



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

Libro verde sul gioco d'azzardo *on-line* nel mercato interno
(COM(2011)128 definitivo/2)

DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
(Doc. XVIII, n. 52)

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato il Libro verde sul gioco d'azzardo *on-line* nel mercato interno (COM(2011)128 definitivo/2);

tenuto conto della relazione e del progetto di risoluzione approvata, in esito all'esame del Libro verde, dalla Commissione mercato interno e tutela dei consumatori del Parlamento europeo (INI/2011/2084);

considerati gli orientamenti definiti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia relativamente alla compatibilità delle legislazioni nazionali in materia di giochi d'azzardo con i principi della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, da ultimo nella sentenza del 15 settembre 2011 nella causa C-347/09;

sottolineato come il Libro verde intenda opportunamente avviare una riflessione sui problemi specifici di ordine pubblico e sui rischi sociali connessi alla crescita nell'Unione europea dell'offerta di servizi di gioco d'azzardo *on-line*, nonché sugli strumenti normativi e tecnici necessari per garantire la tutela dei consumatori e l'ordine pubblico;

considerato che:

il settore del gioco d'azzardo *on-line* ha conosciuto negli ultimi anni una crescita impressionante all'interno dell'Unione Europea, raggiungendo nel 2008 un fatturato annuo superiore a 6,16 miliardi di euro, che probabilmente si raddoppierà entro il 2013, e che l'Italia figura tra i mercati più grandi, avendo fatto segnare nel 2008 un ammontare lordo dei proventi pari all'1,18 per cento del PIL;



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

secondo i più recenti dati raccolti dalla Commissione Finanze nel corso di un'audizione del Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, nel 2010 il settore dei giochi *on-line* ha realizzato in Italia un fatturato pari a circa 5 miliardi di euro;

il quadro normativo in materia appare caratterizzato dalla notevole frammentazione delle varie discipline nazionali, in particolare per quanto riguarda le condizioni per l'accesso al mercato da parte degli operatori;

in tale contesto si è assistito allo sviluppo di un relevantissimo mercato transfrontaliero illegale dei giochi d'azzardo *on-line*, nel quale sono presenti sia operatori completamente illegali, che gestiscono scommesse e giochi d'azzardo clandestini senza alcuna licenza o forma di controllo pubblico, sia operatori titolari di regolare licenza in uno o più Stati membri che forniscono servizi di gioco d'azzardo ai cittadini di altri Stati membri senza avere ottenuto da questi ultimi una specifica autorizzazione o concessione;

i servizi di gioco d'azzardo non sono disciplinati da una normativa settoriale specifica europea e non rientrano, in ragione delle loro peculiarità, nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno;

il settore del gioco *on-line* presenta elementi di delicatezza molteplici, relativi, in particolare: alla tutela dei diritti dei consumatori, in generale, ed in specie dei minori; alla tutela contro i rischi di frode; al contrasto delle forme di ludopatia; alla lotta contro le infiltrazioni nel settore delle organizzazioni criminali; al contrasto rispetto alle pratiche di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita; alla tutela del gettito erariale derivante dai giochi;

tali caratteristiche rendono necessaria la presenza, a livello dei singoli Stati, di presidi, normativi e di vigilanza, di carattere pubblicistico, volti a tutelare i predetti interessi collettivi: sulla scorta di questa esigenza molti Stati membri prevedono, sia pure in forme differenziate, regimi autorizzatori o concessori, o comunque modalità di controllo sugli operatori che accedono al predetto mercato dei giochi *on-line*;



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

anche la richiamata relazione della Commissione per il mercato interno del Parlamento europeo riconosce, per le ragioni sopra indicate, la ragionevolezza e la legittimità delle discipline nazionali volte a determinare il numero degli operatori, nonché il tipo e il volume dei giochi;

rispetto alle esigenze di tutela appena richiamate, l'ordinamento italiano vigente in materia costituisce certamente un modello positivo, in quanto prevede: un organismo pubblico, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) che esercita in modo unitario le competenze amministrative e di vigilanza pubblica sull'intero settore dei giochi; un sistema concessorio che subordina la prestazione dei servizi di gioco a precise condizioni, soggettive ed oggettive, nonché stringenti requisiti di trasparenza e di solidità patrimoniale per i soggetti concessionari dei giochi; il divieto assoluto di partecipare ai giochi d'azzardo per i minori di anni diciotto; interventi di informazione e recupero volti a contrastare i fenomeni del gioco compulsivo e delle ludopatie;

in questo panorama una questione cruciale è costituita dal fenomeno, sempre più ampio, di operatori di gioco *on-line*, aventi sede in uno Stato membro dell'Unione europea ovvero in uno Stato extra-UE, che offrono i propri servizi di gioco anche a consumatori ubicati in altro Stato membro, senza disporre di alcun titolo concessorio rilasciato dallo Stato membro di residenza del consumatore e senza sottostare ad adeguati controlli da parte di quest'ultimo Stato;

a fronte di tali fenomeni, molti Stati membri, tra cui l'Italia, hanno opportunamente stabilito il divieto di offrire servizi di gioco *on-line* sul proprio territorio a tutti quegli operatori, anche autorizzati in altri Stati membri, che non fossero titolari di un titolo concessorio rilasciato dai propri competenti organismi nazionali;

tali previsioni sono state oggetto di un ampio contenzioso in numerosi Stati membri, giungendo fino alla Corte di giustizia dell'Unione europea;

l'orientamento emerso in materia in alcune sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, tra le quali, da ultima, la sentenza del 15 settembre 2011 (causa C-347/09) relativa alla normativa austriaca, conferma il principio secondo cui gli Stati membri possono limitare



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

l'accesso al mercato dei giochi ai soli operatori che abbiano conseguito la relativa concessione dal regolatore nazionale, escludendo inoltre che esista alcun obbligo di mutuo riconoscimento dei titoli autorizzatori o concessori rilasciati in materia dai diversi Stati membri;

prossimamente la Corte di giustizia UE sarà chiamata a pronunciarsi anche sulla disciplina italiana in materia, a seguito di un rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte di Cassazione italiana nelle cause riunite Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10), sulle quali l'Avvocato generale presso la Corte ha presentato le proprie conclusioni il 27 ottobre 2011;

appare importante evitare che, in nome di una malintesa interpretazione dei principi sanciti dai trattati europei, siano in alcun modo indeboliti i presidi instaurati dai diversi Stati, nell'esercizio delle loro scelte politiche discrezionali, a tutela degli interessi pubblici richiamati in precedenza;

rilevata l'esigenza che il presente documento sia trasmesso, unitamente al parere espresso dalla XIV Commissione, alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico informale, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio;

INVITA IL GOVERNO

ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali dell'Unione europea affinché:

a) siano rinforzati, a livello nazionale e transnazionale, tutti gli strumenti per un più rigoroso contrasto di tutte le forme di gioco illegali o prive di titolo pubblico, al fine di rispondere alle prioritarie esigenze di tutelare i diritti dei consumatori, in specie dei minori, di assicurare l'ordine pubblico e di garantire gli interessi erariali;

b) si tenga realisticamente conto del fatto che le peculiari caratteristiche, di mercato e tecnologiche, che caratterizzano il settore dei giochi d'azzardo *on-line*, nonché l'esigenza di garantire un controllo capillare ed attento a



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

livello nazionale, a tutela degli interessi pubblici, rendono molto problematica, e forse nemmeno del tutto auspicabile, una completa armonizzazione a livello europeo delle diverse discipline vigenti in materia nei vari Stati membri, in particolare per quanto riguarda le condizioni di accesso al mercato;

c) sia ribadita la fondatezza e la compatibilità con i principi dell'Unione europea dell'assetto concessorio adottato dall'ordinamento italiano, in particolare al fine di evitare che l'ingresso indiscriminato nel mercato italiano di operatori di gioco *on-line* basati in altri Stati membri possa determinare un indebolimento degli strumenti regolatori posti a tutela dei consumatori, oltre a rappresentare una forma di concorrenza sleale nei confronti degli operatori nazionali, sottoposti ad un regime di requisiti ed obblighi molto più rigoroso;

d) in tale contesto, sia definitivamente riconosciuto il diritto di ciascuno Stato membro dell'Unione europea ad assoggettare gli operatori titolari di un'autorizzazione o concessione rilasciata da altro Stato membro che offrano servizi di gioco d'azzardo via *internet* anche in quest'ultimo Stato, a requisiti ed obblighi riconducibili alla tutela di interessi pubblici, quali: la valutazione delle qualifiche professionali e dell'integrità degli operatori stessi; la protezione dei consumatori contro i rischi di frode; il contrasto alle infiltrazioni del settore da parte della criminalità organizzata; la lotta alle diverse forme di dipendenza patologica dal gioco;

e) si provveda a sancire a livello europeo il principio in base al quale, nel caso di utilizzo di eventi sportivi nazionali e internazionali da parte degli operatori di giochi d'azzardo *on-line* aventi sede in uno Stato diverso in cui l'evento stesso è stato organizzato, occorre riconoscere un giusto compenso a favore degli avvenimenti sportivi su cui si basa il gioco d'azzardo, al fine di scongiurare forme di "parassitismo" e distorsioni del mercato sotto il profilo della distribuzione dei proventi del gioco;

f) sia adottata una nozione di "servizio di gioco d'azzardo *on-line*" ampia, che ricomprenda servizi quali le scommesse sportive anche nel settore ippico, i giochi da casinò, le scommesse con *spread* (o *spread betting*), i giochi multimediali o promozionali, i servizi di gioco d'azzardo gestiti da e a beneficio di associazioni di beneficenza e organizzazioni senza scopo di lucro, le lotterie;



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

g) si promuovano misure comuni a livello europeo per perseguire le frodi sportive legate alle scommesse sportive e per prevenire e rimuovere i conflitti di interesse tra gli operatori del settore delle scommesse e i club sportivi, le squadre e gli atleti in attività;

h) si valuti l'opportunità di estendere a livello europeo il divieto assoluto, già vigente in alcuni Stati membri, tra i quali l'Italia, di partecipazione ai giochi d'azzardo *on-line* da parte dei minori;

i) in tale ambito, si elaborino norme comuni in materia di pubblicità dei giochi d'azzardo - televisiva o a mezzo stampa scritta, ivi inclusi comunicazioni e promozioni commerciali *on-line* e forme di *marketing* diretto - che tutelino sufficientemente i minori e i consumatori vulnerabili;

l) siano rafforzati i meccanismi di identificazione dei titolari dei conti di gioco, in quanto l'instaurazione di un sistema completo ed efficace di identificazione risulta decisivo sia al fine di contrastare i fenomeni di riciclaggio, sia per introdurre strumenti automatici che consentano di individuare i minori che si avvicinano al gioco d'azzardo e di escludere la possibilità, per il singolo giocatore, di investire nelle attività di gioco somme eccessive;

m) siano superate le difficoltà relative all'applicazione ai servizi di gioco d'azzardo *on-line* della normativa recata dalla direttiva 2005/60/CE (cosiddetta terza direttiva sul riciclaggio), che pure in generale ricomprende nel suo ambito di operatività anche i casinò *on-line*, legate alla molteplicità dei servizi generalmente offerti dai siti *web* destinati ai giochi d'azzardo *on-line*, nonché al fatto che l'operatore può aver ottenuto la licenza per operare in più di una giurisdizione;

n) siano incrementate le forme di collaborazione, assistenza e scambio di informazioni tra le diverse amministrazioni nazionali competenti sul settore del gioco d'azzardo *on-line*, in particolare al fine di contrastare le frodi, i fenomeni di riciclaggio e le pratiche evasive, anche attraverso meccanismi condivisi di blocco dei siti di gioco non autorizzati.



Camera dei Deputati

COMMISSIONE POLITICHE
DELL'UNIONE EUROPEA

Parere sul "Libro verde sul gioco d'azzardo *on-line* nel mercato interno - COM(2011)128 def./2".

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea.

esaminato il "Libro verde sul gioco d'azzardo *on-line* nel mercato interno - COM(2011)128 def./2";

tenuto conto della relazione e del progetto di risoluzione approvati, in esito all'esame del Libro verde, dalla Commissione mercato interno e tutela dei consumatori del Parlamento europeo (INI/2011/2084);

premesso che:

i servizi di gioco d'azzardo *on-line* non sono disciplinati da una normativa specifica dell'Unione europea e non rientrano, in ragione delle loro peculiarità, nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno. Sono invece soggetti alle disposizioni delle direttive 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi, 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, 1997/7/CE sulla vendita a distanza, 2005/60/CE sul riciclaggio di proventi di attività criminose, 1995/46/CE sulla protezione dei dati personali, 2002/58/CE sulla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, e 2006/112/CE sul sistema comune d'imposta sul valore aggiunto;

i medesimi servizi ricadono, peraltro, nell'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di libera prestazione dei servizi, di cui all'articolo 56 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE);



Camera dei Deputati

COMMISSIONE POLITICHE
DELL'UNIONE EUROPEA

in assenza di una disciplina specifica a livello europeo si sono venute definendo regolamentazioni nazionali fortemente differenziate, in particolare per quanto riguarda le condizioni per l'accesso al mercato da parte degli operatori, a fronte della forte rilevanza economica assunta dal settore del gioco d'azzardo on-line che ha raggiunto, nell'UE, un fatturato annuo superiore a 6,16 miliardi di euro nel 2008;

questa forte frammentazione del quadro normativo ha favorito lo sviluppo di un significativo mercato transfrontaliero illegale, nel quale sono presenti operatori che gestiscono scommesse e giochi d'azzardo clandestini senza alcuna licenza o forma di controllo pubblico nonché operatori titolari di regolare licenza in uno o più Stati membri che forniscono servizi di gioco d'azzardo ai cittadini di altri Stati membri senza avere ottenuto da questi ultimi una specifica autorizzazione;

in numerosi Stati membri si è sviluppato, conseguentemente, un forte contenzioso giurisdizionale che ha richiesto a più riprese l'intervento della Corte di giustizia. Gli orientamenti stabiliti dalla Corte, pur chiarendo l'ambito di applicazione ai giochi *on-line* della libera prestazione dei servizi, non hanno tuttavia eliminato incertezze e controversie in merito alla possibilità degli Stati membri di stabilire restrizioni proporzionate e giustificate da ragioni imperative di interesse pubblico consentite dal richiamato articolo 56 del Trattato sul funzionamento dell'UE;

tali restrizioni possono essere giustificate, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e dalla richiamata relazione della Commissione per il mercato interno del Parlamento europeo, dalla protezione dei consumatori, ed in specie dei minori, dalla prevenzione e dal contrasto delle frodi e delle forme di ludopatia, dalla lotta contro le infiltrazioni nel settore delle organizzazioni criminali e contro il riciclaggio dei capitali di provenienza illecita, dalla salvaguardia del gettito derivante dai giochi;

la tutela degli interessi pubblici sopra richiamati può giustificare, in particolare, come ribadito dalla Corte di giustizia da ultimo nella sentenza del 15 settembre 2011 (causa C-347/09), il mantenimento di regimi autorizzatori o concessori, o di altre modalità di selezione e controllo sugli operatori nonché di regole volte a limitare il tipo e il volume dei giochi. La Corte di giustizia ha invece escluso l'obbligo di mutuo riconoscimento dei titoli autorizzatori o concessori rilasciati in materia dai diversi Stati membri;



Camera dei Deputati

COMMISSIONE POLITICHE
DELL'UNIONE EUROPEA

prossimamente la Corte di giustizia UE sarà chiamata a pronunciarsi anche sulla disciplina italiana in materia, in relazione ad un rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte di Cassazione italiana nelle cause riunite Costa e Cifone (C-72/10 e C-77/10) sulle quali l'Avvocato generale presso la Corte ha presentato le proprie conclusioni il 27 ottobre 2011:

le peculiari caratteristiche tecnologiche dei servizi di gioco d'azzardo *on-line*, che possono essere forniti da soggetti stabiliti in qualsiasi luogo del pianeta, rendono poco efficaci le misure adottate dai singoli Paesi membro per il contrasto alle pratiche illegali e richiedono, pertanto, un approccio comune a livello europeo;

occorre assicurare un adeguato coinvolgimento di tutte le parti in causa nel settore sportivo, europeo e nazionali, nella predisposizione delle misure di carattere normativo e non normativo in materia di giochi e scommesse *on-line* su eventi sportivi;

appare, pertanto, appropriato un intervento legislativo a livello europeo per stabilire norme minime comuni in grado di assicurare certezza e coerenza nel quadro giuridico applicabile al settore e contrasto alle attività illegali, tenendo debitamente conto della tutela degli interessi pubblici sopra richiamati:

rilevata l'esigenza che il presente parere sia trasmesso, unitamente al documento finale approvato dalla Commissione di merito, alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico informale, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) provveda la Commissione di merito a segnalare nel documento finale la necessità che il Governo promuova, senza escludere il ricorso ad una cooperazione rafforzata tra gli Stati membri, la predisposizione di una direttiva dell'Unione europea che:

- stabilisca regole minime comuni per il rilascio, da parte degli Stati membri, di autorizzazioni o concessioni per l'esercizio dei servizi di gioco *on-line*;

- assicuri al tempo stesso, in coerenza con il principio di sussidiarietà e con i principi definiti dalla Corte di giustizia, che ciascuno Stato membro possa, in base alle specificità del proprio ordinamento, prevedere, per il rilascio delle autorizzazioni o concessioni, requisiti e



Camera dei Deputati

SERVIZIO COMMISSIONI

condizioni non discriminatorie per rispondere alle prioritarie esigenze di tutela l'ordine pubblico, dei diritti dei consumatori, in specie dei minori e degli interessi erariali;

- preveda procedure di rilascio delle licenze semplificate per quegli operatori che hanno già ottenuto la licenza in un altro Stato membro;

- contempli una definizione ampia di "servizio di gioco d'azzardo *on-line*", che includa le scommesse sportive anche nel settore ippico, i giochi da casinò, le scommesse con *spread* (o *spread betting*), i giochi multimediali o promozionali, i servizi di gioco d'azzardo gestiti da e a beneficio di associazioni di beneficenza e organizzazioni senza scopo di lucro, le lotterie;

- stabilisca il principio per cui, nel caso di utilizzo di eventi sportivi nazionali e internazionali da parte degli operatori di giochi d'azzardo *on-line* aventi sede in uno Stato diverso in cui l'evento stesso è stato organizzato, sia riconosciuto un giusto compenso a favore degli organizzatori degli avvenimenti sportivi su cui si basa il gioco d'azzardo, al fine di scongiurare forme di "parassitismo" e distorsioni del mercato sotto il profilo della distribuzione dei proventi del gioco;

- introduca strumenti specifici per la cooperazione tra le autorità nazionali competenti sul settore del gioco d'azzardo *on-line*, in particolare al fine di contrastare le frodi, i fenomeni di riciclaggio e l'evasione fiscale;

- preveda, per garantire una maggiore protezione dei consumatori, la predisposizione di *black list* nazionali degli operatori di gioco non autorizzati al fine di adottare misure coordinate quali ad esempio il blocco dei siti e dei pagamenti;

2) provveda altresì la Commissione di merito a segnalare nel documento finale la necessità che il Governo si adoperi affinché:

- siano adottate a livello europeo misure comuni per perseguire le frodi sportive legate alle scommesse sportive e per prevenire e rimuovere i conflitti di interesse tra gli operatori del settore delle scommesse e i club sportivi, le squadre e gli atleti in attività;

- sia rafforzata la cooperazione transfrontaliera giudiziale e di polizia, in particolare con riferimento al fenomeno delle partite truccate correlate alle scommesse sportive;

- si incentivino le parti in causa europee e nazionali nel settore sportivo e gli operatori di servizi di scommesse a sviluppare programmi educativi, campagne di informazione o sistemi di allarme preventivo per atleti, allenatori, arbitri, dipendenti del settore ippico o operatori pubblici e privati di gioco d'azzardo online al fine di rafforzare il controllo del rispetto della normativa e prevenire le partite truccate;

- si prevedano sanzioni efficaci e proporzionate per atleti, allenatori, arbitri, dipendenti del settore ippico o operatori pubblici e privati di gioco d'azzardo *on-line* al fine di rafforzare il controllo del rispetto della normativa e prevenire le partite truccate;



Camera dei Deputati

COMMISSIONE POLITICHE
DELL'UNIONE EUROPEA

- sia stabilito a livello europeo il divieto assoluto, già vigente in alcuni Stati membri tra i quali l'Italia, di partecipazione dei minori e di altre categorie vulnerabili ai giochi d'azzardo *on-line*;

- siano introdotte norme comuni in materia di pubblicità, ivi inclusi comunicazioni e promozioni commerciali *on-line* e marketing diretto, che tutelino sufficientemente i minori e i consumatori vulnerabili.