

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

You are invited to reply to the on-line questionnaire. The questions listed in the Green Paper are reproduced in the same order hereunder. A pdf version of the [Green Paper](#) is available in all EU languages for guidance to the questions.

There are 51 questions in the consultation document. You may reply to those questions in any one of the EU languages. You may focus your contributions on the areas of most interest to you; you are not obliged to answer all the questions.

Please save this document on your computer. Once you have completed the questionnaire, come back to the on-line questionnaire. You will be able to upload your answers on page 3 of the on-line questionnaire.

The consultation will close on 31/07/2011.

We thank you for your participation.

Your name / Your organisation:

Paola Crapulli

Questions from the Green Paper on on-line Gambling in the Internal Market

1. Regulating on-line gambling in the EU: Recent developments and current challenges from the Internal Market standpoint
 - 1.1. Purpose of the consultation
 - 1.2. On-line gambling in the EU: current situation

(1) Are you aware of any available data or studies on the EU on-line gambling market that would assist policy-making at EU and national level? If yes, do the data or study include licensed non-EU operators in the EU market?

(2) Are you aware of any available data or studies relating to the nature and size of the black market for on-line gambling services? (Unlicensed operators)

Con riferimento ai siti di gioco non autorizzati, che offrono giochi e scommesse on-line, l'Amministrazione dei Monopoli di Stato (AAMS), Ente regolatore statale, tiene, aggiorna e pubblica sul proprio sito istituzionale www.aams.it l'elenco dei siti soggetti a inibizione di

accesso in quanto privi di autorizzazione. Alla data del 19 luglio 2011, i siti illegali ed inibiti sono 3.269.

Una ricerca condotta nel 2009 dall'Istituto di ricerca Eurispes, monitorando anche le attività degli organi di polizia, ha stimato in circa 5 miliardi di euro il volume del mercato illegale dei giochi on line in Italia, un volume 4 volte maggiore di quello del mercato legale.

(3) What, if any, is your experience of EU-based on-line gambling operators licensed in one or more Member State and providing and promoting their services in other EU Member States? What are your views on their impact on the corresponding markets and their consumers?

In Italia è presente una rete parallela di raccolta delle scommesse gestita da operatori stranieri muniti di licenza rilasciata dal proprio Stato di appartenenza ma non autorizzati dallo Stato italiano, in quanto non si sono aggiudicati le concessioni oggetto delle gare pubbliche e necessarie per la regolare offerta dei giochi. Tale fenomeno raggiunge livelli di raccolta che si stimano attorno ad 1 miliardo e mezzo annuale di euro.

In quest'ambito, sono presenti sul territorio anche centri di trasmissione dati che svolgono attività di trasmissione delle puntate per via telematica verso il paese in cui tali operatori sono titolari di licenza.

Il mercato legale, quindi, risulta gravemente danneggiato in quanto la domanda di gioco viene dirottata nei canali del mercato grigio, spesso a insaputa del giocatore, il quale non è in grado di verificare autonomamente quando l'operatore di gioco sia o meno munito di regolare licenza.

(4) What, if any, is your experience of licensed non-EU on-line gambling operators providing and promoting their services in EU Member States? What are your views on their impact on the EU market and on consumers?

(5) If any, which are the legal and/or practical problems that arise, in your view, from the jurisprudence of national courts and the CJEU in the field of online gambling? In particular, are there problems of legal certainty on your national and/or the EU market for such services?

I problemi di ordine giuridico posti nel recente passato dalla giurisprudenza nazionale riguardano la compatibilità della normativa nazionale - incentrata su un sistema di tipo concessorio - con i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli artt. 49 e 56 TFUE.

Tale contrasto ha portato la Commissione a intraprendere una procedura di infrazione nei confronti dello Stato Italiano che, in conseguenza ha disposto delle modifiche legislative atte a liberalizzare il mercato del gioco on-line fornendo, da una parte, una più ampia gamma di scommesse sportive on-line e, dall'altra, assicurando agli operatori dello Spazio Economico Europeo la possibilità di acquisire una licenza per prestare i propri servizi in Italia, ferme restando le restrizioni poste per motivi imperativi di interesse generale a tutela dell'ordine pubblico, dei consumatori e per prevenire le ludopatie, le frodi e le infiltrazioni criminali.

A seguito di tale intervento, la Commissione ha chiuso il procedimento di infrazione di cui al comunicato ufficiale IP/10/504 del 5 maggio 2010 - riconoscendo l'assoluta validità

dell'impianto normativo attuale, che garantisce pienamente la compatibilità dell'attuale disciplina con il diritto comunitario.

In quest'ottica la Commissione Europea, intervenendo sulla richiesta di pronuncia pregiudiziale formulata dalla Corte di Cassazione Penale alla Corte di Giustizia Europea, (nelle cause C-77/10 C-72/10) ha ritenuto che gli artt. 49 e 56 TFUE non ostino ad una normativa di uno Stato membro, che preveda il rilascio di un numero adeguato di concessioni mediante gara pubblica, senza la revoca delle concessioni preesistenti ottenute nonostante l'ingiustificata estromissione di alcuni operatori, a condizione che le dette modalità non siano meno favorevoli di quelle di natura interna (principio di equivalenza) né rendano in pratica eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività).

(6) Do you consider that existing national and EU secondary law applicable to on-line gambling services adequately regulates those services? In particular, do you consider that coherence / consistency is ensured between, on one hand, the public policy objectives pursued by Member States in this field and, on the other hand, the national measures in force and/or the actual behaviour of public or private operators providing on-line gambling services?

Si ritiene che il vigente diritto nazionale applicabile ai servizi di gioco d'azzardo on-line disciplini adeguatamente tali servizi. Il nostro ordinamento, in quanto strutturato su un sistema concessorio statale garantito e supervisionato dall'AAMS, consente il regolare funzionamento del sistema anche in fase post-concessione, con l'equilibrato contemperamento degli interessi di politica pubblica (tutela dei consumatori, in particolare dei minori, e il contrasto al gioco irregolare e illegale) con il comportamento effettivo degli operatori (Infra domanda 10).

Other comments on issues raised in section 1

2. Key policy issues subject to the present consultation

2.1. Definition and organisation of on-line gambling services

(7) How does the definition of on-line gambling services in the Green Paper differ from definitions at national level?

Secondo l'ordinamento italiano sono giochi d'azzardo quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria; in quest'ottica, la presenza di un elemento di abilità – se non preponderante – non fa venir meno la fattispecie del gioco d'azzardo, in quanto si parla di prevalenza dell'alea e non di esclusività, come, invece, lascia intendere la definizione fornita nel Documento di Consultazione Pubblica ("si intende un servizio che implica una posta pecuniaria in giochi dipendenti dalla fortuna, comprese le lotterie e le scommesse, forniti a distanza, mediante strumenti elettronici e su richiesta del singolo destinatario di servizi). Pertanto, il nostro ordinamento non opera distinzioni nette tra skill games, poker, lotterie, etc... La liceità o meno dell'offerta dei giochi è correlata al rilascio di apposita concessione, autorizzazione, licenza o altro titolo autorizzatorio (cd. sistema concessorio).

(8) Are gambling services offered by the media considered as games of chance at national level? Is there a distinction drawn between promotional games and gambling?

Alla luce di quanto esposto alla domanda 8) la risposta è affermativa, qualunque sia il mezzo di offerta. Lo Stato italiano richiede che i giochi promozionali siano esclusivamente degli strumenti di divulgazione di beni e servizi commercializzati e che soggiacciano a precisi obblighi di trasparenza; per questo persegue ogni attività che violi la disciplina di settore in assenza di concessione, ovvero configuri elusione del monopolio statale in materia di giochi.

(9) Are cross-border on-line gambling services offered in licensed premises dedicated to gambling (e.g. casinos, gambling halls or a bookmaker's shop) at national level?

(10) What are the main advantages/difficulties associated with the coexistence in the EU of differing national systems of, and practices for, the licensing of on-line gambling services?

La coesistenza nell'UE di diversi sistemi nazionali per il rilascio della licenza per i servizi di gioco on-line non comporta alcun vantaggio, in quanto ingenera contrasti tra i diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri e favorisce il sorgere di zone d'ombra nel mercato legale dei giochi dove possono più facilmente inserirsi anche le organizzazioni criminali. Il superamento di questa situazione di incertezza potrebbe essere garantito solo disponendo il divieto di effettuare la raccolta di giochi on line, ovvero adottando un sistema efficiente quale quello italiano da esportare come modello di best practice nei vari Stati membri. Il sistema italiano garantisce infatti l'effettiva apertura a soggetti stranieri, ma allo stesso tempo assicura un controllo rigoroso sulle attività legate al gioco. Occorre, in tal senso, ricordare che la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea ha affermato la possibilità per gli Stati membri di porre limitazioni alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi nel settore dei giochi per motivi connessi all'ordine pubblico, alla prevenzione di attività criminali ed alla tutela dei consumatori.

Other comments on issues raised in section 2.1

2.2. Related services performed and/or used by on-line gambling services providers

(11) With focus on the categories mentioned in the Green Paper, how are commercial communications for (on-line) gambling services regulated for at national level? Are there specific problems with such cross-border commercial communications?

In Italia il gestore del gioco può svolgere attività promozionale soltanto se titolare di autorizzazione all'esercizio del gioco.

In caso contrario, ogni tipo di pubblicità sui giochi è considerata illecita e punita, ai sensi dell'art. 4 comma 2 della Legge n.401/1989, con ammenda e arresto fino a tre mesi.

Certamente, a livello transfrontaliero emergono rilevanti problemi in ordine alla perseguibilità di siti esteri che effettuano pubblicità nel nostro Paese in assenza di autorizzazioni all'esercizio del gioco.

Rileviamo che, in assenza di una legislazione specifica sulle attività promozionali dei giochi, al momento trova applicazione il Codice di Autodisciplina sulla Comunicazione Commerciale, il Codice del Consumo, il Decreto Legislativo n.196/2003 (Testo Unico in materia di tutela dei dati personali), nonché alcuni articoli del Codice Civile. Particolare attenzione è, comunque, attribuita ai principi di liceità, trasparenza, onestà e veridicità.

(12) Are there specific national regulations pertaining to payment systems for on-line gambling services? How do you assess them?

I sistemi di pagamento per i servizi di gioco on-line sono oggetto di una specifica regolamentazione nazionale, che ha come obiettivo la prevenzione delle frodi e del riciclaggio di denaro e la tutela dei consumatori con particolare riferimento ai minori; nello specifico citiamo la Legge 2 dicembre 2005 n. 248, e successive modifiche, nonché la Legge 7 luglio 2009 n. 88, emanata in attuazione di numerose Direttive Comunitarie, e relativi decreti attuativi AAMS, 8 febbraio 2011, prot. 2011/190/CGV, e 9 Marzo 2011 prot. n.2011/8556/giochi/UD.

In ultimo il decreto legge 6 luglio 2011 n.98, art. 24 comma 29, convertito nella Legge n.111/2011, prevede che, al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare ed illegale e l'elusione fiscale, gli operatori bancari, postali e finanziari, comprese ad esempio le società emittitrici di carte di credito, segnalano all'AAMS i dati identificativi dei soggetti che dispongano trasferimenti di denaro a favore di operatori che offrano, attraverso rete telematica, giochi e scommesse con vincite in denaro in difetto di una regolare concessione e autorizzazione. A tale scopo è istituito presso l'AAMS un apposito elenco.

Inoltre, il Decreto Legislativo 21 novembre 2007 n. 231 recante norme antiriciclaggio in attuazione della direttiva 2005/60/CE attribuisce all'Unità di informazione finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, compiti di controllo e analisi di operazioni sospette, tra cui quelle di gioco, segnalate dagli intermediari finanziari e da altri soggetti a ciò obbligati. A tal proposito, sottolineiamo che il Ministero dell'Interno ha emanato di recente il decreto del 17/02/2011, destinato anche agli operatori di gioco, che fornisce alcuni indicatori di anomalia volti al riconoscimento e all'individuazione delle operazioni sospette (infra domande 34 e 35).

Riteniamo che nel complesso l'Italia abbia un buon sistema, suscettibile di miglioramento, tramite l'introduzione di sistemi di blocco dei flussi finanziari verso operatori privi di autorizzazione all'esercizio dei giochi.

(13) Are players' accounts a necessary requirement for enforcement and player protection reasons?

Il contratto di conto gioco è indispensabile per assicurare il controllo dell'osservanza della normativa e della tutela dei minori, benché si presti a possibili manipolazioni quali la pratica di far transitare, su un conto di gioco di comodo intestato a prestanomi, le giocate di più soggetti che, in tal modo, si sottraggono all'identificazione.

(14) What are the existing national rules and practices relating to customer verification, their application to on-line gambling services and their consistency with data protection rules? How do you assess them? Are there specific problems associated with customer verification in a cross-border context?

Il Decreto Legislativo n. 231/2007, e successive modifiche, reca disposizioni in ordine alla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo in attuazione della direttiva 2005/60/CE.

Con riferimento ai servizi di gioco on-line, gli operatori procedono all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente che effettui operazioni di gioco per importo superiore a 1.000 euro e consentono operazioni di ricarica dei conti di gioco, di acquisto e di cambio dei mezzi di gioco, esclusivamente attraverso mezzi di pagamento, ivi compresa la moneta elettronica, per i quali e' possibile assolvere gli obblighi di identificazione previsti dal presente decreto. A tale fine, gli operatori devono registrare e acquisire le informazioni relative:

- a) ai dati identificativi dichiarati dal cliente all'atto dell'apertura dei conti di gioco o della richiesta delle credenziali di accesso ai giochi on-line;
- b) alla data delle operazioni di apertura e ricarica dei conti di gioco e di riscossione sui medesimi conti;
- c) al valore delle operazioni sopra indicate e ai mezzi di pagamento utilizzati;
- d) all'indirizzo IP, alla data, all'ora e alla durata delle connessioni telematiche nel corso delle quali il cliente, accedendo ai sistemi del gestore della casa da gioco on-line, pone in essere le suddette operazioni.

A tal proposito, il citato Decreto n. 231 prevede che l'Unità di informazione finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, sia la struttura nazionale incaricata di prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, con attività di controllo e analisi di operazioni sospette, tra cui quelle di gioco, segnalate dagli intermediari finanziari e da altri soggetti a ciò obbligati.

Detta normativa è risultata coerente con la disciplina di cui al Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali, dietro parere del Garante Privacy, che si è espresso in materia nella nota del 25 luglio 2007.

Si ritiene che il sistema approntato dallo Stato Italiano sia efficiente al massimo grado possibile per un mercato, quale quello online, che presenta peculiarità tali da non assicurare un pieno controllo del sistema. Infatti, gli obblighi di registrazione sopracitati in materia di identificazione dei clienti sono imposti anche in capo agli operatori di gioco on-line non titolari di apposita autorizzazione per l'esercizio del gioco, art. 14, co.1 lett. e); si tratta di un esempio inedito volto ad ampliare il più possibile la rete dei controlli.

Ad ogni modo, lo stesso Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia, Sen. Giuseppe Pisanu, ha richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica sull'estrema difficoltà di operare un'efficace politica di verifica e di controllo dei siti di gioco transfrontalieri, individuando, quale soluzione ottimale, l'imposizione del divieto assoluto di gioco on-line.

Other comments on issues raised in section 2.2

2.3. Public interest objectives

2.3.1. Consumer protection

(15) Do you have evidence that the factors listed in the Green Paper are linked to and/or central for the development of problem gambling or excessive use of on-line gambling services? (if possible, please rank them)

(16) Do you have evidence that the instruments listed in the Green Paper are central and/or efficient to prevent or limit problem gambling relating to on-line gambling services? (if possible, please rank them)

(17) Do you have evidence (e.g. studies, statistical data) on the scale of problem gambling at national or EU level?

Secondo un recente rapporto dell'autorevole Federserd (Federazione Italiana degli Operatori dei Dipartimenti e dei Servizi delle Dipendenze) in Italia l'80% della popolazione dei 35 milioni di giocatori italiani non presenta rischi specifici, il 14,5% presenta rischi minimi, il 4,7% presenta rischi moderati, lo 0,6% è a rischio di gioco patologico.

(18) Are there recognised studies or evidence demonstrating that on-line gambling is likely to be more or less harmful than other forms of gambling for individuals susceptible to develop a pathological gaming pattern?

Il gioco d'azzardo on-line è più dannoso di altre forme di gioco per la sua stessa natura e modalità di fruizione. Esso, infatti, è più difficilmente controllabile e si presta più facilmente a manipolazioni e infiltrazioni criminali. Inoltre, i giochi d'azzardo on line, così come le scommesse telematiche, favoriscono maggiormente la dipendenza dal gioco rispetto ai giochi d'azzardo tradizionali che si effettuano presso i punti di vendita fisici per la mancanza di elementi riconducibili a quella che viene definita "riprovazione sociale".

(19) Is there evidence to suggest which forms of on-line gambling (types of games) are most problematic in this respect?

Da un'indagine condotta da Eurispes risulta che quasi il 14% dei giocatori è un appassionato di giochi on-line, e indica i giochi più problematici in quanto di maggior richiamo presso i giocatori: Poker (64,3% dei giocatori on-line) e skill-games in generale.

(20) What is done at national level to prevent problem gambling? (E.g. to ensure early detection)?

La Legge n.88/2009 prevede che, al momento della sottoscrizione della domanda di concessione e per tutta la durata della stessa, il concessionario per l'esercizio e la raccolta del gioco a distanza assuma determinati obblighi tra cui quello di promuovere "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.

La decorrenza di detto obbligo è stata stabilita dal decreto direttoriale AAMS 8/02/2011.

Ai sensi del decreto legge n. 98 del 2011, convertito in Legge n.111/2011, si dispone che l'AAMS nell'ambito degli ordinari stanziamenti del proprio bilancio avvii in via

sperimentale, avvalendosi della collaborazione e delle competenze del partner tecnologico SOGEI, procedure di analisi e verifica sui comportamenti di gioco volte a introdurre, quanto prima, delle misure di prevenzione del fenomeno delle ludopatie.

A livello istituzionale l'AAMS utilizza una politica di comunicazione improntata alla legalità e alla responsabilità nell'accesso al gioco da parte dei cittadini. L'ultima campagna ha introdotto anche il logo "Gioco legale e responsabile", che deve essere presente in tutti i luoghi di fruizione del gioco (fisici e on-line) e in tutte le comunicazioni degli operatori, provider e operatori di gioco. Nell'ambito della prevenzione del gioco patologico, l'AAMS ha promosso, e tuttora promuove, diverse campagne informative, su canali fisici e web, anche in collaborazione con aziende sanitarie locali, formule di prevenzione e sostegno sanitario per i giocatori patologici, ad esempio: "Gioca senza esagerare", focalizzata sul divieto di partecipazione al gioco da parte dei minori; "Gioca responsabile", in collaborazione con Federserd, per l'assistenza alle persone che hanno problemi connessi al gioco, con la predisposizione di un numero verde, sito web www.giocaresponsabile.it; e rete di assistenza pubblica (medici di base, SERD, sportelli comunali, altri uffici amministrativi di competenza).

Si richiama l'attenzione su diverse campagne informative di sensibilizzazione nei confronti dei rivenditori di giochi, nonché il Progetto in collaborazione con il MOIGE "Movimento Italiano Genitori", per sensibilizzare i genitori sui rischi connessi alle ludopatie giovanili.

Anche i concessionari maggiori intervengono, con campagne e assistenza in strutture specializzate, per la prevenzione dei fenomeni ludopatici (Sisal: progetto "Gioca il Giusto", Lottomatica: "Gioca Responsabile").

(21) Is treatment for gambling addiction available at national level? If so, to what extent do on-line gambling operators contribute to the funding of such preventive actions and treatment?

Le Aziende Sanitarie Locali pubbliche (Asl) nelle Regioni italiane sono dotate di centri di supporto, a volte anche coadiuvate da associazioni private; le attività di supporto si svolgono principalmente attraverso i SERD – Servizi per le Dipendenze, servizio pubblico che fa parte del Dipartimento di Salute Mentale. Si aggiungono diverse attività anche a livello comunale, spesso in collaborazione con realtà di recupero specializzate. Accanto alle strutture pubbliche, agiscono anche numerosi centri di aiuto privati localizzati uniformemente in tutto il territorio nazionale.

Pur non essendo a conoscenza di dati numerici relativi alle quote di finanziamento su progetti in argomento, sappiamo che i maggiori operatori di gioco (Lottomatica e Sisal) partecipano attivamente nella predisposizione di canali di assistenza mirate in strutture specializzate per la prevenzione delle ludopatie.

(22) What is the required level of due diligence in national regulation in this field? (e.g. recording on-line players' behaviour to determine a probable pathological gambler?).

A riguardo, la Legge n. 88/2009 prevede i seguenti obblighi in capo ai Concessionari:

a) accesso dei giocatori al sito web dedicato ai giochi on-line esclusivamente dietro registrazione telematica da parte del sistema centrale dell'AAMS (di recente i protocolli PGAD, i protocolli di comunicazione del gioco a distanza tra AAMS e singoli Concessionari, sono stati ottimizzati, anche al fine di controllare maggiormente l'accesso al gioco).

b) Adozione e messa a disposizione di strumenti per l'autolimitazione, l'autoesclusione del gioco, esclusione per l'accesso al gioco del minore, nonché l'esposizione del divieto ai giochi ai minori in modo visibile negli ambienti virtuali di gioco. Si sottolinea che si tratta di strumenti tesi fundamentalmente all'autolimitazione e non di derivazione impositiva.

c) Promozione a livello istituzionale di comportamenti responsabili di gioco, e vigilanza sulla loro adozione da parte dei giocatori.

(23) What is the statutory age limit for having access to on-line gambling services in your Member State? Are existing limits adequate to protect minors?

Il limite di età fissato dalla normativa italiana per l'accesso ai servizi di gioco on-line (18 anni) è senz'altro adeguato stante che, al superamento dello stesso, la persona acquisisce la maggiore età e, quindi, la capacità d'agire.

(24) Are on-line age controls imposed and how do these compare to off-line 'face-to-face' identification?

L'accesso ai giochi on-line è subordinato all'apertura di un conto gioco, il cui presupposto essenziale è la maggiore età. La mancanza di un controllo "fisico" e sensibile sull'accesso ai giochi on-line rende concretamente impossibile la verifica su chi sia effettivamente il soggetto che utilizza un conto gioco quantunque regolarmente aperto. Per questo motivo si ritiene che solamente il controllo dell'età effettuato dal ricevitore fisico attraverso la richiesta di esibizione del documento d'identità oltreché l'esame obiettivo e la conoscenza diretta del giocatore, potrebbe garantire pienamente il rispetto del divieto.

Sostanzialmente, il controllo on-line è per sua stessa natura limitato alla verifica degli strumenti che il giocatore utilizza, mentre il controllo off-line si concretizza anche in una verifica diretta del giocatore.

(25) How are commercial communications for gambling services regulated to protect minors at national or EU level? (e.g. limits on promotional games that are designed as on-line casino games, sports sponsorship, merchandising (e.g. replica jerseys, computer games etc) and use of social on-line networks or video-sharing for marketing purposes.

In materia, in genere, oltre alla magistratura ed eventualmente alle Autorità di Garanzia, interviene il Giurì dell'Istituto Autodisciplina Pubblicitaria in ottemperanza alle previsioni del Codice di Autodisciplina. Tale Organo può disporre la cessazione immediata di messaggi pubblicitari che possano indurre alla propensione al gioco minorile ovvero inducano a sottovalutare le implicazioni patologiche del gioco irresponsabile.

Ad ogni buon conto, si suggerisce di valutare la definizione di un Codice Deontologico che assicuri regole comuni per tutti gli operatori della filiera del gioco.

(26) Which national regulatory provisions on license conditions and commercial communications for on-line gambling services account for the risks described in the Green Paper and seek to protect vulnerable consumers? How do you assess them?

Lo schema di convenzione per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi pubblici regolante i rapporti tra l'Amministrazione dei Monopoli di Stato e i soggetti aggiudicatari della concessione medesima, prevede, tra gli obblighi dei concessionari, quello di comunicare

preventivamente ad AAMS le iniziative e le campagne pubblicitarie e promozionali di livello nazionale e locale, organizzate dal concessionario stesso, al fine di consentire il necessario coordinamento con quelle previste da AAMS. In ogni caso, i concessionari devono attenersi scrupolosamente alle direttive poste dall'AAMS in ordine all'utilizzo del marchio istituzionale "Gioco Legale e Responsabile".

I concessionari, inoltre, devono fornire ai propri punti di vendita il materiale promozionale e pubblicitario sia istituzionale che di prodotto, evitando accuratamente di qualificare gli esercizi in termini generali; a tal proposito, il titolare del punto vendita deve esporre all'interno del locale, in corrispondenza dell'area dedicata ai giochi, il logo istituzionale dell'AAMS e le altre comunicazioni pubblicitarie che devono, in ogni caso, essere improntate alla valorizzazione del concetto di sicurezza e regolarità del gioco.

Con riferimento alle aree operative di gioco dei siti web dei concessionari, questi ultimi sono tenuti a collocare in modo visibile i medesimi loghi AAMS "Gioco Legale e Responsabile" ed un avviso recante il divieto di accesso al gioco on-line ai minori di anni 18.

Other comments on issues raised in section 2.3.1

2.3.2. Public order

(27) Are you aware of studies and/or statistical data relating to fraud and on-line gambling?

Non siamo a conoscenza di dati precisi ma sappiamo che la questione è attualmente allo studio della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. Come anticipato nella domanda 14, il Presidente della Commissione, Sen. Giuseppe Pisanu, ha recentemente lanciato un forte allarme sociale a riguardo, sottolineando l'estrema difficoltà di contrastare i siti di gioco non autorizzati, specialmente stranieri, motivo per cui suggerisce la necessità di prevedere il totale divieto di svolgere la raccolta dei giochi on-line.

(28) Are there rules regarding the control, standardisation and certification of gambling equipment, random generators or other software in your Member State?

(29) What, in your opinion, are the best practices to prevent various types of fraud (by operators against players, players against operators and players against players) and to assist complaint procedures?

Maggior certezza del diritto e controlli serrati a livello europeo da parte di un organismo sovranazionale in applicazione di una disciplina univoca per tutti gli Stati membri.

Con riferimento alle frodi degli operatori nei confronti dei giocatori, la miglior prassi per prevenirle è rappresentata da un sistema concessorio, come il nostro, in base al quale i soggetti che intendano acquisire la concessione per l'esercizio e la raccolta dei giochi anche in modalità on-line devono possedere (e mantenere per tutta la durata della concessione)

determinati requisiti di affidabilità, onorabilità, professionalità e indipendenza in capo agli amministratori, al presidente e ai procuratori delle società concessionarie stesse.

Una prassi senza dubbio efficace per prevenire le frodi in genere potrebbe essere rappresentata dall'introduzione del blocco dei flussi finanziari da e verso operatori che offrano, attraverso rete telematica, giochi e scommesse con vincite in denaro in difetto di una regolare concessione e autorizzazione o se, nella gestione della società, partecipano soggetti indagati e/o condannati per reati connessi alla criminalità organizzata di stampo mafioso, riciclaggio di denaro, reati fallimentari.

(30) As regards sports betting and outcome fixing - what national regulations are imposed on on-line gambling operators and persons involved in sport events/games to address these issues, in particular to prevent 'conflicts of interest'? Are you aware of any available data or studies relating to the magnitude of this problem?

Recentemente, il Ministero dell'Interno ha creato due organismi: l'UISS (Unità Informativa Scommesse Sportive), finalizzato al contrasto del fenomeno della corruzione e delle scommesse illecite nelle competizioni sportive, che raccoglie e analizza i dati pervenuti dagli organismi preposti all'organizzazione e gestione delle manifestazioni sportive e da tutti gli attori della filiera del gioco. Il secondo organismo è il GISS (Gruppo Investigativo Scommesse Sportive) composto da tutte le Forze di Polizia e con compiti investigativi sulle notizie pervenute dalla UISS.

Entrambi operanti presso il Dipartimento Pubblica Sicurezza interagiscono tra loro come primo e secondo livello della task force.

(31) What issues should in your view be addressed in priority?

(32) What risks are there that a (on-line) sports betting operator, which has entered into a sponsorship agreement with a sports club or an association, will seek to influence the outcome of a sports event directly or indirectly for profitable gain?

(33) What concrete cases are there that have demonstrated how on-line gambling could be used for money laundering purposes?

Dalle relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia e della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali relative al 2010, emerge con tutta evidenza l'inserimento della criminalità organizzata e dei più pericolosi clan camorristici e mafiosi nel comparto dei giochi, specie quelli on-line. L'inserimento della criminalità, nell'ambito delle scommesse per via telematica, è reso più agevole proprio dal sempre più facile accesso ai giochi attraverso le modalità on-line, attraverso gli internet-point, che esercitano la raccolta clandestina di scommesse tramite bookmaker stranieri privi di ogni autorizzazione da parte di AAMS.

Dettagliati elenchi di casi concreti di accertamento di infiltrazione mafiose e camorristiche sono pubblicati nella Relazione sulle infiltrazioni criminali nel gioco lecito e illecito della Commissione antimafia del 21/07/2011.

(34) Which micro-payments systems require specific regulatory control in view of their use for on-line gambling services?

A nostro parere è opportuno richiedere specifici controlli regolamentari soprattutto in riferimento ai mezzi di pagamento specifici per la partecipazione ai giochi a distanza, quali gli strumenti di moneta elettronica non nominativi (carte ricarica dei conti gioco). Il frequente utilizzo di tali strumenti elettronici per importi complessivamente rilevanti rientra tra gli indicatori generali di anomalia previsti dal decreto Ministero dell'Interno del 17 febbraio 2011 (infra domanda 35).

(35) Do you have experience and/or evidence of best practice to detect and prevent money laundering?

Al fine di agevolare gli operatori di gioco on-line, nell'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento di attività illecite, recentemente il citato decreto del 17 febbraio 2011 del Ministero dell'Interno ha fornito agli stessi degli indicatori di anomalie sia in ordine alla verifica dell'identità dei clienti, che alle modalità di esecuzione delle operazioni e ai mezzi di pagamento utilizzati (es. frequente utilizzo di strumenti di moneta elettronica, specie non nominativa, per importi complessivamente rilevanti; ricorso a tecniche di frazionamento del valore economico dell'operazione).

(36) Is there evidence to demonstrate that the risk of money laundering through on-line gambling is particularly high in the context of such operations set up on social web-sites?

(37) Are national e-commerce transparency requirements enforced to allow for illegally operated services to be tracked and closed? How do you assess this situation?

Il fatto stesso che il gioco on-line può essere gestito in Italia solo a fronte di un'apposita concessione statale, sia per operatori italiani che stranieri, implica necessariamente che tutte le operazioni di gioco avvengano dietro il controllo dell'AAMS secondo regole precise. In proposito, la Legge n.88/2009 (commi da 11 a 26) reca disposizioni in materia di esercizio e raccolta a distanza dei giochi poste nel rispetto dei principi di non discriminazione, necessità, proporzionalità e trasparenza.

Other comments on issues raised in section 2.3.2

2.3.3. Financing of benevolent and public interest activities as well as events on which on-line sports betting relies

(38) Are there other gambling revenue channeling schemes than those described in the Green Paper for the public interest activities at national or EU level?

(39) Is there a specific mechanism, such as a Fund, for redistributing revenue from public and commercial on-line gambling services to the benefit of society?

(40) Are funds returned or re-attributed to prevention and treatment of gambling addiction?

(41) What are the proportions of on-line gambling revenues from sports betting that are redirected back into sports at national level?

(42) Do all sports disciplines benefit from on-line gambling exploitation rights in a similar manner to horse-racing and, if so, are those rights exploited?

(43) Do on-line gambling exploitation rights that are exclusively dedicated to ensuring integrity exist?

(44) Is there evidence to suggest that the cross-border "free-riding" risk noted in the Green Paper for on-line gambling services is reducing revenues to national public interest activities that depend on channelling of gambling revenues?

(45) Do there exist transparency obligations that allow for gamblers to be made aware of whether and how much gambling service providers are channelling revenues back into public interest activities?

Other comments on issues raised in section 2.3.3

2.4. Enforcement and related matters

(46) Which form of regulatory body exists in your Member State and what are its competences, its scope of action across the on-line gambling services as defined in the Green Paper?

In Italia l'AAMS svolge l'attività diretta alla regolazione e al controllo dell'intero comparto dei giochi, fisico e on-line, dopo averne acquisito, a partire dal 2002, le funzioni statali. Si occupa del rilascio, sospensione e revoca delle concessioni svolgendo altresì funzioni di vigilanza con controlli amministrativi e tecnici presso i punti di raccolta fisica dei giochi. Con

riferimento alla modalità on-line, svolge controlli attraverso la SOGEI, la società di Information and Communication Technology del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Inoltre, l'AAMS, SOGEI e la School of management del Politecnico di Milano, in collaborazione con i principali attori della filiera, hanno creato l'Osservatorio sul gioco on-line che si prefigge lo scopo di studiare approfonditamente e criticamente il mercato dei giochi on-line.

(47) Is there a national register of licensed operators of gambling services? If so, is it publicly accessible? Who is responsible for keeping it up to date?

In Italia, tutti i soggetti concessionari autorizzati al gioco a distanza sono regolarmente registrati presso l'AAMS che ne rende note le generalità attraverso pubblicazione di un elenco nel proprio sito istituzionale. L'AAMS stessa, nello svolgimento del suo potere di revocare o sospendere le concessioni in determinati casi di inadempimento, aggiorna regolarmente detto elenco.

L'art. 24 comma 29 del decreto legge n.98/2011, convertito in Legge n. 111 del 15 luglio 2011, dispone la creazione di apposito elenco di operatori che offrano, attraverso rete telematica, giochi e scommesse con vincite in denaro in difetto di una regolare concessione e autorizzazione; gli operatori bancari, postali e finanziari, comprese ad esempio le società emittitrici di carte di credito, segnalano all'AAMS i dati identificativi dei soggetti che dispongono trasferimenti di denaro a favore dei soggetti contenuti in tale elenco.

(48) Which forms of cross-border administrative cooperation are you aware of in the domain of gambling and which specific issues are covered?

Il 28 giugno 2011 l'AAMS e ARJEL (Francia) hanno firmato un accordo di cooperazione al fine di contrastare in maniera sinergica e sempre più efficacemente i siti di gioco illegale, favorire il concetto di etica nelle competizioni sportive, controllare e sostenere gli operatori di gioco legali, tutelare i giocatori. L'importanza dell'accordo sta nel fatto che è il primo in assoluto siglato tra due autorità che sovrintendono all'offerta di gioco a distanza.

(49) Are you aware of enhanced cooperation, educational programmes or early warning systems as described in the Green Paper that are aimed at strengthening integrity in sport and/or increase awareness among other stakeholders?

(50) Are any of the methods mentioned in the Green Paper, or any other technical means, applied at national level to limit access to on-line gambling services or to restrict payment services? Are you aware of any cross-border initiative(s) aimed at enforcing such methods? How do you assess their effectiveness in the field of on-line gambling?

A livello nazionale vengono applicati i seguenti metodi per limitare l'accesso ai servizi di gioco d'azzardo on-line:

- blocco del protocollo internet: con riferimento al gioco offerto da siti non autorizzati, l'AAMS sovrintende alla procedura di inibizione dei siti prevista dal Decreto del Direttore Generale di AAMS 02/01/2007 relativo alla rimozione di casi di offerta, in assenza di

autorizzazione, attraverso rete telematica, di giochi, lotterie, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro.

Il decreto legge n. 98/2011, convertito in Legge n.111/2011 (art. 24, co. 29) prevede che gli operatori bancari, postali e finanziari, comprese ad esempio le società emittitrici di carte di credito, segnalino all'AAMS i dati identificativi dei soggetti che dispongano trasferimenti di denaro a favore di operatori che offrano, attraverso rete telematica, giochi e scommesse con vincite in denaro in difetto di una regolare concessione e autorizzazione. A tale scopo è istituito presso l'AAMS un apposito elenco.

Riteniamo che, nel complesso, l'Italia abbia un buon sistema, suscettibile di miglioramento con l'eventuale l'introduzione di sistemi di blocco dei flussi finanziari verso operatori privi di autorizzazioni all'esercizio dei giochi.

(51) What are your views on the relative merits [in terms of suitability and efficiency] of the methods mentioned in the Green Paper as well as any other technical means to limit access to gambling services or payment services?

Other comments on issues raised in section 2.4

Other comments on issues raised in the Green Paper