

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:

Microgame S.p.A. è società di diritto italiano, con sede in Via Giovanni Agnelli, Zona Industriale Lotto D/4 – Benevento (“Microgame”), che svolge, in virtù di appositi titoli rilasciati dalla competente Amministrazione Italiana - direttamente o tramite società controllate - l’attività di erogazione di servizi di connettività, di concessionario per la raccolta per il gioco e scommesse on-line, nonché di gestore di un circuito poker on-line.

L’attività di Microgame consiste nel fornire servizi "chiave in mano" a operatori di gioco. La piattaforma di Microgame, la quale comprende più di 40 operatori e oltre 150 siti web di gioco online raccoglie circa il 30% del mercato italiano del gioco online.

Recentemente Microgame, avendo ricevuto la licenza ARJEL per le scommesse sportive in Francia, ed essendo in procinto di partecipare alle gare per le licenze di gioco in Spagna, ha anche avuto modo di approfondire i contesti regolatori di queste due nazioni.

In quanto leader del mercato italiano, nel quale è presente sin dalla nascita dello stesso, Microgame ha una esperienza profonda delle problematiche regolatorie ed economiche del gioco online in contesti regolati. Microgame desidera condividere le conoscenze derivanti da questa lunga e ricca esperienza.

La partecipazione al processo di consultazione avviato dalla Commissione Europea con la pubblicazione in data 24 marzo 2011 del Libro Verde sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno rappresenta per Microgame un’irripetibile opportunità per illustrare gli elementi riscontrati nell’esercizio della propria attività imprenditoriale e garantire quindi alla Commissione il più ampio e completo set di informazioni rilevanti per una piena comprensione del fenomeno del gioco on line.

Ciò con l’auspicio che anche alla luce di tali elementi la Commissione possa in futuro promuovere un formale processo di regolamentazione – su base europea – dei più significativi aspetti dei servizi di gioco on line, quali posti in luce nel presente documento.

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?

Nessuna risposta

(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)

La politica sottostante gli interventi normativi nel settore del gioco e scommesse in Italia è sicuramente improntata ad una forte incentivazione commerciale, sostanzialmente per aumentare il gettito fiscale. Ciò si desume non solo implicitamente dalla lettura sistematica degli interventi normativi primari e secondari, ma anche esplicitamente. In tal senso è eloquente l'articolo 12 del Decreto Legge 28 aprile 2009, n. 39 convertito dalla Legge del 24 giugno 2009, n. 77, il quale recita come segue: "Al fine di assicurare maggiori entrate non inferiori a 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009, il Ministero dell'economia e finanze [.....] può [...]".

Grazie al sistema di interventi normativi, espressione di una politica di incentivazione del settore del gioco e scommesse, nel periodo 2004-2010 si è registrato un incremento di raccolta di giochi e scommesse da Euro 24,786 miliardi a Euro 61,453 miliardi (dati AAMS). Nello stesso periodo la raccolta di giochi a distanza è cresciuta da zero a Euro 4,827 miliardi (dati AAMS).

L'incremento costante degli incassi relativi ai giochi legali (e delle relative entrate tributarie dello Stato) deriva da una sottrazione di quote sempre più imponenti di mercato al gioco illegale, accrescendo il livello di legalità dell'offerta destinata ai fruitori italiani. Questa valutazione comporta quindi il corollario per cui, per prevenire o contrastare il gioco illegale, occorre fornire maggiori occasioni di gioco legalizzato e non certo introdurre ingiustificate limitazioni al medesimo.

Fatta questa necessaria premessa, si precisa che sul mercato nero sono disponibili solo dati empirici provenienti da diverse fonti e difficilmente verificabili. Ad esempio, secondo il Rapporto Italia Eurispes 2010, con riferimento al 2009 veniva stimato globalmente (reti fisiche e online) in 6,5 miliardi il mercato delle scommesse clandestine. Secondo l'agenzia di stampa Agicos, nel 2009 le scommesse accettate dalla rete terrestre dei cosiddetti Centri Elaborazione Dati ammontavano a circa 1,6 miliardi di Euro, dato cresciuto a 2,5 miliardi di Euro nel 2010. Alla stima delle scommesse clandestine si deve però aggiungere il mercato nero riferito ad altri giochi attualmente non disponibili legalmente in Italia, quali il Poker Cash e i giochi da Casinò.

Le stime di evoluzione del mercato online conseguente all'introduzione imminente di nuove forme di gioco quali il Poker in forme diverse dal torneo (Cash Game) e i giochi da Casinò rappresentano una raccolta di oltre 20 miliardi di Euro nel 2012 (varie fonti citate da Agicos). Appare ragionevole supporre che una quota preponderante della differenza, circa 15 miliardi di Euro, rappresenti il mercato nero attuale.

In conclusione, va rimarcato che il mercato nero sta crescendo in Italia nei primi cinque mesi del 2011 a scapito del mercato domestico legale. Infatti la raccolta a distanza di scommesse da gennaio a maggio del 2011 è stata inferiore del 12% rispetto al periodo analogo dell'anno precedente. Osservazioni empiriche suggeriscono che questo calo sia in gran parte da

attribuire a uno spostamento della clientela verso i siti .com, dovuto a vari fattori tra i quali il ritardo nella apertura del mercato del poker cash e dei giochi di casinò.

(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?

I cittadini italiani possono accedere all'offerta di gioco d'azzardo online proposta da operatori privi di concessione rilasciata dallo Stato italiano, ma titolari di licenza rilasciata da uno degli Stati membri dell'UE. Come, a titolo di esempio:

www.portomasogaming.com (Glimmer Ltd e Grinder Ltd - Malta)

www.crazypoker.net (Go North Ltd - Malta)

www.goldbet.com (Goldbet Sportwetten GmbH - Austria)

www.bet1128.com (Centurionbet Ltd – Malta di proprietà di ParadiseBet Ltd - UK)

www.planetwin365.com (Skysport365 GmbH - Austria)

Per fruire del servizio è necessario registrarsi ed aprire un conto di gioco.

Gli ultimi tre operatori citati accettano gioco anche attraverso punti di vendita (Centri Elaborazione Dati), in tal caso operano come le agenzie autorizzate accettando gioco anonimo (la giocata viene trasmessa via internet all'operatore e al giocatore viene rilasciato uno scontrino)

Nella "vendita transfrontaliera di servizi di scommesse", è fortemente presente sul territorio italiano la società Stanleybet International Ltd (titolare di licenza UK) che, per la raccolta del gioco, utilizza esclusivamente i Centri di Elaborazione Dati.

Una parte importante dell'offerta online illegale viene intermediata dai gestori di alcuni punti vendita. In questo caso il gestore del punto di vendita utilizza il proprio conto su un sito internet privo di concessione italiana sul quale accetta scommesse (rimandiamo per maggiore dettaglio a domanda 9)

L'offerta di questi operatori si differenzia in modo significativo rispetto all'offerta legale di operatori con regolare concessione italiana:

- Essi godono di una tassazione più favorevole (minore di circa 3 a 5 punti percentuali della raccolta per le scommesse sportive) e possono proporre quote più aggressive
- Il palinsesto e l'offerta prodotti è più ampia, non essendo limitata dalla normativa italiana (palinsesto scommesse libero, poker cash e giochi da casinò)
- Non rispettano i vincoli concessori onerosi della normativa italiana e pertanto godono di costi di esercizio più bassi

Per questi motivi i suddetti operatori esercitano una concorrenza sleale, sottraendo quote di mercato e proventi economici agli operatori legali. L'impatto sul settore economico e sul suo indotto è fortemente negativo.

Peraltro gli operatori privi di concessione italiana sfuggono ai seguenti controlli:

- Antiriciclaggio (tracciamento delle operazioni finanziarie)
- Antifrode (ad esempio scommesse anomale, truffe, collusione)
- Verifiche della identificazione del giocatore e controllo della maggiore età

- Tracciamento e verifica delle operazioni di gioco (garantita da operatori con concessione italiana attraverso il collegamento obbligatorio al sistema di controllo centrale AAMS/SOGEL)

Pertanto questa offerta si presta a infiltrazioni e manipolazioni dalla criminalità, e non garantisce la stessa sicurezza della offerta di gioco proposta da operatori detentori di regolare concessione italiana. L'effetto sul mercato (concorrenza sleale, mancato presidio su fenomeni devianti) e sul consumatore (minore sicurezza della liceità del gioco, minore garanzia di tutela dei minori e di limitazione delle ludopatie) è dunque fortemente negativo. Inoltre vengono sottratte entrate erariali allo Stato italiano.

Anche se, astrattamente, si potrebbe obiettare che questi operatori (o, almeno, alcuni di essi), ottemperando agli obblighi corrispondenti alla legislazione dello Stato che ha rilasciato loro la licenza (tipicamente, Malta), potrebbero essere soggetti a controlli equivalenti, va rimarcato che le autorità di riferimento non hanno una presenza nello Stato italiano e non sono in grado di offrire ai giocatori e agli operatori lo stesso grado di controllo e di tutela. Ad esempio, un giocatore può verificare l'esito della sua transazione di gioco sul sito di AAMS e può rivolgersi all'autorità direttamente in caso di problemi (sospetti di truffa, vincite non pagate, ecc). Non risulta che le autorità di altri Paesi siano strutturate per offrire efficacemente le stesse garanzie.

Infine dobbiamo ribadire che il mercato nero sta crescendo in Italia nel primo semestre 2011 a scapito del mercato domestico legale, a riprova della sua "competitività" anomala.

(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?

Esistono numerosi operatori non-Ue presenti sul mercato. A titolo di esempio, alcuni siti e operatori di riferimento:

www.casinorewards.com (e relativi partner per il mercato italiano: Casino Action, Casino Online, Casino Classic, Blackjack Ballroom, Golden Tiger Casino, Zodiac Casino, Captain Cooks) opera con licenza canadese

www.copacabanapoker.com (Vision Media Services N.V – Antille Olandesi)

www.jbetpoker.com (Global online Ltd – Canada)

Va inoltre citato il caso di FullTiltPoker, con licenza a Alderney, attualmente sospesa, il quale, fino a pochi giorni prima della sospensione accettava illegalmente gioco da cittadini residenti in Italia. Sembra che questa pratica sia stata interrotta in previsione dell'ottenimento, ora in forse, della concessione in Italia.

Per quanto riguarda l'impatto su mercato e consumatori della presenza di questi operatori, si riportano gli stessi fenomeni e problemi descritti nella risposta alla domanda (3).

(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?

Come indicato anche nel presente Libro verde, la giurisprudenza ha precisato che, tenuto conto dell'assenza di armonizzazione comunitaria in tale materia, gli Stati membri possono imporre restrizioni all'organizzazione e alla gestione di tali attività sul loro territorio al fine di tutelare l'ordine pubblico dai rischi di frode e criminalità nonché i consumatori

dall'incitazione eccessiva al gioco (Sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C 338/04, C 359/04 e C 360/04, Placanica e a. giurisprudenza ivi citata).

Affinché le restrizioni alle libertà di circolazione adottate da uno Stato membro a tale scopo siano conformi al diritto comunitario, è necessario che esse non siano discriminatorie, siano proporzionate ed idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti (Sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International).

Sul piano applicativo, si richiede quindi che le restrizioni alla libera prestazione di servizi o alla libertà di stabilimento: 1) siano applicate in maniera non discriminatoria, 2) siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, 3) siano idonee a garantire la realizzazione di tale obiettivo e 4) non vadano oltre quanto necessario per conseguirlo (In generale, sul criterio classico della compatibilità con il Trattato, v. sentenze 31 marzo 1993, causa C 19/92, Kraus e 30 novembre 1995, causa C 55/94, Gebhard).

Ciò posto, «una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico» (Sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, cit). Pertanto, una misura nazionale nel settore dei giochi d'azzardo sarà conforme agli artt. 50 e 56 TFUE (ex artt. 43 CE e 49 CE) solo qualora non risulti discriminatoria e sia proporzionata ed adeguata (coerente, secondo la terminologia utilizzata dalla giurisprudenza in materia di gioco) rispetto all'obiettivo di interesse generale perseguito e addotto come giustificazione. Questo, specialmente nel caso in cui, come la Corte di Giustizia ha da ultimo confermato, lo Stato Membro in questione «pratica una politica di forte espansione dei giochi d'azzardo, incitando ed incoraggiando eccessivamente i consumatori a partecipare a tali giochi, allo scopo principale di procurarsi risorse finanziarie» (sentenza del 3 giugno 2010 C 258/08, Ladbrokes Betting & Gaming Ltd).

In sede di concreta applicazione, tali parametri non risultano tuttavia sufficienti a garantire una disciplina delle attività univoca e prevedibile ed a prevenire discriminazioni sia in sede di accesso al mercato che con riguardo alla fase di erogazione dei servizi, secondo quanto illustrato nei seguenti punti.

- In primo luogo, la normativa in materia di gioco è soggetta a cambiamenti frequenti che incidono sulla certezza del ritorno su investimenti fatti in precedenza. Mentre questa attività legislativa riflette, in parte, uno sforzo per risolvere alcune situazioni di incertezza o ambiguità normativa, la mancanza di un quadro globale chiaro e coerente porta spesso all'introduzione di ulteriori distorsioni o limitazioni, come verrà illustrato in seguito.
- Il mercato grigio continua a coesistere con il mercato legale ed è addirittura in crescita, manifestandosi sia nella crescente fruizione di siti .com (privi di licenza) da parte dei giocatori, sia nella crescente presenza sul territorio di esercizi pubblici nei quali viene proposto gioco attraverso l'utilizzo, da parte del gestore dell'esercizio, di siti .com. Nei tribunali nazionali si assiste a sentenze contraddittorie, che talvolta confermano, talvolta (più frequentemente) contestano la posizione delle Autorità che procedono a sequestri di queste «agenzie di gioco» abusive. Per quanto riguarda l'accesso da parte dei giocatori ai siti .com, essendo aggirabile il sistema di blocco dell'accesso ai siti messo in atto dalle Autorità italiane, si ritiene che l'unico rimedio efficace sia di mettere l'offerta legale dei siti con licenza .it in grado di competere con i concorrenti privi di licenza. Questo sforzo si scontra però con delle contraddizioni nel quadro normativo globale e con delle restrizioni derivanti da un conflitto d'interessi tra gioco fisico (o offline) e gioco online, come sarà illustrato nei punti seguenti.
- La regolamentazione italiana applica alcune restrizioni alle tipologie di giochi disponibili online nonché alle modalità di fruizione dei giochi online. Le restrizioni citate nel seguito non sono motivate da considerazioni di ordine pubblico o di protezione dei giocatori bensì dalla necessità di proteggere l'industria del gioco offline. Un primo esempio di tali

restrizioni è rappresentato dalla scelta del regolatore di rinviare l'introduzione, nel regime concessorio italiano, dei giochi da casinò a rullo (cosiddetti online slots). Infatti i concessionari italiani, dal 18 luglio, potranno proporre altre tipologie di giochi da casinò, come la roulette o il blackjack, ma non le slots, che rappresentano tra l'altro uno dei segmenti quantitativamente più importanti di questa categoria. La motivazione di questo divieto si trova nella necessità di "tutelare" le entrate erariali e gli investimenti dei concessionari per le macchine da intrattenimento Comma 6a e Comma 6b Art. 110 T.U.L.P.S, ovvero le slot machine (AWP) e le Videolotterie (VLT). Ad oggi risultano installate, in esercizi commerciali sul mercato italiano, circa 350.000 slot machine e oltre 23.000 VLT su 56.697 diritti acquistati in esclusiva dai dieci concessionari italiani. Questi apparecchi offrono la possibilità, ad avventori dei locali pubblici nei quali sono installati, di giocare, in via del tutto anonima e in contanti, giochi ritenuti troppo "simili" alle slot online. Il risultato di questa previsione normativa è duplice: da una parte, i concessionari italiani del gioco online non potranno offrire un gioco molto richiesto e da tempo disponibile sui siti di operatori del mercato illegale o "grigio," facendo venir meno il presupposto di "competitività" del gioco legale necessario per assicurare lo spostamento dei flussi illegali verso flussi normati e tracciati. D'altra parte, gli stessi operatori illegali si trovano nell'impossibilità di legalizzare pienamente la propria posizione in quanto la concessione italiana non permette loro di offrire gli stessi giochi, né potrebbero proporre giochi analoghi tramite apparecchi VLT non essendo in possesso di una delle dieci concessioni (e, in prospettiva di una futura gara per il rinnovo di tali concessioni, la maggior parte di questi operatori si troverebbe probabilmente in difetto di alcuni dei requisiti del bando.)

- Legata alla stessa motivazione la previsione della nuova Concessione AAMS per il gioco a distanza che recita: "La concessione ha per oggetto le attività e le funzioni per l'esercizio tramite raccolta a distanza, con esclusione di raccolta presso luoghi pubblici con apparecchiature che ne permettano la partecipazione telematica, di uno o più dei seguenti giochi pubblici [...]" (Convenzione di Concessione, Art. 2, comma 1.) Da un'interpretazione letterale di tale previsione si evince che un giocatore non potrebbe accedere al sito di gioco del concessionario, con il proprio conto di gioco, utilizzando una qualsiasi tipologia di computer disponibile in un qualsiasi locale pubblico. L'applicazione di tale norma darà vita a non pochi problemi di certezza del diritto in Italia, intervenendo con un divieto su una attività perfettamente lecita secondo la normativa precedente e tuttora lecita secondo l'interpretazione dei giudici nazionali interpellati in sede di riesame di sequestri di computer o totem per l'accesso ai siti online in locali pubblici. E' accaduto, infatti, che sulla scorta di una Circolare amministrativa di AAMS (2073/ Strategie del 19 luglio 2010), la quale proponeva una interpretazione letterale e restrittiva delle norme disciplinanti la raccolta da remoto del gioco on-line, sono stati eseguiti numerosi sequestri di apparecchiature telematiche installate presso esercizi commerciali convenzionati con singoli Concessionari autorizzati alla raccolta a distanza. Tali provvedimenti di sequestro sono stati, però, per la quasi totalità, annullati dai Tribunali del Riesame territorialmente competenti che ne hanno evidenziato l'illegittimità, riconoscendo che la apparecchiature telematiche sottoposte a sequestro non potevano in alcun modo prestarsi, in senso strumentale, ad agevolare attività vietate di intermediazione .

Questo tema verrà ripreso in risposta alla domanda successiva (n. 6) nonché nei nostri commenti in merito alla definizione del gioco online (risposta a domanda n. 7) e in merito alle modalità di commercializzazione del gioco online (domanda n.11). Nella normativa francese per il gioco online esiste un simile divieto: infatti la tipologia di accesso ai siti di gioco in questione è espressamente esclusa nella norma primaria. (La LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne specifica: Le jeu et le pari en ligne s'entendent d'un jeu et d'un pari dont l'engagement passe exclusivement par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne. Ne constitue pas un jeu ou un pari en ligne le jeu ou le pari enregistré au

moyen de terminaux servant exclusivement ou essentiellement à l'offre de jeux ou à la prise de paris et mis à la disposition des joueurs dans des lieux publics ou des lieux privés ouverts au public.)

- Riteniamo i due esempi appena citati estremamente rilevanti anche perché dimostrano l'insufficienza di considerazioni sul quadro normativo relativo al Gioco Online indipendentemente dal quadro normativo sul Gioco in generale e sul Gioco Fisico o Offline in particolare. Riteniamo peraltro che ciò rappresenti una limitazione importante nell'impostazione di questa Consultazione. Di fatti la visione, purtroppo dominante, del gioco online e del gioco fisico come due comparti distinti, è errata, in quanto si tratta di due manifestazioni strettamente collegate dello stesso fenomeno economico e sociale, che riflettono l'evoluzione dei canali di distribuzione e delle tecnologie, come peraltro avviene in quasi tutti i settori economici. Non si potrà mai definire una normativa coerente e razionale per il Gioco Online senza intervenire nel contesto della normativa sul gioco in generale.
- Inoltre, gli esempi citati indicano chiaramente la rilevanza della disciplina sulla concorrenza nel quadro di una normativa sul gioco. Normative discriminanti o restrittive quali quelle citate si basano su criteri vaghi e inappropriati quali la tutela dell'ordine pubblico a giustificazione di monopoli, di oligopoli o di posizioni competitive acquisite, inficiando così il tentativo di regolamentare correttamente il mercato. Ad esempio non si capisce perché in Italia giochi quali le lotterie istantanee Gratta e Vinci online oppure giochi numerici quali il SuperEnalotto online debbano essere riservati al Concessionario unico dell'equivalente gioco offline, con il quale ogni operatore è costretto a concludere un contratto di distribuzione. In Italia, il gioco del Lotto, addirittura, non è disponibile per la fruizione online. In Francia, a parte le scommesse ippiche e le scommesse sportive, non sono contemplate licenze per la distribuzione online dei giochi in regime di monopolio offline. (Tralasciamo qui ogni considerazione sulla giustificazione di tali monopoli offline, nel contesto di politiche di forte espansione dei giochi d'azzardo seguite in entrambe le nazioni citate.)
- Anche l'esistenza di un mercato online "legale" normato in alcuni paesi e di un mercato online "grigio" internazionale solleva tematiche normative in materia di concorrenza che a nostro avviso non possono non essere considerate ai fini di un appropriato e coerente disegno di normazione del gioco. Operatori in grado di accedere a grandissimi numeri di consumatori proponendo un'offerta transnazionale a basso costo (per condizioni fiscali vantaggiose e costi di compliance normativa più bassi) godono di un vantaggio competitivo abnorme. Questi operatori hanno creato nel tempo posizioni potenzialmente dominanti grazie ai vantaggi di costo citati nonché tramite notevoli economie di scala nel marketing, sia in termini di liquidità "internazionale", per giochi quali il poker, sia in termini di investimenti commerciali. Al momento di "legalizzare" la propria posizione ottenendo una licenza o concessione in un mercato regolato, gli stessi si trovano avvantaggiati dalla notorietà dei marchi molto forte e da una base di consumatori fedeli nella nazione in questione, già acquisiti attraverso un'offerta illegale molto attrattiva. La possibilità di convertire questa clientela rapidamente, traferendola sul sito regolare, appena ottenuta la licenza o la concessione, costituisce una forma di concorrenza sleale rispetto a concessionari che non hanno operato illegalmente in precedenza e che desiderano avviare l'attività solo in presenza di certezza giuridica. Si possono citare alcuni esempi importanti di operatori che hanno sfruttato, e in alcuni casi continuano a sfruttare, i proventi di attività economiche "grigie" per conquistare quote dei mercati regolati. Le società che gestiscono i marchi Poker Stars e Full Tilt per il poker, o il gruppo BwinParty sia per le scommesse sportive che per il poker. Per assicurare uno sviluppo coerente e pienamente concorrenziale dei mercati del gioco online, massimizzando il beneficio per i consumatori e tutelando gli investimenti degli operatori legali, occorre contemplare questi aspetti esplicitamente in qualunque iniziativa legislativa, eliminando vantaggi impropri e asimmetrie competitive.

• Per ultimo, osserviamo che la normativa italiana contempla un'importante limitazione alla libera circolazione che si riscontra nell'impossibilità per cittadini di un altro Stato Europeo di giocare sul territorio italiano. Infatti, un cittadino EU, cliente di un operatore di gioco online con licenza nel suo paese ma non in Italia, non potrà accedere al sito per giocare dall'Italia, come conseguenza della pratica di oscuramento dei siti messa in atto dalle Autorità italiane (a meno di non munirsi di strumenti informatici per aggirare le limitazioni, il che presupporrebbe l'intenzione di violare le norme italiane). Allo stesso tempo, non essendo in possesso di un Codice Fiscale italiano, lo stesso cittadino non ha la possibilità, qualora lo desidera, di iscriversi a un sito di gioco di un concessionario italiano. Di fatti, la normativa Italiana sul gioco online appena aggiornata ha confermato questa limitazione e a nulla è valsa la richiesta da parte di alcuni operatori di permettere la registrazione di clienti di altri paesi attraverso la generazione di codici specifici. Pertanto, cittadini che si spostano per lavoro o per motivi personali sul territorio comunitario subiscono una limitazione alla loro libertà di giocare legalmente, almeno in Italia. La normativa francese, invece, permette agli operatori di gioco online con licenza di iscrivere giocatori provenienti da altri paesi. Lo stesso vale per la normativa recentemente approvata dalla Spagna. Si ritiene necessario affrontare questa tematica con l'obiettivo di rendere omogenee e coerenti le politiche dei diversi Stati membri.

(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?

Riteniamo che il vigente diritto, sia in Italia che in Francia, non disciplini adeguatamente i servizi in questione, per i motivi già illustrati in risposta alla domanda precedente, nonché ulteriormente sviluppati nelle risposte alle domande n. 7 e n. 11. Nell'esperienza di Microgame è proprio in sede di completamento, in via regolamentare, della disciplina di settore che si registrano interventi asimmetrici e particolarmente onerosi per la categoria degli operatori che offrono servizi di raccolta a distanza, con alcune conseguenti discriminazioni illegittime; interventi che presentano aspetti di grave incoerenza con la politica di promozione del gioco, esplicitamente annunciata nel caso del governo italiano con l'articolo 12 del Decreto Legge 28 aprile 2009, n. 39 convertito dalla Legge del 24 giugno 2009, n. 77, precitato.

Nell'esperienza di Microgame particolarmente sensibili sono le difficoltà connesse alla coesistenza di diversi approcci normativi relativamente all'attività di raccolta on line, da una parte, ed a quella fisica, dall'altra, come precedentemente esposto.

Valga a titolo di esempio un ulteriore profilo del tema accennato in relazione al precedente quesito n. 5, relativo al trattamento ingiustificatamente asimmetrico - quindi discriminatorio - tra l'esercizio della raccolta on-line e la raccolta di giochi e scommesse nel comparto fisico attraverso apparecchi videoterminali VLT (video lotterie), dei quali resta consentita l'installazione nei luoghi pubblici, mentre la normativa vieta la collocazione in luoghi pubblici di personal computer o totem dedicati alla navigazione verso siti di gioco online, anche se questa viene fatta da giocatori regolarmente iscritti, operanti sul proprio conto di gioco aperto presso un concessionario per il gioco a distanza.

La disciplina in esame contribuisce altresì a creare ingiustificate barriere all'accesso al mercato da parte degli operatori di più modeste dimensioni che possono contare di far concorrenza ai grandi operatori verticalmente integrati e dotati di economie di scala storiche, grazie alla loro attività sul mercato grigio transnazionale (tipo ".com"), solo nella misura in cui siano in grado di ricorrere, in maniera piena, incondizionata ed esaustiva, ai servizi

commerciali di una rete fisica di prossimità al giocatore. Le reti fisiche di supporto commerciale al gioco online (dedite alla commercializzazione dei contratti di gioco, delle ricariche dei conti e altri servizi, come meglio descritte in risposta al quesito 11) vedono la loro efficacia severamente compromessa dal divieto citato, non essendo, secondo la norma, possibile mettere a disposizione del nuovo giocatore, desideroso di iscriversi e di provare il gioco, un terminale tramite il quale accedere al sito di gioco.

Negli ultimi tempi in Italia si è assistito ad una serie di interventi regolamentari finalizzati ad inibire agli operatori on-line la possibilità di proporre i propri servizi presso i luoghi pubblici anche con apparecchiature che ne permettano la partecipazione telematica diretta (e non intermediata) da parte del giocatore. In tal modo:

- si limita la possibilità di scelta del consumatore il quale, in mancanza di una connessione privata ad internet ovvero, in presenza di esclusiva disponibilità di punti mobili di accesso al Web, quali palmare, Wi-Fi, etc., potrebbe trovarsi nella necessità di avvalersi, rispettivamente, di postazioni pubbliche di accesso o trovarsi ad utilizzare il proprio dispositivo mobile in “luoghi pubblici”. Il punto poi è particolarmente sensibile con riferimento alla realtà italiana in cui è già bassa la penetrazione internet (di fronte ad una media Europea del 52%, l’Italia ha una penetrazione internet del 51,7%, ben al disotto di Norvegia (90,9%), Svezia (89,2%), Olanda (85,6%), Danimarca (84,2%), Germania (75,3%), Regno Unito (74,6%), Francia (69,3%)); ma ancor più deficitaria appare la diffusione territoriale di connessioni internet a banda larga (le uniche che consentono l’accesso al gioco con modalità a distanza);
- si prevedono conseguenze sproporzionate (sotto il profilo sanzionatorio) a carico del Concessionario in presenza di una circostanza – cioè la raccolta on-line in luoghi pubblici – che non dovrebbe essere minimamente influente in un rapporto che intercorre solo ed esclusivamente fra giocatore e concessionario. Il tutto chiaramente con gravi effetti discriminatori a carico dei concessionari che effettuino la raccolta on-line. Infatti, ciò che realmente conta è che il concessionario sia un soggetto autorizzato, che l’attività dello stesso rientri tra le ipotesi di gioco lecito, che ogni operazione sia transatta attraverso il totalizzatore nazionale (sistema di controllo in tempo reale di AAMS) grazie a un software gestito direttamente ed autonomamente dal concessionario che possa essere liberamente utilizzato dal consumatore finale, non rilevando minimamente che la transazione sia originata per il tramite di un Internet Point, o di un qualsiasi altro apparato tecnologico di collegamento ad Internet come un notebook o uno smartphone, né che ciò possa avvenire all’interno di un’abitazione privata o in un luogo pubblico. Altrimenti, l’inizio da parte di un giocatore della partita a casa, sul proprio palmare, risulterebbe lecita, mentre diventerebbe illecita la sua prosecuzione all’interno di un esercizio commerciale o di altro luogo pubblico attraverso l’utilizzo sempre dello stesso palmare;
- si rischia di incentivare fenomeni di raccolta clandestina in locali formalmente non accessibili al pubblico. Alla luce di tale possibile, se non probabile sviluppo, non si comprende la giustificazione di questo provvedimento: che vantaggio deriverebbe alla collettività dalla privazione degli esercizi pubblici dei dispositivi che possono essere utilizzati esclusivamente per il gioco lecito? Al contrario, è facilmente prevedibile che tale precetto possa incentivare lo sviluppo incontrollabile del fenomeno di giocate clandestine, che in Italia si è riusciti a debellare proprio grazie alle varie professionalità impiegate dagli operatori on-line, soprattutto di quanti si avvalgono della collaborazione di punti vendita sul territorio
- Inoltre, si finisce così con il proteggere il mercato dei principali operatori nazionali del settore del gioco e scommesse offline che dispongono di una radicata e capillare rete fisica verticalmente integrata, in taluni casi ereditata da precedenti posizioni di oligopolio, dalla concorrenza salutare dell’on-line, creando artificiali compartimenti, in maniera anacronistica, perché non si tiene minimamente conto degli sviluppi tecnologici del settore. Ciò con grave

pregiudizio degli operatori che sono riusciti a coniugare con successo i vantaggi che ha portato al sistema dei giochi e scommesse italiano il modello on-line; dalla totale tracciabilità di ogni operazione (che favorisce l'emersione del fenomeno del gioco illecito in Italia), alla presenza di una struttura commerciale (rete di prossimità) che si basa su un sostanziale contributo offerto da locali pubblici nella identificazione dei giocatori e nella sottoscrizione dei contratti di gioco nonché nell'offerta di servizi ai giocatori (i cosiddetti Punti di Commercializzazione o PDC, descritti in modo più approfondito nella risposta alla domanda n. 11.)

Other comments on issues raised in section 1

Riteniamo di particolare interesse la citazione del parere della Corte a p. 12 del Libro Verde (da Causa C-42/07 Liga-Bwin e causa C-46/08,), che riportiamo nel seguito con alcuni commenti:

“Di particolare interesse per la presente consultazione è il parere della Corte secondo il quale i servizi di gioco d'azzardo offerti via internet presentano varie caratteristiche specifiche che consentono agli Stati membri di adottare misure che restringono o altrimenti disciplinano la prestazione di tali servizi, al fine di combattere la dipendenza dal gioco e proteggere i consumatori contro i rischi di frode e di criminalità. Si tratta delle seguenti specificità:

- (1) nel settore del gioco d'azzardo on-line le autorità degli Stati membri di stabilimento hanno difficoltà specifiche a valutare le qualifiche professionali e l'integrità degli operatori. Tali difficoltà giustificano il fatto che uno Stato membro ritenga che il semplice fatto che un operatore offra legittimamente servizi di gioco on-line in un altro Stato membro in cui è stabilito e in cui è già soggetto, in linea di principio, a determinati requisiti di legge e al controllo delle autorità di detto Stato membro, non può essere considerato quale garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frode e di criminalità,
- (2) l'assenza di contatto diretto tra il consumatore e l'operatore di giochi d'azzardo on line fa sorgere rischi di natura diversa e di maggiore importanza rispetto al mercato tradizionale del gioco d'azzardo per quanto riguarda le frodi commesse dagli operatori ai danni dei consumatori, e
- (3) la facilità tutta particolare e la permanenza dell'accesso ai giochi d'azzardo on-line, nonché il volume e la frequenza potenzialmente elevati di una simile offerta a carattere internazionale, in un ambiente per di più caratterizzato dall'isolamento del giocatore, dall'anonimato e da un'assenza di controllo sociale, costituiscono altrettanti fattori idonei a favorire lo sviluppo della dipendenza dal gioco e a causare altre conseguenze negative (la Corte ha inoltre rilevato che internet può rivelarsi una fonte di rischi di natura differente e di maggiore entità in materia di tutela dei consumatori, specialmente dei giovani e delle persone aventi una particolare inclinazione al gioco o predisposte allo sviluppo di tale inclinazione, in confronto ai mercati tradizionali di tali giochi).”

Riteniamo che i punti riportati, se considerati fuori contesto, possano alimentare considerazioni limitative e stereotipate (dando credibilità a veri e propri luoghi comuni) sulla natura del gioco online, sui rischi inerenti questa tipologia di gioco e sul confronto tra gioco online e gioco “tradizionale”, soprattutto nel contesto di mercati regolati.

Per quanto riguarda il primo punto, concordiamo sulla necessità di una verifica da parte di ciascuno Stato delle qualifiche e dell'integrità degli operatori che vi operano online. Auspichiamo la definizione di convenzioni tra Stati, in una logica di mutuo riconoscimento, per ridurre l'onerosità di alcune verifiche sulle qualifiche, sia societarie che tecniche, degli operatori. Altro tema è la definizione di sistemi di monitoraggio e controllo delle transazioni che devono essere definiti e gestiti dai singoli Stati per mettere i propri regolatori in condizione non solo di verificare la correttezza dell'attività di operatori e di giocatori (le

truffe non essendo solo attuate dagli operatori, anzi le casistiche più frequenti sono truffe da parte di giocatori a danno degli operatori e/o di altri giocatori), ma soprattutto di intervenire dando risposta alle istanze sia dei giocatori che degli operatori.

Per quanto riguarda il secondo punto: ribadiamo il concetto che nel gioco online le azioni illecite (truffe, collusione, riciclaggio) vengono attuate anche (e forse soprattutto) dai giocatori. Riteniamo peraltro che la necessità imprescindibile di utilizzo di un conto di gioco nominativo e pertanto dell'identificazione del giocatore, nonché l'applicazione della normativa antiriciclaggio nel senso del tracciamento di tutte le operazioni, rendano ormai il gioco online più sicuro (su tutte le dimensioni, controllo frodi e antiriciclaggio, monitoraggio e prevenzione ludopatie, ecc..) del gioco tradizionale, in particolare di quella forma di gioco tradizionale anonimo e in contanti che domina tuttora nel mercato Italiano, Francese, Spagnolo, ecc...

Infine, in merito al terzo punto, non possiamo che ribadire che il gioco online in contesto regolato è un gioco nominativo (per nulla anonimo come suggerito nel testo riportato), con transazioni tracciate e dunque con una possibilità di controllo sulle ludopatie che non è possibile per il gioco tradizionale offline anonimo e in contanti che, ancora una volta, rappresenta la maggior parte del mercato. Il gioco online permette, come reso obbligatorio dalle normative italiane e francesi, la definizione di meccanismi di autolimitazione e l'esclusione dal gioco in determinati casi. Misure che, di nuovo, risultano impossibili per la maggior parte dei giochi offline (salvo alcuni casi particolari soggetti a stringenti vincoli specifici come i casinò). Tra l'altro non ci risultano evidenze che dimostrino una maggiore propensione alle ludopatie da parte di giocatori online rispetto al gioco offline (anzi, dalle ricerche indipendenti pubblicate si evince normalmente il contrario.)

In merito all'indagine formale avviata dalla Commissione per verificare se le minori imposte applicate ai casinò online rispetto ai casinò tradizionali in Danimarca siano conformi alle norme del trattato, senza pretesa di entrare nel merito giuridico della questione, desideriamo proporre due osservazioni:

- La struttura economica delle due attività in questione determina dei margini di redditività molto diversi – notevolmente più bassi per i casinò online esposti a concorrenza intensa e la possibilità da parte del consumatore di operare un confronto istantaneo via internet tra condizioni economiche offerte dai diversi siti, anche con siti senza licenza e con tassazione estremamente ridotta. Pertanto un prelievo fiscale in assoluto più basso ne è anche una conseguenza logica, anche alla luce della necessità di rendere i siti con licenza competitivi con i siti illegali.
- In generale riteniamo che sia appropriato, dall'ottica sociale, incentivare lo spostamento del gioco offline (soprattutto quando anonimo e per contanti, dunque più rischioso e meno controllabile) verso il gioco online (nominativo, controllato, intrinsecamente più sicuro.)

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?

La definizione proposta nel Libro Verde appare coerente, salvo la necessità di una maggiore chiarezza sul concetto di fortuna, in modo da includere giochi i cui esiti sono dipendenti dalla fortuna e anche, eventualmente, in parte dall'abilità del giocatore. Pertanto il testo proposto potrebbe essere integrato, a titolo di esempio, come suggerito nel seguito:

Testo originale:

“per "servizio di gioco d'azzardo on-line" 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.”

Testo modificato:

“per "servizio di gioco d'azzardo on-line" si intende un servizio che implica una posta pecuniaria in giochi dipendenti in modo prevalente dalla fortuna, comprese le lotterie e le scommesse, forniti a distanza, mediante strumenti elettronici e su richiesta del singolo destinatario di servizi.”

Concordiamo altresì con la precisazione in nota, che riteniamo parte integrante della definizione, ovvero:

“Con le espressioni "a distanza" e "su richiesta del singolo destinatario" si intende una richiesta on-line da parte del destinatario rivolta all'operatore di gioco d'azzardo on-line senza ricorrere a intermediari, quale il personale di un punto vendita. Se l'operazione a distanza viene effettuata per il tramite di una rete di persone fisiche che fungono da intermediari utilizzando strumenti elettronici, si ritiene che essa non rientri nella definizione.”

La definizione proposta, correttamente, non introduce distinguo o limitazioni in merito alla tipologia, alla localizzazione o alla proprietà dello strumento elettronico utilizzato dal giocatore, che deve essere libero di collegarsi e giocare dal luogo che sceglie e deve avere la possibilità di collegarsi e giocare anche qualora non disponga di un collegamento internet a banda larga e/o qualora non sia proprietario di un personal computer (casistiche che rappresentano una percentuale di rilievo della popolazione in Italia, ad esempio.) Pertanto è corretto escludere dalla definizione l'intermediazione da parte di persone che intervengono tra il giocatore e il sito internet, ma non si può escludere il gioco effettuato “su richiesta del singolo destinatario” utilizzando uno strumento elettronico di proprietà di un terzo ovvero collocato in un esercizio pubblico gestito da un terzo. Ciò rappresenterebbe, palesemente, una discriminazione tra cittadini e una limitazione ingiustificabile della libertà personale, in qualsiasi contesto normativo che permette il gioco online.

Eppure alcuni stati, ad esempio l'Italia e la Francia, come già accennato nella risposta ai quesiti 5 e 6, tendono invece a una definizione più restrittiva ed escludono dalla loro definizione a monte alcune tipologie, ad esempio il gioco online svolto in locali pubblici, oppure tramite alcune tipologie di apparati.

In particolare, la convenzione di Concessione italiana per il gioco a distanza recita, traendo fonte dalla normativa primaria: “La concessione ha per oggetto le attività e le funzioni per l'esercizio tramite raccolta a distanza, con esclusione di raccolta presso luoghi pubblici con apparecchiature che ne permettano la partecipazione telematica, di uno o più dei seguenti giochi pubblici [...]” (Convenzione di Concessione, Art. 2, 1.)

In Francia, la LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne specifica: Le jeu et le pari en ligne s'entendent d'un jeu et d'un pari dont l'engagement passe exclusivement par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne. Ne constitue pas un jeu ou un pari en ligne le jeu ou le pari enregistré au moyen de terminaux servant exclusivement ou essentiellement à l'offre de jeux ou à la prise de paris et mis à la disposition des joueurs dans des lieux publics ou des lieux privés ouverts au public; (Articolo 10, comma 1)

Come spiegato in precedenza, questo tipo di restrizione, finalizzata esclusivamente alla difesa di interessi economici legati al gioco offline, rappresenta una discriminazione non giustificata sulla quale chiediamo attenzione dalla Commissione non solo nell'ambito del processo di

consultazione ma anche in sede di valutazione delle normative nazionali. Si tratta, fra l'altro, di una previsione normativa anacronistica e di difficile attuazione vista l'evoluzione delle tecnologie, la disponibilità sempre più diffusa di terminali portatili (smartphone, tablet) che permettono di fruire del gioco online praticamente in qualsiasi luogo.

Facciamo altresì notare che la legislazione nazionale più recente sul gioco online, la legge spagnola, non introduce questo tipo di restrizione a monte.

(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?

Nessuna risposta

(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?

Nello Stato italiano a nessun operatore - italiano o appartenente ad uno Stato membro - è consentito di esercitare attività di raccolta del gioco in assenza delle prescritte concessioni e autorizzazioni di pubblica sicurezza, né è ipotizzabile che il rilascio dell'autorizzazione possa prescindere dal conseguimento della concessione. Nonostante ciò sono offerti, per conto di società di diritto estero prive del titolo concessorio rilasciato dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, servizi transfrontalieri di gioco d'azzardo. Nei casi più evidenti, tali società operano tramite centri di trasmissione (o elaborazione) dati che rappresentano vere e proprie reti distributive parallele a quelle legali. Esistono anche esercizi pubblici i cui gestori, pur non facendo parte in modo "ufficiale" della rete parallela di un bookmaker privo di concessione, offrono gioco transfrontaliero accettando le scommesse in proprio e eseguendole, impiegando il proprio conto di gioco, presso un sito, tipicamente .com, gestito da un operatore senza regolare concessione Italiana. Nelle due casistiche citate i locali in questione normalmente non sono autorizzati a raccogliere gioco. Esiste tuttavia una terza casistica rappresentata da punti vendita delle reti di raccolta di gioco fisico di alcuni concessionari italiani. In questi ultimi casi i gestori, soggetti indipendenti dai concessionari in questione, legati da un contratto di distribuzione o di altro tipo, "arrotondano" proponendo di propria iniziativa scommesse in nero tramite siti .com. Gli esercizi in questione possono essere Agenzie o Corner di Scommesse Ippiche, o anche in alcuni casi Sale Bingo, ad esempio. Si tratta di esercizi che, sebbene autorizzati a raccogliere gioco in senso lato come conseguenza del rapporto con il concessionario di riferimento, operano abusivamente deviando gioco su siti di operatori senza concessione italiana.

(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?

Riteniamo che la differenziazione di sistemi e prassi a livello nazionale sia vantaggiosa sotto due profili.

In primo luogo vi è necessità di governo del mercato del gioco da parte di autorità nazionali perché ciò rappresenta, allo stato attuale, l'unico meccanismo efficiente e tempestivo per garantire interventi a difesa di giocatori e operatori, nonché interventi sanzionatori appropriati, quali la sospensione o revoca della licenza, oppure l'escussione di garanzie economiche. Le autorità nazionali devono strutturare il loro sistema di controllo in modo da garantire il governo del mercato. In un sistema "aperto", basato ad esempio su un concetto di "white list", potrebbe essere molto difficile garantire interventi efficaci dovendo agire tramite l'autorità di un'altra nazione, sia per il controllo dei fenomeni che per le eventuali azioni investigative e sanzionatorie.

In secondo luogo riteniamo che sia di interesse pubblico dare alle industrie nazionali e alle filiere economiche associate la possibilità di svilupparsi, difendendole dalla concorrenza sleale di alcuni grandi operatori che, forti dei guadagni lucrati nel mercato transnazionale grigio o addirittura illegale, possono entrare sul mercato con politiche di prezzi e di investimenti commerciali predatorie, stroncando sul nascere gli operatori locali. Un sistema di regolazione e di licenze nazionali aiuta a “riallineare” tutti gli aspiranti operatori sulla stessa linea di partenza, contribuendo a un contesto di concorrenza leale.

Esistono anche degli svantaggi inerenti la coesistenza di diversi sistemi nazionali, ad esempio:

- Per gli operatori, diseconomie di scala dovute a requisiti di collocazione degli impianti o a modifiche rese necessarie da sistemi di controllo diversi (ad esempio duplicazioni di impianti tecnici e di organizzazione, costo di acquisto di ulteriori licenze software, ecc...)
- Per gli operatori, duplicazione di certificazioni tecniche e di documentazione tecnica e societaria in assenza di riconoscimento di certificazioni già superate in altre giurisdizioni
- Per i giocatori, disagi dovuti alla possibilità di trovare l’accesso al sito di gioco bloccato mentre in traferta dal suo paese d’origine (cf. risposta a quesito 5)

Riteniamo che sia realisticamente ottimale lo sviluppo di sistemi nazionali, traguardando però una maggiore armonizzazione di alcuni elementi (ad esempio certificazioni) e di prassi (sistemi di controllo) per una maggiore efficienza e per garantire la disponibilità del servizio a tutti i cittadini, anche fuori dal proprio paese d’origine.

Other comments on issues raised in section 2.1

Nessuna risposta

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?

Desideriamo attirare l’attenzione su una importante lacuna nell’elencazione e descrizione delle categorie in oggetto. Il testo del libro verde elenca e descrive 6 modalità di promozione e di comunicazione del gioco d’azzardo online (Pag. 17 e 18), tra le quali non si trova però la promozione/commercializzazione diretta del gioco online svolta dall’organizzazione commerciale dell’operatore di gioco a contatto diretto con il giocatore. Intendiamo la prassi secondo la quale gli operatori di gioco organizzano delle reti di vendita a contatto diretto con i giocatori, tramite le quali si propone al consumatore la possibilità di sottoscrivere un contratto di gioco con un operatore on line, lo si supporta nella sottoscrizione del contratto e nella fase di identificazione, e si propongono servizi aggiuntivi quali la vendita di ricariche per il conto di gioco, nonché assistenza e informazione.

Infatti, questa modalità non viene ricompresa né nelle “promozioni commerciali”, intese quali “sconti di tutti i tipi, offerte premio, doni gratuiti, ...” né nella categoria “marketing diretto” che fa riferimento esclusivamente ai canali “mail, telefono, internet e coupon di risposta”

Forse l’esclusione di questa modalità di commercializzazione diretta riflette un preconcetto sui servizi di giochi di azzardo online secondo il quale non vi deve essere contatto fisico tra operatore e giocatore? Ribadendo i concetti espressi commentando la definizione dei servizi di gioco d’azzardo online (quesito 7), non va confusa la fase di proposta commerciale e di supporto nella sottoscrizione del contratto con l’intermediazione del gioco. Nel modello descritto, infatti, il consumatore gioca direttamente utilizzando il proprio conto di gioco e non

è permesso alcun tipo di intermediazione da parte del personale della rete di vendita, il cui ruolo è meramente commerciale.

Facciamo notare che la prassi di utilizzare una rete di vendita fisica per commercializzare un servizio “a distanza” o di tipo “virtuale” è consolidata in settori affini, basti pensare:

- Alle reti di punti vendita a supporto della telefonia mobile nei quali, a parte i terminali, si concludono contratti di abbonamento al servizio di telefonia e/o di accesso a internet nonché vengono vendute le relative ricariche dei conti telefonici
- Alle reti di punti di vendita a supporto della televisione a pagamento, sia essa via satellite o via digitale terrestre, nei quali vengono conclusi i contratti di abbonamento al servizio e in molti casi sono in vendita anche le ricariche di carte prepagate per la fruizione di programmi specifici

In ambedue gli esempi proposti la fruizione del servizio avviene direttamente tra il cliente e l'operatore di telefonia/accesso a internet o di televisione a pagamento senza alcuna intermediazione da parte della rete vendita.

L'esperienza italiana dimostra che lo stesso modello funziona benissimo anche per i servizi di gioco online, e presenta alcuni notevoli vantaggi. Questo approccio commerciale è alla base del modello di business della maggioranza degli operatori che lavorano con la piattaforma tecnologica e i servizi di Microgame.

Il settore dei giochi in Italia è stato riformato nel 2006 con l'art. 38 del Decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 (“decreto Bersani-Visco”), convertito con modificazioni dalla Legge 4 agosto 2006 n. 248. La raccolta a distanza è stata disciplinata dall'AAMS con Decreto Direttoriale 21 marzo 2006 che ha consentito al concessionario di attivare una rete di Punti di Commercializzazione o “PdC” (si tratta di un piccolo imprenditore commerciale: BAR, Internet Point, Tabaccheria, etc.) cui affidare, su base negoziale, la vendita delle ricariche dei conti di gioco, la distribuzione dei contratti di gioco e tutte le attività di promozione ed ausiliarie allo svolgimento del gioco.

Secondo la normativa, l'apertura del conto di gioco viene eseguita personalmente dal cliente il quale, attraverso il sito internet del concessionario prescelto, provvede a stipulare il contratto per apertura di conto di gioco e, successivamente, a spedirne una copia al concessionario, unitamente a fotocopia del documento di identità, entro 30 giorni dall'attivazione, pena la chiusura del conto.

I concessionari che utilizzano i servizi di Microgame e si avvalgono di una rete fisica offrono alcuni servizi aggiuntivi mediante i PdC affiliati. I clienti compilano e consegnano il contratto per l'apertura di conto di gioco (unitamente ad una fotocopia del documento d'identità) al PdC, il quale, a sua volta, spedisce il contratto al concessionario. In pratica, il PdC affiliato ai concessionari che utilizzano i servizi di Microgame fornisce un servizio di assistenza al cliente per l'apertura del conto di gioco con la modalità on-line ed esegue altri servizi ausiliari che sono funzionali ad agevolare l'accesso della clientela al gioco on-line. Fra questi:

- l'accertamento dell'identità del cliente, provvedendo ad alcune verifiche della clientela a salvaguardia di varie norme dell'ordinamento giuridico (maggiore età, capacità d'intendere, adeguatezza della giocata rispetto ai dati del giocatore di cui è in possesso, etc.);
- la promozione dei prodotti di gioco del concessionario;
- l'alimentazione del conto di gioco attraverso l'acquisto di una ricarica (ad esempio, tipo scratch card o simili)
- l'uso gratuito, all'interno del proprio locale commerciale, di un personal computer per consentire al cliente di connettersi al sito web del concessionario di riferimento.

In tal modo, attraverso il PdC, il concessionario che utilizza i servizi di Microgame assolve, nella maniera più esaustiva possibile, agli obblighi imposti dalle norme dell'ordinamento italiano, comprese le cogenti regole dell'anti-riciclaggio.

La normativa descritta è stata recentemente superata e sostituita dalle nuove regole sul gioco a distanza introdotte dall'articolo 24 della legge 7 luglio 2009, n. 88 e dai relativi provvedimenti di attuazione adottati dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, in particolare il decreto Prot. n. 2011/190/CGV dell'8 febbraio 2011 che all'articolo 4 stabilisce la cessazione degli effetti del citato decreto direttoriale 21 marzo 2006 e conseguentemente sancisce la cancellazione della regolamentazione dei PDC

Infatti le modifiche normative che sono intervenute ad oggi hanno di fatto "liberalizzato" l'attività del PDC che non trova più una definizione formale nella normativa (nel senso che la figura non è più oggetto di previsioni specifiche.) L'attività commerciale e di vendita di ricariche è permessa secondo le norme attuali che però hanno introdotto una importante limitazione, già descritta in risposta ai quesiti 5. e 6., che si manifesta nel divieto di mettere a disposizione dei giocatori apparecchiature che ne permettano la partecipazione telematica al gioco. Questa limitazione all'utilizzo da parte dei giocatori di apparati per collegarsi al sito dal negozio, introducono una discriminazione che rischia di compromettere l'attività commerciale. Ad esempio, rendendo impossibile una prova del sito attraverso il primo collegamento da parte del giocatore.

Per quanto riguarda la normativa sulla comunicazione pubblicitaria nell'ambito dei giochi, si rimanda alla risposta al quesito 25.

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

Riteniamo che il gioco d'azzardo, non solo online, sia da ritenersi a tutti gli effetti un servizio finanziario e debba pertanto essere regolato dalle norme specifiche di questo settore sotto la sorveglianza degli enti di vigilanza preposti.

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

A nostro avviso il gioco online deve essere proposto solamente attraverso il conto nominativo che ogni consumatore deve aprire presso l'operatore o gli operatori con i quali decide di giocare. Questa esigenza risponde a diverse esigenze:

- In caso contrario non sarebbe possibile tracciare i flussi finanziari ai fini delle normative anti-riciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo;
- In caso contrario non sarebbe possibile analizzare i comportamenti dei giocatori ai fini del controllo e della prevenzione delle ludopatie;
- Inoltre, dal punto di vista della sicurezza (individuazione e prevenzione delle truffe e della collusione), per gli operatori e per l'autorità di controllo, è fondamentale identificare ogni giocatore attivo sulla propria piattaforma di gioco;
- Infine, dal punto di vista commerciale, per gli operatori è importante poter stabilire una relazione con il singolo giocatore e conoscerne preferenza e comportamenti.

Pertanto l'esistenza di un conto di gioco è "conditio sine qua non" non solo per assicurare il rispetto delle normative e la tutela del giocatore, ma anche per permettere pratiche di business sane ed efficaci dal punto di vista degli operatori.

(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?

In Italia, gli obblighi di verifica dei clienti sono imposti agli operatori di gioco d'azzardo dalla normativa antiriciclaggio (decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231).

Le nuove disposizioni normative in materia di esercizio e di raccolta a distanza dei giochi introdotte con l'articolo 24, commi da 11 a 26, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Legge Comunitaria 2008) ricomprendono anche quelle relative al contratto di conto di gioco tra il cliente e l'operatore di gioco, che deve rispettare alcune condizioni minime, tra le quali l'osservanza della normativa antiriciclaggio.

I provvedimenti attuativi e la connessa documentazione pubblicata dall'Autorità di settore in forza della predetta legge n. 88/2009, con riferimento agli obblighi di verifica dei clienti, risultano in palese contrasto con quanto dettato dalla normativa antiriciclaggio allorché viene consentita la possibilità di rendere operativo il conto di gioco ancor prima della identificazione del cliente. Infatti il cliente può effettuare operazioni di gioco subito dopo la sottoscrizione del contratto, ma può inviare il proprio documento di identità entro trenta giorni da detta sottoscrizione, decorso tale termine il conto di gioco viene sospeso per sessanta giorni, scaduti i quali, l'operatore è obbligato a chiudere il conto e a mettere a disposizione del giocatore le somme giacenti sullo stesso.

E' facilmente intuibile come la possibilità di far effettuare operazioni di gioco a soggetti non identificati oltre a non rispondere agli obblighi dettati dalla normativa antiriciclaggio, non preservi dal gioco i minori di età. Ciò consente, inoltre, di mettere in atto pratiche di riciclaggio di denaro quali il "chip dumping": ad esempio un giocatore che non invia il proprio documento può perdere deliberatamente ingenti somme di denaro a favore di un complice.

Risulta pertanto estremamente vantaggioso, ai fini della tutela della legalità, non solo permettere ma anche incoraggiare la commercializzazione dei contratti di gioco attraverso reti fisiche (quali i "PDC" italiani), nei quali punti il giocatore potrà essere identificato positivamente e il documento di identità acquisito al momento dell'apertura del conto stesso.

In Italia, le informazioni fornite dal Cliente costituiscono dati personali ai sensi del decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali" e successive integrazioni e modificazioni. L'operatore di gioco è titolare del trattamento dei dati personali del Cliente relativamente a tutti gli aspetti connessi alla gestione delle attività di gioco ed è l'unico soggetto responsabile nei confronti del Cliente per tutte le conseguenze derivanti dall'inosservanza della normativa sul trattamento dei dati personali.

Infine, gli operatori di gioco non possono stipulare contratti con soggetti privi del codice fiscale, pertanto i clienti debbono essere di nazionalità italiana o, se di diversa nazionalità, comunque residenti in Italia. Per tale motivo non è possibile verificare l'esistenza di problemi specifici connessi con la verifica dei clienti in un contesto transfrontaliero.

La Francia e la Spagna, nell'ambito delle rispettive normative riferite al gioco online, permettono l'iscrizione di giocatori non residenti. Sarebbe opportuno, a nostro avviso, rendere coerenti e simmetriche le normative individuali e potrebbe essere utile a tal fine definire uno standard per la generazione di un codice univoco che permetta di individuare un giocatore, una volta identificato, da parte delle autorità delle diverse nazioni nelle quali esso potrebbe aver aperto un conto di gioco. Attraverso tale codice si renderebbero possibili controlli incrociati tra le autorità.

Other comments on issues raised in section 2.2

Nessuna risposta

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)

Sulla base della nostra diretta esperienza i fattori di rischio sopra elencati sono tutti, a vario titolo e con diversa incidenza, connessi con la comparsa di fenomeni di gioco problematico che si manifestano, però, in modo predominante se non pressoché esclusivo, nelle forme e nelle modalità di gioco off-line, per via dell'anonimità del gioco e delle tipologie di gioco. Gli episodi significativi di gioco problematico connesse all'offerta di servizi di gioco on-line, nella nostra esperienza, sono rarissimi.

Possiamo, invece, confermare che le macchine mangiasoldi a pagamento rapido (cosidette: slot machines), le lotterie istantanee, tipo gratta e vinci e i giochi da casinò presentano fattori di rischio assai elevato e tale dato è confermato dalle ricerche pubblicate nonché dalla cronaca giornalistica. Si tratta tipicamente di uomini e donne di condizioni socio-economico-culturali medio basse, vittime di forme di gioco compulsivo sviluppate in rapporto all'uso di "gratta e vinci", al "superenalotto", alle "slot machines", al gioco del "Lotto" grazie alla capillare diffusione in Italia di tali giochi off-line ed alla conseguente facilità di accesso ad essi. I biglietti del "Gratta e vinci" sono addirittura distribuiti al pubblico attraverso apparecchi automatici installati in luoghi pubblici di grande passaggio. Le slot machines (nel numero di 350.000 mila circa) sono presenti in quasi tutti i Bar e locali pubblici di intrattenimento del Paese ed accessibili senza alcuna preventiva identificazione del cliente (in tal modo favorendo o rendendo possibile l'accesso incontrollato al gioco da parte di minori). Sono, inoltre, attive in Italia, da alcuni mesi, le cosidette "Videolotteries" (anch'esse facenti parte della categoria di giochi off-line) che, potenziando l'offerta di giochi ripetitivi (giochi da casinò) ed innalzando gli importi massimi "giocabili", nonché quelli delle vincite, costituiscono un elemento formidabile di moltiplicazione dei rischi di gioco problematico.

Al contrario, nell'offerta di gioco on-line, la maggiore difficoltà di accesso ad internet (anche considerando i fattori limitativi propri dell'Italia in cui il digital divide costituisce un fattore di grave rallentamento socio-culturale ed economico), l'identificazione nominativa del giocatore, la necessità dell'uso di carte di credito o analoghi strumenti bancari di pagamento, l'adozione di strumenti di autolimitazione ecc. contribuiscono a ridurre e limitare l'insorgenza di forme di gioco problematico.

Riteniamo, pertanto, che i fattori di rischio sopra proposti possano essere disposti nel seguente ordine di priorità (id est: di importanza e gravità):

- 1) accessibilità e ambiente sociale, nel senso della facilità d'accesso nei locali pubblici da parte dei giocatori a slot machine, lotterie istantanee e giochi numerici con limitatissimi controlli
- 2) comunicazioni commerciali che possono incitare gruppi vulnerabili, soprattutto se pervasive e tendenzialmente ingannevoli in merito alla probabilità di vincita;
- 3) la possibilità di "rifarsi" o l'illusione di essere sul punto di vincere: questo punto si collega al tema della pubblicità ingannevole;
- 4) intervallo di distribuzione delle vincite: il tempo trascorso tra l'effettuazione della puntata e il risultato. Quanto più breve è l'intervallo, tanto maggiore è il rischio. Questo si manifesta chiaramente nelle dinamiche delle slot machine e dei gratta e vinci, i due prodotti indicati come a maggior rischio di ludopatia e anche di gioco minorile.

- 5) frequenza dell'evento: quanto più breve è il tempo trascorso tra il momento del gioco e la possibilità di effettuare la puntata, tanto maggiore è il rischio;
- 6) abilità percepita e "coinvolgimento": la possibilità di essere coinvolti nell'evento oggetto del gioco o di utilizzare le proprie abilità per valutare le probabilità di vincita sono elementi che indicano una psicologia da "quasi-vincita" (near-miss).

(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)

Tra le misure indicate, riteniamo di sicura efficacia le seguenti:

1. Limiti di età
2. Divieto del ricorso al credito
3. Autolimitazione e autoesclusione, nella misura in cui i tempi di blackout prima della ricarica del conto, una volta arrivati al limite, sono congrui per permettere un "raffreddamento." Va notato tuttavia che il giocatore può disporre di conti con più operatori. In questo senso le blacklist di esclusi dal gioco sono una misura importante
4. Limiti alla comunicazione commerciale nel senso di controlli sui contenuti del messaggio pubblicitario e sui target dei media utilizzati

In merito agli altri punti proposti, riteniamo che la diligenza dovrebbe essere pilotata dalla autorità statale, imponendo misure specifiche, se del caso, agli operatori. Obblighi di diligenza generici sono inutili.

La restrizione di determinate forme di gioco è controproducente perché il giocatore trova ampia offerta non regolata, dunque incontrollata. Pertanto si aumenta il rischio e si riduce la possibilità di controllo. Nei casi in cui i giochi sono disponibili offline, dove tipicamente e quasi sempre i controlli sono minori perché il gioco è anonimo e non tracciato, sono a maggior ragione ingiustificabili i divieti di proporre i medesimi giochi online.

Riteniamo fondamentale che uno degli esiti della consultazione in oggetto sia di sfatare i luoghi comuni, purtroppo pervasivi anche a livello politico, che rappresentano internet come un rischio maggiore per i giochi quando è vero l'esatto opposto, proprio per le maggiori possibilità di controllo del gioco online in contesto regolato.

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

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

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

Nessuna risposta

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

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

(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?).

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

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

L'identificazione del giocatore, nel caso del gioco online, è imposta dalla legge, secondo le procedure già descritte. Pertanto vi è certezza dell'identità e della maggiore età del titolare del conto. Il giocatore dispone di un codice segreto necessario per accedere al sito e per utilizzare il proprio conto di gioco. Teoricamente, è possibile per un minore accedere al gioco soltanto se egli è in possesso dei dati e del codice di accesso del conto di un adulto. In ogni caso, le somme sul conto possono essere riversate solamente al titolare. Risulterebbe estremamente difficile per un minore, anche se fosse in grado di accedere al sito per giocare, di entrare in possesso delle eventuali vincite. Questo rende il gioco online da parte di minorenni un fenomeno assolutamente marginale, per quanto riguarda i siti di operatori con regolare concessione o licenza, in Italia come in Francia.

Contrariamente, l'identificazione per i giochi off-line (intesi come giochi raccolti nei canali di distribuzione fisica) non è obbligatoria in Italia, fatta eccezione per i quattro Casinò che esprimono una parte minima del gioco raccolto. L'identificazione è lasciata alla discrezione del gestore del locale e, di fatto, non viene praticata, tranne rarissime eccezioni. Il gioco nei canali fisici in Italia è quasi totalmente anonimo. Pertanto l'identificazione non costituisce una condizione necessaria di accesso al gioco, contrariamente a quanto accade per il gioco online. La verifica della maggiore età può essere fatta soltanto tramite l'identificazione (in quanto necessiterebbe la presentazione di un documento d'identità) Per una parte considerevole della raccolta di gioco, vedi le slot machine, il gioco è self-service e di norma non interviene il personale del locale. Le macchine dovrebbero essere poste in una zona riservata agli adulti. Tuttavia ciò avviene solo in alcune sale giochi ma nella stragrande maggioranza degli esercizi (bar, tabaccherie ecc.) non è così. L'esperienza quotidiana dimostra che anche per quanto riguarda prodotti di gioco "venduti al banco" – tagliandi Gratta e Vinci, biglietti Superenalotto, scommesse, è diffusissima la pratica di accettare gioco dai minori.

(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.

Per l'Italia, sul tema si può fare riferimento solo alla convenzione di concessione che genericamente prevede:

“articolo 5: obblighi generali del concessionario

..... porre in essere attività di informazione ai consumatori, relativamente ai regolamenti dei giochi, 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;

.....comunicare preventivamente ad AAMS le iniziative e le campagne pubblicitarie di livello nazionale, organizzate dal concessionario stesso, anche al fine di consentire il necessario coordinamento con quelle previste da AAMS.....;

articolo 14: Obblighi del concessionario relativamente all'esercizio della raccolta a distanza dei giochi pubblici

.....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.....”

Di fatto, nonostante il generico obbligo di comunicazione preventiva, non risulta che vi sia un controllo sulla comunicazione pubblicitaria da parte dell'autorità preposta al controllo dei giochi, né di tipo quantitativo, né sui contenuti dei messaggi pubblicitari. L'Autorità della Concorrenza ha giurisdizione sul tema di pubblicità ingannevole, ma senza un mandato specifico in merito al gioco minorile.

(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?

Rimandiamo a quanto risposto al quesito precedente.

Other comments on issues raised in section 2.3.1

Riteniamo fondamentale che uno degli esiti della consultazione in oggetto sia di sfatare i luoghi comuni, purtroppo pervasivi anche a livello politico, che rappresentano internet come un rischio maggiore nel contesto del gioco d'azzardo quando è vero l'esatto opposto, proprio per le possibilità di controllo del gioco online già ampiamente dimostrato nei contesti regolamentati. Piuttosto l'orientamento del legislatore deve spostarsi sull'asse di una maggiore sicurezza di tutti i giochi, migliorando le tutele per il gioco online ma in particolare affrontando la problematica dei giochi offline di facile accesso, anonimi e per i quali si continuano a utilizzare enormi masse di contanti, con tutti i fenomeni devianti collegati. Viene spesso citato il vantaggio del contatto diretto per il gioco offline come se fosse una garanzia, ma è evidente che è un concetto teorico che non rappresenta nessuna garanzia se le normative consentono di giocare in modo anonimo e senza tracciare le transazioni, a maggior ragione se il gioco è veicolato da apparecchi automatici in modalità self-service. D'altra parte viene ignorato (come dimostra il testo del Libro Verde), e in alcuni mercati addirittura osteggiato, il modello di business nel quale il gioco online si appoggia a una rete fisica per dare maggiore concretezza attuativa ai controlli che già il modello online in sé permette, ed è per legge costretto ad attuare nei mercati regolati.

2.3.2. Public order

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

Nessuna risposta

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

Lo Stato italiano prevede un complesso articolato di norme in materia. Ad esempio, rimandiamo al Decreto direttoriale Prot. n. 2011/666/Giochi/GAD del 10 gennaio 2011 limitatamente ai giochi di abilità, nonché giochi di sorte a quota fissa e giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo con partecipazione a distanza.

(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?

L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato regola il comparto del gioco pubblico in Italia attraverso una verifica costante dell'operato degli operatori di gioco. Nello svolgimento del ruolo pubblico assegnato, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ha l'obiettivo primario di assicurare un ambiente di gioco legale e responsabile in un contesto tecnologicamente monitorato e in grado di certificare l'operato dei concessionari. Tutte le transazioni di gioco sono comunicate, in tempo reale, al sistema centralizzato dello Stato. La tracciabilità delle operazioni consente di prevenire frodi da parte degli operatori contro i giocatori, la gestione del gioco tramite il sistema centrale garantisce la tutela del giocatore il quale può rivolgersi all'Authority in caso di controversie insorte con l'operatore di gioco.

L'identificazione e l'adeguata verifica dell'identità dei clienti rimangono fondamentali, in quanto non solo garantiscono il rispetto della norma antiriciclaggio, ma consentono di ridurre al minimo il rischio di frode da parte dei giocatori nei confronti degli operatori e da parte dei giocatori contro altri giocatori. Purtroppo attualmente è ancora possibile che l'operatore di gioco verifichi l'identità del giocatore limitandosi ad acquisire copia del documento di riconoscimento e del codice fiscale dello stesso e consenta al giocatore di effettuare transazioni anche in assenza di detti documenti (cfr. risposta 14).

Ancora una volta si dimostra il valore di un modello online che prevede l'acquisizione del cliente, l'identificazione positiva e la sigla del contratto in contatto diretto con un delegato del concessionario presso un esercizio fisico, cardine del modello di business della scrivente. Modello che andrebbe incentivato da parte degli Stati desiderosi di regolare il settore online con il massimo controllo e trasparenza.

(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?

La normativa italiana regola la questione nell'ambito del CODICE DI GIUSTIZIA SPORTIVA (in vigore dal 1° luglio 2007), TITOLO I, NORME DI COMPORTAMENTO, Art. 6:

Divieto di scommesse e obbligo di denuncia

1. Ai soggetti dell'ordinamento federale, ai dirigenti, ai soci e ai tesserati delle società appartenenti al settore professionistico è fatto divieto di effettuare o accettare scommesse, direttamente o per interposta persona, anche presso i soggetti autorizzati a riceverle, o di agevolare scommesse di altri con atti univocamente funzionali alla effettuazione delle stesse, che abbiano ad oggetto i risultati relativi ad incontri ufficiali organizzati nell'ambito della FIFA, della UEFA e della FIGC.

2. Ai soggetti dell'ordinamento federale, ai dirigenti, ai soci e ai tesserati delle società appartenenti al settore dilettantistico e al settore giovanile è fatto divieto di effettuare o accettare scommesse, direttamente o per interposta persona, presso soggetti non autorizzati a riceverle, o di agevolare scommesse di altri con atti univocamente funzionali alla effettuazione delle stesse, che abbiano ad oggetto i risultati relativi ad incontri ufficiali organizzati nell'ambito della FIFA, della UEFA e della FIGC.

3. La violazione del divieto di cui ai commi 1 e 2 comporta per i soggetti dell'ordinamento federale, per i dirigenti, per i soci e per i tesserati delle società la sanzione della inibizione o della squalifica non inferiore a due anni e dell'ammenda non inferiore ad euro 25.000,00.

Nelle regole amministrative per l'assegnazione della concessione per i giochi è prevista una specifica ipotesi di conflitto d'interessi, al capitolo 4. Requisiti per la Partecipazione:

L'affidamento in concessione ai soggetti di cui al capitolo 3 è subordinato al possesso da parte del soggetto partecipante, ovvero dei soggetti che congiuntamente partecipano alla procedura di affidamento in concessione dei requisiti indicati al capitolo 3 nonché indicati nella domanda, il cui schema è riportato negli allegati da 1 a 4 del presente documento e nel seguito elencati:

[...]

k) non gestisce in maniera diretta od indiretta organizzazioni od attività sportive o comunque altre attività i cui esiti siano 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, né possiede partecipazioni in società o associazioni sportive esercenti attività i cui esiti siano oggetto di scommesse a quota fissa su eventi sportivi;

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

Il controllo va esercitato sulla trasparenza degli assetti proprietari, sulla gestione, sui meccanismi di controllo e sui comportamenti delle società di gestione delle squadre. Riteniamo e pensiamo che sia ampiamente dimostrato dalle casistiche, che si tratti di un problema prevalentemente di giustizia sportiva e non di legislazione sul gioco. Infatti l'organizzazione di frodi finalizzate a lucrare grazie alle scommesse originano nell'ambiente delle gare e non da operatori di gioco. I movimenti delle scommesse in questione vengono tipicamente indirizzati a reti parallele illegali e non controllate (sia offline che online) per evidenti motivi di occultamento delle stesse.

Un sistema di allarme basato su movimenti anomali può essere efficace ma può non rilevare alcuni flussi importanti per il fenomeno.

Un corollario importante è che il gioco illegale sul territorio, sia nel fisico che online che ibrido, va represso perché rappresenta la destinazione, a tendere, della maggior parte dei flussi di scommesse manipolate. Pertanto, dall'ottica del gioco, il primo rimedio è la regolarizzazione del gioco attraverso opportune normative per fare emergere il più possibile il fenomeno.

Facciamo notare che il gioco online in contesto regolamentato, essendo nominativo e tracciato, è la forma che maggiormente permette di controllare e contrastare i fenomeni devianti quali le partite truccate. Sarebbe opportuno estendere gli stessi controlli (scommesse nominative e tracciamento delle transazioni) anche sulla rete fisica di accettazione delle scommesse.

(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?

I rischi in genere sono molto bassi perché un operatore con licenza perderebbe globalmente molto più di quanto potrebbe guadagnare su singoli eventi truccati. Il problema nasce dall'ambiente dei club sportivi e degli organizzatori e gli operatori e giocatori onesti sono tipicamente le vittime.

La sponsorizzazione dei club sportivi o delle associazioni non favorisce di per sé comportamenti devianti, ma è opportuna una riflessione sul messaggio pubblicitario che viene veicolato e sul rischio di ingenerare confusione nel consumatore e di influenzare indebitamente i tantissimi minorenni che seguono lo sport.

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

Sono stati rilevati fenomeni quale il chip dumping da parte di giocatori in ambito poker, ad esempio. La possibilità teorica esiste senz'altro, tuttavia gli obblighi della normativa di gioco e della normativa anti-riciclaggio, già attuati per il gioco online, rende l'identificazione di questi fenomeni facile

Non sorprende dunque che le attività di riciclaggio in ambito di gioco si svolgono prevalentemente nell'offline (scommesse, lotterie istantanee e giochi numerici, vlt e slot machine), dove non vi sono gli stessi controlli.

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

I sistemi bancari o di moneta elettronica sono già soggetti a regolamentazione sufficientemente stringente, in particolare con riguardo all'identificazione del titolare

Vanno controllati specificamente mezzi di micropagamento nuovi con specifico e particolare riferimento al loro utilizzo da parte di minorenni o di persone sospette. In termini concreti, non dovrebbe essere possibile riversare vincite su una carta di pagamento in possesso di un minorenne.

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

La ricetta è semplice: identificazione dei giocatori positiva e tassativa dalla prima giocata, e tracciamento delle operazioni in collegamento con le banche dati dell'ente di regolazione del settore finanziario, entrambe obbligatorie.

(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?

Nessuna risposta

(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?

In Italia il gioco d'azzardo on-line è sottoposto ad obblighi di trasparenza molto stringenti, sia in funzione di tutela dei giocatori/consumatori, sia in funzione di tutela dell'ordine pubblico in relazione all'utilizzo del sistema di gioco per finalità di riciclaggio di proventi da attività illecite. Le piattaforme di gioco sono sottoposte a certificazioni e verifiche tecniche da parte dell'Autorità di regolamentazione finalizzate ad assicurarne la massima affidabilità e trasparenza secondo i rigidi protocolli e linee guida dettati dall'AAMS (certificazione del generatore di numeri casuali, rispetto degli standard informativi e di servizio stabiliti dalla Carta dei Servizi, adozione di procedure di autolimitazione del gioco, adozione di sistemi e

procedure anticollusione ecc.). Il protocollo di comunicazione tra le piattaforme di gioco dei singoli concessionari di giochi on-line ed il sistema centralizzato di elaborazione dell'Autorità di regolamentazione prevede, inoltre, meccanismi di trasmissione dati e verifica unilaterale in tempo reale da parte dell'Autorità su ogni singola operazione di gioco compiuta da ciascun giocatore attraverso il proprio conto nominativo (all'atto della registrazione ciascun nuovo utente deve fornire i propri dati personali ai quali viene univocamente associato un codice identificativo): tutti i dati vengono trasmessi in tempo reale al sistema centralizzato dell'autorità di regolamentazione che può disporre in qualsiasi momento. Ciascun Concessionario è, inoltre, sottoposto, tra gli altri, agli specifici obblighi di adeguata verifica della clientela e di segnalazione delle operazioni sospette, dettati dal D.Lgs. n. 231/2007 in materia di antiriciclaggio, al trattamento dei dati personali nel rispetto delle disposizioni interne sulla tutela della privacy, al rispetto delle direttive impartite dall'autorità di regolamentazione in materia di pubblicità e "gioco sicuro", ecc.

Tali obblighi di trasparenza gravano unicamente sui titolari di Concessione governativa italiana, mentre non si applicano alla prestazione transfrontaliera di giochi on-line. Rispetto a quest'ultima, quindi, si pongono seri problemi di verifica e controllo dei livelli di trasparenza che, se in parte potrebbero essere ricondotti agli analoghi standards imposti all'operatore transfrontaliero comunitario dalla legislazione del proprio Stato di appartenenza, non trovano però alcun positivo riscontro rispetto a quegli operatori di gioco aventi sede legale e/o operativa al di fuori della Comunità Europea e/o dello Spazio economico europeo .

Con riguardo alla prestazione transfrontaliera di giochi on-line offerta da questi ultimi, infatti, il rischio di frode a danno dei giocatori e di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite risulta estremamente elevato, come confermano anche le recenti notizie di cronaca a proposito di indagini in corso da parte dell'Autorità federale degli USA nei confronti di alcuni operatori (Pokerstars, Full Tilt, Absolute Poker), taluni dei quali offrono prestazioni transfrontaliere di giochi on-line anche in Italia

Other comments on issues raised in section 2.3.2

Nessuna risposta

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?

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

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

Nessuna risposta

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

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

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

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

Other comments on issues raised in section 2.3.3

Premettendo che riteniamo giusto che i proventi fiscali derivanti dal gioco d'azzardo finanzia attività di interesse pubblico, quale lo sport, consideriamo che il modello istituito dalla normativa francese, la quale istituisce un "diritto alle scommesse" e prevede un riversamento diretto dagli operatori di gioco agli organizzatori degli eventi per le relative scommesse accettate, sia assolutamente inappropriato e non deve servire da modello, per i seguenti motivi:

- Ci risulta che l'informazione sui risultati di un avvenimento sportivo è nel pubblico dominio ed è un bene pubblico. In caso contrario non sarebbe giusto farlo pagare solo agli operatori di scommesse. Dovrebbero pagare un diritto, ad esempio, anche i giornali che scrivono dell'evento, e innumerevoli altri soggetti.
- Non riteniamo corretto il principio secondo il quale gli operatori di scommesse devono contribuire direttamente ai costi di controllo sulla correttezza degli eventi sportivi; questa è una responsabilità degli organizzatori, indipendentemente dall'esistenza di scommesse, in quanto devono garantire la correttezza dei risultati prima di tutto per il proprio pubblico. Peraltro gli operatori hanno già investito nello sviluppo e nella gestione di sistemi di controllo sui flussi anomali, una necessità operativa in quanto rischiano i propri denari. Inoltre la manipolazione degli eventi nasce quasi sempre da gruppi all'interno (o vicini) delle società sportive. Dovrebbero queste ultime "tassarsi" per controllare i fenomeni. Per ultimo, l'esistenza di transazioni tracciate e flussi controllati rende i canali di scommesse online legali sempre meno utilizzati per questi fenomeni. Dunque appare da escludere una qualche "responsabilità" per il fenomeno in oggetto da parte degli operatori legali che potrebbe giustificare un contributo diretto.
- Il meccanismo francese favorisce gli sports con la maggiore attrattiva per gli scommettitori, normalmente quelli con il maggior pubblico, e dunque con maggiori capacità finanziarie, rispetto agli sports più poveri, aumentando la disparità con altri sports. In termini di efficacia di sostegno allo sport non sembra un modello appropriato sul piano sociale.
- Il meccanismo di formazione del "diritto alle scommesse" che nasce da una "quasi-negoziante", nel senso che il primo operatore che negozia il quantitativo del diritto determina il prezzo per tutto il mercato. Il meccanismo può avere degli effetti deleteri sotto il piano della concorrenza, permettendo per esempio a grandi operatori di erigere barriere

all'ingresso nel mercato. Sarebbe meglio una tariffa fissata dal regolatore che un prezzo di "finto mercato."

- Il tutto crea costi di transazione e complessità inutili. Senza dubbio, è molto più semplice destinare una parte dei proventi erariali dei giochi allo sport, decidendo in sede politica la distribuzione.

Vorremmo inoltre commentare il ruolo delle Autorità preposte al controllo dei giochi in questo contesto. L'autorità di regolazione si dovrebbe concentrare sulla verifica del rispetto delle regole e del controllo della correttezza delle transazioni, non dell'integrità dello sport, tematica che dovrebbe essere gestita dagli enti preposti e governata dal diritto penale di ciascun stato.

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?

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

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

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

(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?

Nessuna risposta

Other comments on issues raised in section 2.4

Nessuna risposta

Other comments on issues raised in the Green Paper

Con il presente questionario Microgame si propone di replicare in maniera dettagliata ai quesiti rispetto ai quali - nella sua qualità di primario operatore sul mercato italiano del gioco online - essa ritiene di poter offrire un contributo qualificato. Ciò con l'auspicio che la Commissione possa promuovere un formale processo di regolamentazione che tenga in considerazione i più significativi aspetti dei servizi di gioco on-line, quali posti in luce nel presente documento e di seguito sintetizzati.

1. L'incremento costante degli incassi relativi ai giochi legali (e delle relative entrate tributarie dello Stato) deriva da una sottrazione di quote sempre più imponenti di mercato al gioco illegale, ottenuta accrescendo il livello di legalità dell'offerta destinata ai fruitori italiani. Da ciò il corollario per cui, per prevenire o contrastare il gioco illegale, occorre fornire maggiori occasioni di gioco legalizzato e non certo introdurre ingiustificate limitazioni al medesimo.

2. Allo stato, in assenza di ogni armonizzazione in ambito europeo, la regolamentazione applicabile non risulta sufficiente a garantire una disciplina delle attività univoca e prevedibile ed a prevenire discriminazioni sia in sede di accesso al mercato che con riguardo alla fase di erogazione dei servizi. La mancanza di un quadro normativo comune, chiaro e coerente porta spesso all'introduzione di distorsioni regolamentari che limitano l'efficiente sviluppo delle attività in questione.

3. In tal senso, l'erogazione di servizi di gioco su base transfrontaliera (i.e. ad opera di prestatori stabiliti in uno Stato diverso da quello in cui il servizio è fruito) determina - in assenza di una disciplina comune europea - effetti pregiudizievoli sul mercato (concorrenza sleale, mancato presidio su fenomeni devianti) e sul consumatore (minore sicurezza della liceità del gioco, minore garanzia di tutela dei minori e di limitazione delle ludopatie), poiché non risultano applicabili le verifiche ed i controlli cui sono sottoposti gli operatori nazionali. Il fenomeno è particolarmente serio per gli operatori extra europei, rispetto ai quali il rischio di frode a danno dei giocatori e di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite risulta estremamente elevato.

4. Sotto altro profilo, per una corretta disciplina del settore occorre abbandonare la visione, purtroppo dominante, del gioco online e del gioco fisico come due comparti distinti. Si tratta di due manifestazioni strettamente collegate dello stesso fenomeno economico e sociale, che riflettono l'evoluzione dei canali di distribuzione e delle tecnologie, come peraltro avviene in quasi tutti i settori economici. Non si potrà mai definire una normativa coerente e razionale per il gioco online senza intervenire nel contesto della normativa sul gioco in generale.

5. E' quindi fondamentale che uno degli esiti della consultazione in oggetto sia di sfatare i luoghi comuni che rappresentano internet come un rischio maggiore nel contesto del gioco d'azzardo, quando è vero l'esatto opposto. Nell'offerta di gioco online, l'identificazione nominativa del giocatore, la necessità dell'uso di carte di credito o analoghi strumenti bancari di pagamento, l'adozione di strumenti di autolimitazione ecc. contribuiscono a ridurre e limitare l'insorgenza di forme di gioco problematico. Analoghi controlli sulle ludopatie non sono invece possibili per il gioco tradizionale offline anonimo e in contanti che rappresenta la maggior parte del mercato. Per questo motivo la comparsa di fenomeni di gioco problematico si registra in modo predominante se non pressoché esclusivo, nelle forme e nelle modalità di gioco off-line. La stessa considerazione si applica al controllo dei flussi finanziari e alla prevenzione del riciclaggio di denaro.

6. In base all'erroneo presupposto di una maggiore pericolosità sociale del gioco online, le regolamentazioni italiana e francese applicano alcune restrizioni alle tipologie di giochi disponibili online nonché alle modalità di fruizione dei giochi online. Tali restrizioni, senza reali giustificazioni di ordine pubblico o di protezione dei giocatori hanno l'effetto di

proteggere monopoli, oligopoli o posizioni competitive acquisite, pregiudicando così la libertà di prestazione dei servizi di gioco e ostacolando le dinamiche concorrenziali del mercato.

7. Con particolare riguardo, infine, alle forme di promozione/commercializzazione del gioco online, la Commissione dovrebbe considerare il valore di un modello secondo il quale gli operatori di gioco organizzano delle reti di vendita tramite le quali si propone al consumatore la possibilità di sottoscrivere un contratto di gioco con un operatore online, lo si supporta nella sottoscrizione del contratto e nella fase di identificazione, e si propongono servizi aggiuntivi, quali la vendita di ricariche per il conto di gioco, nonché assistenza e informazione. Tale organizzazione, cardine del modello di business della scrivente, consente di offrire le massime garanzie di controllo e trasparenza nella gestione del settore.