gli istituti di credito ovvero per le società di emissione di carte di credito/debito, l'obbligo di consentire l'utilizzo degli strumenti di pagamento soltanto verso operatori di gioco titolari di regolare titolo abilitativo all'esercizio delle attività di offerta al pubblico nel territorio dello Stato.

In tale direzione si è orientato il legislatore nazionale, che ha introdotto nel corpo della nuova legge finanziaria, Decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98¹⁹, art. 24, commi 29 e seguenti, una previsione specifica: *“al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare ed illegale, l'evasione, l'elusione fiscale e il riciclaggio nel settore del gioco, nonché di assicurare l'ordine pubblico e la tutela del giocatore, le società emittenti carte di credito, gli operatori bancari, finanziari e postali sono tenuti a segnalare in via telematica all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato gli elementi identificativi di coloro che dispongono trasferimenti di denaro a favore di soggetti, indicati in apposito elenco predisposto dalla stessa Amministrazione autonoma, che offrono nel territorio dello Stato, attraverso reti telematiche o di telecomunicazione, giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro in difetto di concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio o abilitativo o, comunque, in violazione delle norme di legge o di regolamento o delle prescrizioni definite dalla predetta Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. .. L'inosservanza dell'obbligo di cui al comma 29 comporta l'irrogazione, alle società emittenti carte di credito, agli operatori bancari, finanziari e postali, di sanzioni amministrative pecuniarie da trecentomila ad un milione e trecentomila euro per ciascuna violazione accertata. La competenza all'applicazione della sanzione prevista nel presente comma è dell'ufficio territoriale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in relazione al domicilio fiscale del trasgressore”*.

Tuttavia, al riguardo si ritiene maggiormente utile l'introduzione del divieto per i soggetti indicati (banche, istituto di emissione di carte di credito etc.) di consentire ai giocatori di porre in essere transazioni (bonifici, pagamenti con carte di credito etc.) con operatori illegali, espressamente individuati, piuttosto che un mero obbligo di segnalazione.

n.51) Qual è il vostro parere sui meriti relativi ai summenzionati metodi, nonché di altri mezzi tecnici per limitare l'accesso ai servizi di gioco d'azzardo o ai servizi di pagamento?

Il giudizio è positivo, il sistema italiano mostra adeguata flessibilità nelle azioni di contrasto e prevenzione contro l'offerta di gioco illegale on-line, attraverso il sempre maggiore coinvolgimento degli operatori delle telecomunicazioni ai quali vengono richiesti comportamenti fattivi, come l'oscuramento dei siti di gioco illegale, a fronte di specifiche sanzioni di carattere pecuniario.

¹⁹ Convertito in legge del 15 luglio 2011 n. 111, pubblicato su Gazzetta Ufficiale del 16 luglio 2011 n. 164.

E' un sistema aperto che ruota intorno al presupposto legale per il quale l'attività di offerta e gestione del gioco deve rispettare ben determinati limiti inerenti la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico nonché la protezione del giocatore-consumatore.

Le misure attuali, unite alla possibilità per gli operatori nazionali ed internazionali di acquisire, all'esito di una procedura ad evidenza pubblica, il titolo abilitativo all'esercizio delle attività di offerta e gestione dei giochi online, hanno consentito di incanalare una parte consistente dell'offerta illegale verso forme autorizzate sotto il controllo delle pubbliche autorità.

In ogni caso, trattandosi di gioco on-line, va considerato che le misure di contrasto e prevenzione necessitano di un costante adeguamento ed aggiornamento alle nuove soluzioni tecnologiche.

SISAL S.p.A.
Il Direttore Relazioni Istituzionali
(Giovanni Emilio Maggi)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Maggi', is written over the printed name of the Director of Institutional Relations.