

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:

Francesco Rodano / Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

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?**

L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) dispone di un sistema di controllo centralizzato che processa tutte le transazioni di gioco (sia fisico che online) in tempo reale.

Tra gli obblighi dei concessionari autorizzati al gioco in Italia, c'è quello di stabilire un collegamento telematico tra la propria piattaforma di gioco e tale sistema di controllo, al fine di sviluppare l'integrazione tra i due server.

Questo sistema permette di monitorare con il massimo livello di dettaglio tutto il gioco legale che si svolge in Italia (in pratica, ciascuna singola giocata). Alcuni dei dati di gioco, in forma aggregata, relativi alla raccolta di tutti i giochi, e per i giochi online, per ogni categoria di gioco, sono resi disponibili da AAMS su base mensile, tramite il proprio sito internet www.aams.gov.it, nella sezione “Ultim’ora”, in home page, e archiviati nella sezione “Sala stampa” (<http://www.aams.gov.it/?id=4047>). In allegato, l’ultimo comunicato stampa disponibile.

AAMS, come detto, dispone dei dati di dettaglio, anche per concessionario, fino al livello del singolo conto di gioco. Questi dati non sono resi pubblici, ma possono essere forniti alla Commissione, su richiesta, in forma riservata.

Tra le diverse fonti disponibili sul mercato, AAMS, relativamente ai dati e alle analisi di scenario internazionali, si serve prevalentemente di “Gambling Compliance” (www.gamblingcompliance.com), che ha una buona affidabilità, una copertura a livello mondiale, e un’alta frequenza di aggiornamento.

Per quanto riguarda le stime di traffico per il poker online, con specifico riferimento agli operatori di gioco, sia con licenza rilasciata da uno Stato comunitario che da altra giurisdizione, la fonte più utilizzata è “Poker Scout”, che presenta i dati aggiornati in tempo reale per tutte le principali piattaforme di gioco operanti, sia a livello internazionale che singolarmente per alcuni paesi (www.pokerscout.com).

(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 domanda fa riferimento agli operatori senza licenza (“unlicensed operators”). Va precisato che secondo le leggi italiane, è illegale offrire servizi di gioco sul territorio italiano senza aver ottenuto una concessione rilasciata dall’AAMS, indipendentemente dal fatto che l’operatore non abbia alcuna licenza, o ne abbia una rilasciata da un altro Stato (comunitario o non).

Pertanto la domanda è interpretata nel senso di “operatori senza licenza (concessione) italiana”. Al riguardo, tra l’altro, AAMS condivide le “Conclusioni” del Consiglio adottate durante la Presidenza spagnola nel 2010, che includono la seguente definizione “Il gioco illegale può essere definito come gioco per il quale gli operatori non rispettano le leggi nazionali dello Stato in cui i servizi sono offerti, a condizione che tali leggi nazionali siano compatibili con i principi del Trattato Europeo”.

Data la premessa, poiché si tratta di un mercato “nero”, è molto complesso stimarne le dimensioni. AAMS ha commissionato alcuni studi, in passato, per cercare di ottenere una stima ragionevole di tali dimensioni. Poiché i risultati sono stati inconsistenti tra loro, non si ritiene che le stime risultanti siano affidabili.

In ogni caso, i risultati numerici ottenuti a seguito della regolamentazione dei tornei di poker online (da 0 a 3,2 miliardi di euro di turnover in 2 anni) lasciano presupporre che gran parte di tali somme fossero precedentemente giocate dai cittadini italiani sui siti senza licenza, in mancanza di un’alternativa legale.

Riguardo alla natura dei servizi di gioco online, AAMS non dispone di studi specifici, anche se la continua analisi del mercato internazionale, anche empirica, è uno dei compiti fondamentali dell’autorità di regolazione, ai fini di una corretta definizione delle regole nazionali.

(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?

Si premette che, dato lo scenario normativo italiano, l'impatto sul mercato italiano di un operatore (senza concessione italiana) con licenza rilasciata da altro Stato membro oppure da Stato non-UE è identico.

Secondo le leggi italiane un operatore senza licenza non può offrire servizi di gioco sul territorio italiano, né può pubblicizzarli. Anche in virtù della presenza di un'alternativa legale, il divieto di pubblicità per gli operatori senza licenza è molto efficace sui media tradizionali, mentre è impossibile da contrastare quando la pubblicità è effettuata tramite internet.

La maggior fonte di reclutamento di clienti italiani da parte degli operatori illegali consiste nell'uso delle "affiliazioni" tramite internet, ovvero di banner ospitati da siti stranieri "affiliati" (anche se spesso gestiti da cittadini italiani) che promuovono i servizi degli operatori stessi, abbinando la pubblicità alla promessa di sostanziosi "bonus" qualora si inizi a giocare. Gli affiliati percepiscono dall'operatore illegale o un compenso fisso per ogni nuovo cliente proveniente dal banner che apre un conto di gioco ed effettua un deposito ("cost per acquisition"), o una percentuale sui profitti generati per l'operatore stesso dal nuovo cliente proveniente dal banner, per un anno o anche più a lungo ("revenue share"). Dette provvigioni a favore degli affiliati normalmente sono effettuate "in nero".

Attualmente, i siti degli operatori illegali sono frequentati da cittadini italiani soprattutto per l'accesso a giochi online non ancora regolamentati in Italia (cash poker e giochi da casinò, che sono stati avviati il 18 luglio 2011; betting exchange, in corso di regolamentazione) oppure per giochi le cui versioni estere sono più flessibili (scommesse sportive).

L'impatto degli operatori illegali sul mercato italiano è solo parzialmente economico. Il livello medio della tassazione sul gioco online offerto dai concessionari italiani è molto basso, proprio al fine di rendere i prodotti regolamentati competitivi, in termini di prezzo per i consumatori, con quelli offerti dagli operatori illegali. A titolo di esempio, nel 2010, il turnover del gioco online ha rappresentato il 8% del turnover complessivo dei giochi legali, mentre il gettito erariale da gioco online ha rappresentato il 2% del gettito complessivo dei giochi.

L'impatto più rilevante riguarda aspetti di ordine pubblico e di protezione dei consumatori. Alcuni esempi sono indicati di seguito.

1. Protezione dei fondi dei giocatori. Il recente caso di Full Tilt è emblematico. Migliaia di giocatori, tra cui molti italiani, che avevano conti di gioco aperti presso questo operatore, a seguito della sospensione della licenza rilasciata dalla Alderney Gambling Commission, si sono trovati nell'impossibilità di prelevare i propri fondi. Tra i requisiti in capo ai concessionari italiani c'è l'obbligo di stipulare garanzie bancarie che possono venir escusse da AAMS per rifondere i giocatori proprio in casi del genere. Inoltre, presso il sistema di controllo centrale di AAMS sono registrati, in "near real time", i saldi di tutti i giocatori, consentendo pertanto un equo rimborso degli stessi. Nel caso di un operatore illegale, qualora il suo sito diventasse inaccessibile, sarebbe impossibile ricostruire i saldi dei conti di gioco aperti presso il sito stesso.

2. Mancato pagamento delle vincite legittime. Anche in questo caso AAMS può ricorrere alle garanzie bancarie per risarcire i giocatori. Devono anche essere rispettati tempi massimi di liquidazione delle vincite.
3. Software di gioco “sleale”. In passato si è scoperto che i sistemi di alcuni primari operatori internazionali di gioco online (es. “Ultimate Poker”) avevano falle per le quali alcuni dipendenti scorretti potevano giocare vedendo le carte degli altri giocatori. Più in generale, non vi è alcuna garanzia che i generatori di numeri casuali (“RNG”) utilizzati dai siti di casinò online siano effettivamente equi. Il sistema italiano prevede una estensiva serie di test sul software dei concessionari, in base a un documento di standard tecnici di 67 pagine (previamente notificato alla Commissione ai sensi della Direttiva 98/34), che devono essere svolti da organismi internazionali (“testing labs”) accreditati dagli organismi internazionali di certificazione, che coprono moltissimi aspetti, dall’RNG alla gestione dei conti di gioco.
4. Verifica del payout effettivo. I limiti di payout minimo sono fissati per legge e verificati, per evitare pratiche scorrette da parte dei concessionari e garantire il giusto ritorno economico ai giocatori.
5. Gioco responsabile. Chi gioca presso il sito di un concessionario italiano deve obbligatoriamente decidere un limite di spesa settimanale o mensile, prima di accedere ai giochi. Se il limite viene raggiunto, il sistema di gioco deve impedire al giocatore ulteriori accessi (tale funzione viene certificata).
6. Correttezza e trasparenza dell’informazione al giocatore. Ha impatto sulle politiche di assegnazione dei bonus, che non devono essere “sleali”, sulle regole dei giochi, sul payout effettivo, sulle modalità di reclamo, ecc.

(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?

Vedi risposta 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?

L’ordinamento italiano riserva allo Stato la gestione dei giochi con vincita in denaro (decreto legislativo n. 496 del 14 aprile 1948), mediante l’attività amministrativa del Ministero dell’economia e delle finanze e, dal 2002, unitariamente attribuita alla struttura organizzativa dell’Amministrazione Autonoma dei monopoli di Stato - AAMS - che rappresenta, ad oggi, il soggetto pubblico preposto all’esercizio di tutte le funzioni statali, comprese quelle fiscali, in materia di giochi pubblici.

Motivi di interesse generale e, in particolare, di ordine pubblico e di tutela dei minori giustificano il controllo delle attività compiute dagli operatori del gioco che possono svolgere tale servizio in quanto selezionati, con procedure selettive ad evidenza pubblica di rilevanza comunitaria, in base a requisiti soggettivi di onorabilità professionale e requisiti oggettivi di solidità economico-finanziaria e di capacità tecnico-organizzativa.

Tale sistema, naturalmente, riguarda tutte le fattispecie concernenti le offerte di gioco, sia quelle effettuate tramite i tradizionali canali distributivi presenti sul territorio, cioè le c.d. reti

fisiche, sia le offerte effettuate con i nuovi canali di diffusione dei giochi da remoto, tra i quali Internet. E' evidente la netta linea di demarcazione tra le due modalità di raccolta di gioco che comporta una diversa regolamentazione.

Per controllare il sistema concessorio nazionale dei giochi pubblici e conseguentemente colpire il dilagare di quelli clandestini, l'ordinamento interno ha, da sempre, previsto sia con le norme del codice penale sia con le norme speciali (TULPS 773/1931, legge n. 401/1989 e successive modificazioni), una serie di fattispecie di rilevanza penale per perseguire varie ipotesi di esercizio abusivo dei giochi effettuato in assenza della concessione, ovvero oltre il perimetro fissato con la regolamentazione di settore, in linea con le mutate condizioni socio-economiche sottese al fenomeno dei giochi con vincita in denaro.

In particolare, il comma 4 bis dell'articolo 4 della legge 401 del 1989 estende le sanzioni penali previste nei precedenti commi a chiunque, privo di concessione, autorizzazione o licenza di pubblica sicurezza, rilasciata ai sensi dell'art. 88 del Regio Decreto del 1931, n.773, svolge un'attività organizzata diretta ad accettare o raccogliere o, comunque, a favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta (intermediazione), anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero.

Il comma 4 ter dell'articolo 4 citato, ha previsto altresì l'applicazione delle sanzioni sopra richiamate a chiunque effettui la raccolta o la prenotazione di giocate del lotto, di concorsi pronostici o di scommesse per via telefonica o telematica, qualora sia sprovvisto di apposita autorizzazione all'uso di tali mezzi. In pratica, il Legislatore, per la gestione non abusiva di scommesse pubbliche per via telefonica o telematica, ha richiesto, oltre alla concessione e all'autorizzazione di polizia, anche una specifica autorizzazione all'utilizzo di tali mezzi, rilasciata da AAMS.

Da ultimo, la legge 7 luglio 2009, n.88 (legge Comunitaria per l'anno 2008), con l'art. 24, comma 23, ha ampliato la portata della richiamata norma penale, stabilendo la pena della reclusione per chiunque esercita e raccoglie a distanza, senza la prescritta concessione, qualsiasi gioco istituito o disciplinato da AAMS e per chi, anche se concessionario, organizza, esercita e raccoglie a distanza tali giochi con modalità e tecniche diverse da quelle previste dalla legge, nell'ambito di una nuova disciplina generale, condivise, previa notifica, con i Servizi delle Commissioni, del gioco on-line, ovvero transfrontaliero. Solo queste disposizioni incidono sul settore del gioco d'azzardo on-line, oggetto della presente consultazione.

In virtù del quadro normativo italiano sopra descritto, è necessario sottolineare che l'impatto della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee ha interessato un fenomeno diverso da quello oggetto della presente consultazione.

Infatti:

– la sentenza Gambelli 6 novembre 2003 ha rimesso al giudice nazionale la valutazione in ordine alla proporzionalità, adeguatezza e non discriminatorietà, ai sensi degli articoli 43 (oggi 49) e 49 (oggi 56) del Trattato, della disciplina nazionale caratterizzata dalla canalizzazione, per ragioni di ordine pubblico e di tutela dei minori e del consumatore, della raccolta di gioco su rete fisica in circuiti delimitati e conseguentemente, di rilevanza penale ove contrastanti con detti parametri;

– la Corte di Cassazione penale - Sezioni Unite, con sentenza n. 23271 del 26 aprile 2004, svolgendo il ruolo di giudice cui la sentenza della Corte di Giustizia affidava la verifica di compatibilità con l'ordinamento comunitario delle disposizioni penali interne, ha

confermato la piena conformità dell'impianto organizzatorio e giuridico nazionale in materia, ritenendo le ragioni di ordine pubblico cause giustificatrici proporzionate e non discriminatorie, anche con specifico riferimento alla legittimità dei due istituti di cui all'articolo 88 del T.U.L.P.S. e alla comminatoria penale nel caso di esercizio e raccolta di gioco senza concessione nazionale;

– la sentenza Placanica del 6 marzo 2007, adottata su rinvio pregiudiziale dell'agosto 2004, riafferma i principi esposti con la precedente decisione del 2003, puntualizzando che ovviamente è il giudice nazionale, alla stregua della eventuale proporzionalità ed adeguatezza delle specifiche misure nazionali consistenti nella previsione di una concessione e di un controllo di polizia, ex art. 88 del T.U.L.P.S. ad essa collegata, a stabilire la conformità dello stesso; a tal fine, tuttavia affermando esplicitamente che nel caso italiano rispetto alla situazione ordinamentale di riferimento (cioè quella risalente alle gare del 1999-2000), sarebbe proporzionata ed adeguata una misura che, alternativamente, o rimuovesse in toto, le concessioni già rilasciate ovvero rimettesse, ex novo, a gara un numero rilevante di concessioni, così da permettere l'ingresso in modo rilevante di altri competitori; tali principi sono stati, di fatto, realizzati con il bando di gara adottato nel corso del 2006 con il quale sono state offerte con gare pubbliche decine di migliaia di concessioni per le scommesse sportive ed ippiche su rete fisica ad operatori italiani ed esteri.

In tale contesto normativo-giurisprudenziale, la normativa italiana ha introdotto, con la legge comunitaria per l'anno 2008, specifiche disposizioni volte a disciplinare il regime concessorio del gioco a distanza. In particolare, sono state individuate specifiche tecniche della raccolta dei giochi tramite Internet nonché specifiche forme di "canalizzazione" del singole transazioni di gioco, allo scopo di consentire ad operatori italiani ed esteri, residenti nello Spazio Economico Europeo, di svolgere tali attività nel rispetto del libero esercizio d'impresa ma garantendo al contempo gli interessi posti a tutela dell'ordine pubblico e dei diritti del consumatore/giocatore.

In buona sostanza, nell'ordinamento italiano, è possibile rilevare la certezza del diritto per quanto riguarda l'esercizio della raccolta dei giochi con vincita in denaro mediante modalità a distanza.

Si osserva, infatti, che più di recente la Corte di Giustizia ha affrontato il tema della limitazione del gioco a distanza (sentenza Santa Casa Madre dell'8 settembre 2009) confermando che sono stati individuati "un certo numero di motivi imperativi di interesse generale, quali gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitazione dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco nonché di prevenzione di turbative all'ordine sociale in generale" che consentono agli Stati membri di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito, individuando obblighi che assicurino la proporzionalità della misura adottata.

Il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può rilevare ai fini della valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle competenti Autorità dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare, secondo il principio di sussidiarietà.

Pertanto, è da ritenersi compatibile con l'ordinamento comunitario la necessità di verificare, secondo i criteri dell'ordinamento interno, le qualifiche professionali e l'integrità degli operatori che aspirano al mercato del gioco in ogni singolo Stato membro così come accertato, nel recente passato, per l'affidamento in concessione della gestione del gioco su rete fisica.

Al contempo, è lecito introdurre specifiche tecniche, previa verifica di compatibilità con gli altri Stati - mediante, ad esempio, le procedure di notifica previste dalla direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE - per realizzare un processo di “canalizzazione” della raccolta del gioco con vincita in denaro con modalità a distanza, mercato che è caratterizzato dalla conclusione della transazione “dematerializzata”, più veloce ed immediata che impone specifiche forme di controllo per la tutela del consumatore e del soggetto debole, quali i minori di età o i giocatori compulsivi. Di tale specifico aspetto, si tratterà più compiutamente in altre risposte.

Sulla base dell’esperienza acquisita, si è ritenuto di poter delineare un sistema di controllo real time sulle attività di gioco; ad esempio, nel settore delle scommesse – che in Italia, a differenza di altri Paesi, sono “centralizzate” –, gli avvenimenti vengono individuati da un programma ufficiale, definito dall’AAMS anche su proposta dei concessionari i quali, nel “pacchetto settimanale”, possono scegliere quali eventi quotare, assumendosi il rischio della quota offerta, potendola abbassare o addirittura sospendere, qualora si verificino andamenti anomali delle scommesse su un determinato evento (da tali dati è, poi, possibile indagare sulla bontà dell’evento in questione). Dunque, il totalizzatore nazionale dà più ampie garanzie agli scommettitori rispetto a quelle offerte in altri Stati dove i bookmakers lavorano individualmente e senza termini di confronto.

Alla stregua delle scommesse, la registrazione di tutte le transazioni di gioco on-line consentirà una analisi dettagliata della correttezza delle operazioni e una verifica della certezza delle vincite da parte dei giocatori.

(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?

Il diritto positivo, ovvero la necessità di definire regole scritte per disciplinare i vari settori della vita sociale, evolve con il mutare dei costumi di una collettività.

In tale ottica, il diritto europeo - che gli Stati membri devono rispettare in quanto parti dell’Unione europea - e il diritto interno sono stati nel tempo modificati per perseguire obiettivi comuni e uniformità di trattamento delle situazioni giuridiche di rilevanza comunitaria nel rispetto dei principi di libera circolazione delle persone, libera circolazione delle merci, libera prestazioni di servizi e libertà di stabilimento.

Il settore del gioco con vincita in denaro - in questa sede riferito esclusivamente al gambling on-line - non costituisce, ad oggi, oggetto di “armonizzazione” da parte del diritto derivato dell’UE in ragione delle rispettive specificità di ogni Stato membro, tenuto conto delle peculiarità sociali e territoriali che lo caratterizzano.

Tuttavia, il settore del gioco ha mostrato più di recente un’attraente leva economica che deve essere coniugata con la mobilità delle imprese operanti in tale settore.

Il diritto derivato dell’Unione non ha ancora raggiunto, in questo specifico settore, il principale obiettivo, sul piano formale, della integrazione dei sistemi giuridici degli Stati membri che ispira altri interventi più mirati del Mercato e dei servizi, anche se, in virtù del panorama normativo che di seguito si illustra, l’Unione è già intervenuta, a vario titolo, nel settore dei giochi.

Sul piano del diritto derivato europeo, la storia del gioco con vincita in denaro, più comunemente denominato gioco d'azzardo, racconta infatti che in taluni casi l'Unione ha preferito menzionare nell'atto il settore dei giochi, riconoscendone così la potenziale rilevanza, senza tuttavia estendere ad esso la disciplina contenuta in direttiva:

a) la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, dopo una lunga fase compilativa, ha introdotto disposizioni volte ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi. In tale sede, è stato altresì stabilito, espressamente, che rimangono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, – comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse –, in quanto questo settore è da ritenersi sorretto da preminenti interessi quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, cause tutte che pure consentono deroghe al sistema disegnato dalla predetta direttiva.

b) la direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico nel mercato interno, è ispirata dal principale obiettivo propulsivo del commercio mediante Internet al fine di realizzare obiettivi di sviluppo ed integrazione del Mercato comune. E' tuttavia, escluso da tale campo di applicazione il settore del gioco in ogni sua forma, atteso che tale tipologia di "servizi" non può essere assimilata ad una mera attività commerciale a scopo di lucro, bensì coinvolge ulteriori interessi sociali e culturali.

Per quanto riguarda i principi generali applicabili anche al settore del gioco, si osserva che:

a) la direttiva 1995/46/CE sulla protezione dei dati personali, ormai immanente nel diritto europeo e nel diritto interno italiano, ha rappresentato un importante traguardo nella gestione dei dati personali degli individui, detenuti da soggetto pubblici o privati per lo svolgimento dei compiti istituzionali ovvero per attività commerciali e promozionali. Ad oggi, l'espresso consenso a trattare tali dati può essere fornito secondo qualsiasi modalità appropriata, che consenta all'utente di esprimere liberamente, e previa adeguata informativa, i suoi desideri specifici. Questa disciplina evolve con il mutare dei costumi e degli strumenti di diffusione dei dati e, quindi, ogni ulteriore aspetto riguardante la tutela della privacy e dei cd. dati sensibili non può che essere considerato in continua evoluzione.

b) la direttiva 1998/34/CE recante procedure d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ancorché non espressamente citata nel Libro Verde, in una logica di armonizzazione "preventiva", consente di lasciare ai singoli Stati la disciplina di settore in ragione delle peculiarità del proprio territorio. Invero, le procedure di notifica di atti, provvedimenti, norme che indicano regole tecniche sui servizi della società dell'informazione (categoria concettuale alla quale il gioco d'azzardo on-line può essere facilmente ricondotto) rappresentano un strumento utile a verificare, sul piano tecnico, la compatibilità delle determinazioni assunte da un Stato in ragione dei propri motivi imperativi di interesse pubblico che non creino ostacoli o barriere all'ingresso di altri operatori nel settore regolamentato, secondo le procedure indicate nella direttiva medesima. Tale strumento, sul piano pratico, rappresenta il veicolo mediante il quale "riavvicinare" l'ordinamento interno all'ordinamento comunitario, senza necessariamente vincolare a criteri generali ed astratti (quali ad esempio quelli dettati da una direttiva) aspetti tecnici di un determinato settore

produttivo ovvero l'erogazione di un servizio mediante modalità tecnologiche che consentono diversi strumenti, cui ogni singolo Stato può più idoneamente provvedere.

c) la direttiva 2002/58/CE relativa alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche ha introdotto delle peculiari forme di tutela delle informazioni private che viaggiano su reti telematiche o telefoniche; in particolare, la modalità di espressione del consenso al trattamento dei dati può essere assolta anche con la selezione di un'apposita casella nel caso di un sito Internet. Inoltre, per quanto attiene ai dati relativi all'ubicazione, diversi da quelli relativi al traffico, e che riguardano gli utenti o abbonati di reti pubbliche di comunicazione o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, è stato chiarito che possono essere sottoposti a trattamento soltanto a condizione che siano stati resi anonimi o che l'utente o l'abbonato abbiano dato il loro consenso, e sempre nella misura e per la durata necessaria per la fornitura di un servizio a valore aggiunto. Prima di chiedere il loro consenso, il fornitore del servizio deve informare gli utenti e gli abbonati sulla natura dei dati relativi all'ubicazione, diversi dai dati relativi al traffico che saranno sottoposti a trattamento, sugli scopi e sulla durata di quest'ultimo, nonché sull'eventualità che i dati siano trasmessi ad un terzo per la prestazione del servizio a valore aggiunto. Gli utenti e gli abbonati devono avere la possibilità di ritirare il loro consenso al trattamento dei dati relativi all'ubicazione diversi dai dati relativi al traffico in qualsiasi momento.

d) in materia di protezione dei consumatori, la direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, la direttiva 97/7/CE di contratti a distanza, nonché la direttiva 93/13/CEE sulle clausole vessatorie, rappresentano tutti strumenti mediante i quali si intende proteggere il soggetto debole, il consumatore appunto, in ragione delle condizioni proposte dal soggetto più forte, il professionista, che, nell'esercizio delle sua attività o nella fornitura di beni o servizi, esercita le competenze professionali e deve osservare i principi di diligenza e buona fede nello svolgimento delle attività contrattuali. Tali direttive, di carattere generale ed applicabili a diversi settori dell'economia, anche quello informatico, realizzano misure concrete di tutela del consumatore, il quale può invocare l'intervento delle Autorità di controllo per il mancato rispetto di questi criteri da parte del professionista, senza precludere o comprimere la libera concorrenza delle imprese.

e) la direttiva 2005/60/CE di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (Anti Money Laundering) pone un focus sulla necessità di monitorare, controllare ed eventualmente inibire le transazioni finanziarie in determinati settori dell'economia al fine di contrastare l'illecita circolazione di capitali, di provenienza criminale, che comportano effetti distorsivi dei mercati finanziari. A tal fine, sono state individuate procedure, affidate a specifici enti o organi pubblici all'interno degli Stati membri, che creino deterrenti alla prassi di occultamento e dissimulazione della reale natura di cessione di beni o utilizzo di capitali, anche di dubbia provenienza, ovvero all'immissione di denaro "sporco" nei circuiti bancari e degli intermediari finanziari, nonché in altri particolari settori sensibili quali quello dei notai e dei professionisti legali. Nel settore del gioco, inoltre, rileva aver individuato, quali destinatari della normativa AML, le case da gioco, come più avanti si specificherà.

f) La recente direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi tiene conto del fatto che i servizi di media audiovisivi tradizionali - come la televisione - e gli emergenti servizi di media audiovisivi a richiesta offrono importanti possibilità occupazionali nell'Unione, in particolare nelle piccole e medie imprese, e stimolano la crescita economica e gli investimenti. Pertanto, per assicurare la trasparenza e la prevedibilità sui mercati dei servizi di media audiovisivi e per ridurre le barriere d'accesso, dovrebbero essere rispettati i principi fondamentali del mercato interno, come la libera concorrenza e la parità di trattamento, tenendo conto dell'importanza di avere condizioni di concorrenza omogenee ed un autentico

mercato europeo dei servizi di media audiovisivi. Tuttavia, la direttiva pone da un lato l'obiettivo di non pregiudicare gli atti dell'Unione di armonizzazione esistenti o future, in particolare per rispondere ad esigenze imperative attinenti alla protezione dei consumatori, alla lealtà delle transazioni commerciali e alla concorrenza. Dall'altro, quello di non impedire in alcun modo agli Stati membri di applicare le rispettive norme costituzionali in materia di libertà di stampa e di libertà di espressione nei mezzi di comunicazione.

Sul piano del diritto interno, prima di tutto, si sottolinea che il legislatore italiano ha recepito, secondo le modalità previste dalle norme interne, le direttive sopra menzionate.

Quindi si illustrerà il percorso regolamentare del settore del gioco d'azzardo on-line adottato dal Governo italiano, ispirandosi e tenendo conto dei principi e dei criteri delineati dal diritto derivato europeo applicabile a questo specifico comparto.

In attuazione dell'art. 24, commi da 11 a 26, della legge n. 88 del 2009 (legge comunitaria per il 2008), è stato adottato il decreto direttoriale prot. n. 190/CGV dell'8 febbraio 2011, (Gazzetta Ufficiale n. 56 del 9 marzo 2011) con il quale è stata individuata la decorrenza degli effetti derivanti dalle disposizioni introdotte dalla legge comunitaria per il 2008, nonché gli atti volti a selezionare, in fase di prima attuazione, 200 nuove concessioni per la raccolta del gioco a distanza.

Tali disposizioni hanno acquisito il vaglio dei competenti organi della Commissione europea in diverse fasi e modalità. In particolare, si fa presente che le disposizioni primarie sono state adottate dal Legislatore, previa intesa con i Servizi della Commissione, al fine di rimuovere "possibili" ostacoli all'esercizio delle attività di gioco "d'azzardo" a distanza nel nostro Paese. Ed invero, con comunicato stampa del 5 maggio 2010, la Commissione europea ha ufficializzato la chiusura di due procedure d'infrazione - avviate nei confronti dell'Italia - atteso che "la nuova legge italiana autorizza la prestazione transfrontaliera di servizi disciplinando in modo chiaro l'autorizzazione ed il rilascio di licenze agli operatori nazionali ed europei".

Conseguentemente, i provvedimenti di attuazione della legge n. 88 del 2009 sono stati preventivamente notificati alla Commissione europea nelle forme della direttiva 98/34/CE - che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regole tecniche e delle regole relative ai servizi dell'informazione - allo scopo di rendere noti a tutti gli operatori comunitari le regole tecniche necessarie allo svolgimento di tale attività ed evitare possibili contestazioni in ordine ad eventuali barriere all'ingresso di nuovi operatori. Si evidenzia che tali disposizioni sono state ritenute conformi all'ordinamento comunitario in quanto il periodo di stand still previsto dalla citata direttiva si è concluso senza osservazioni da parte della Commissione o degli altri Stati membri.

Ciò posto, gli atti utili alla selezione di nuovi concessionari per la raccolta a distanza dei giochi pubblici sono stati resi disponibili e pubblicati, secondo i criteri di pubblicità e trasparenza di diritto interno e comunitario, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2001/S 48-079188 del 10 marzo 2011 nonché sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie speciale n. 5, del 18 marzo 2011.

La disciplina italiana di settore, al pari di quella relativa all'off-line, vuole realizzare la "liberalizzazione controllata" del settore dei giochi on-line. È un modello legislativo che ha mirato a contemperare, d'intesa con la Commissione, le finalità di liberalizzazione proprie delle regole del mercato interno con l'esigenza dello Stato di proteggere esigenze imperative di interesse generale, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Invero, la procedura di selezione delineata rispetta i principi comunitari di libera prestazione di servizi e di libertà di stabilimento, considerato che è aperta a tutti gli operatori di gioco residenti in uno degli Stati dello Spazio economico europeo, forniti di valido titolo di riconoscimento nel Paese in cui già operano. L'Amministrazione concedente, tuttavia, si riserva la necessaria verifica della persistenza dei requisiti soggettivi di onorabilità professionale, di capacità economico-finanziaria e di strutture tecnologiche atte a svolgere le attività oggetto di concessione.

Le disposizioni normative primarie e, conseguentemente, gli atti di selezione dei nuovi concessionari sono orientati a definire, in modo chiaro e rigoroso, le nuove modalità di raccolta a distanza del gioco offerte a soggetti residenti nello Stato italiano e subordinate a stringente regolamentazione di settore. Tali disposizioni rappresentano i nuovi obblighi ai quali è necessario attenersi per svolgere l'esercizio e la raccolta dei giochi pubblici on-line. Gli elementi di novità sono convergenti verso il principale obiettivo di perseguire l'interesse pubblico nonché la tutela del consumatore; ad esempio, per motivi di prevenzione della dipendenza dal gioco d'azzardo o della criminalità organizzata, sono state introdotte limitazioni alle attività di gioco per renderle coerenti con le politiche dello Stato nell'offrire i servizi in questione.

Infatti, l'accesso ad una più ampia gamma di giochi a distanza con vincita in denaro è temperato dal fatto che le attività di gioco sono consentite solo ai soggetti che sottoscrivono un apposito contratto per l'apertura di conto di gioco, anche secondo modalità telematiche (assimilabile, quindi, ad un contratto a distanza), sul quale sono depositate le somme necessarie per giocare e sono contabilizzate le vincite che è possibile conseguire; tale contratto, tuttavia, non assume le caratteristiche di un contratto bancario ma si avvale, per la sua utilizzazione, degli strumenti di pagamento consentiti dalla normativa vigente, comunitaria ed interna (in particolare, si è tenuto conto delle disposizioni recate dalla direttiva 2007/64/CE e disposizioni di attuazione della Banca d'Italia).

Il giocatore, peraltro, per poter accedere alle attività di gioco viene preliminarmente "identificato", sia tramite verifica del codice fiscale (che deve obbligatoriamente indicare) sia con successiva trasmissione del documento di identità; ciò al fine di garantire il divieto di gioco da parte dei minori ed operare una corretta identificazione del soggetto che agisce a distanza per mezzo di strumenti telematici. Tali adempimenti sono svolti nel rispetto della privacy, acquisito lo specifico consenso al trattamento dei dati (secondo le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 196 del 1996).

Per la tutela del consumatore sono stati introdotti obblighi relativi all'individuazione di strumenti di autolimitazione (ad es. limiti di importo spendibili in dato arco temporale) al fine di contenere fenomeni di dipendenza e ludopatia; peraltro, la registrazione dei movimenti di gioco consente di verificare il rispetto delle regole e la corretta attribuzione delle vincite e dei relativi pagamenti. Tutti questi dati sono detenuti ed analizzati in forma criptata.

Sempre nella logica di tutela del consumatore e nel rispetto dei requisiti dei contratti a distanza previsti dal Codice del consumo, il contratto di conto di gioco, reso disponibile nello schema-tipo approvato dall'AAMS, prevede che questo possa essere sottoscritto anche in via telematica, fatto salvo lo specifico diritto di recesso (ovvero di "ripensamento") nell'arco temporale e nelle forme previste dall'art. 64 del D. Lgs. 206 del 2005.

Si segnala, inoltre, che l'ordinamento italiano, nel recepire con D.lgs. n. 231 del 2007 le disposizioni comunitarie in materia di anti - riciclaggio (cd. direttive Anti Money Laundering), ha fatto obbligo ai concessionari per la raccolta del gioco a distanza di operare una serie di controlli sulle attività di gioco e sull'identità dei giocatori, anche al fine di

segnalare le cd. “operazioni sospette”, indipendentemente dalla soglia economica delle transazioni.

Tutti questi elementi, che rappresentano un continuum logico-giuridico con le scelte operate nel recente passato dallo Stato italiano, evidenziano l’interesse di perseguire il principale obiettivo di sicurezza ed ordine pubblico in questo settore. Per quanto qui interessa, si ritiene che l’ordinamento interno, come sopra descritto, sia compatibile con i principi del Trattato e con l’interpretazione giurisprudenziale che la Corte di Giustizia dell’Unione europea ne ha dato e rappresenti un modello normativo di utile riferimento.

Other comments on issues raised in section 1

2. Key policy issues subject to the present consultation

2.1. Definition and organisation of on-line gambling services

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

La nozione di azzardo è caratterizzata da due elementi: alea ed abilità. L'azzardo si realizza quando il fine di lucro, la vincita o la perdita sono rimessi esclusivamente o prevalentemente all'alea e non sono condizionati dall'abilità di pronosticare il verificarsi di un dato evento.

Nell'ordinamento italiano, la categoria concettuale dell'azzardo è desumibile dagli art. 718 - 721 del codice penale, che vietano il gioco d'azzardo in luoghi diversi da quelli in cui è consentito (ovvero nelle case da gioco, più comunemente detti casinò).

Tuttavia, al fine di ricondurre nel perimetro delle attività lecite l'esercizio delle scommesse e di altre tipologie di giochi in cui è prevalente l'alea, l'ordinamento interno, mediante la riserva statale per l'organizzazione e l'esercizio dei giochi, ha voluto far emergere il puro intrattenimento ludico, nel quale prevalente possa essere l'esercizio di una particolare "abilità" garantendo, al contempo, l'aspettativa di possibili vincite in denaro, causa principale della partecipazione al gioco.

Pertanto, il gioco d'azzardo tale non è se esercitato nelle forme stabilite dalle norme dello Stato.

L'aspetto ludico di questo fenomeno si rinviene, invero, a seconda della tipologia di gioco; la regolamentazione della partecipazione al gioco è, quindi, funzionale a stabilire i confini tra l'alea e l'abilità avuto riguardo alle caratteristiche tipiche di ciascun gioco, anche quelli più comunemente diffusi.

Nelle scommesse, ad esempio, l'abilità è dettata dalla conoscenza di una disciplina sportiva, dagli esiti delle precedenti competizioni, dalle condizioni presumibili che possono verificarsi nel momento in cui si svolge l'evento, abilità acquisita anche sulla base degli elementi socio-culturali di cui è permeata la capacità del giocatore. Va da sé che il giocatore sarà più abile nel caso di una disciplina sportiva storicamente diffusa nel suo Paese e meno abile nel pronosticare il risultato di una competizione sportiva di cui non conosce storia, regole e andamenti.

In altri giochi, quali ad esempio quelli di carte, nei quali l'alea è elemento imprescindibile, l'abilità è data dalla competizione diretta con altri giocatori; pertanto, il gioco è influenzato dalle capacità del singolo giocatore di memorizzare le carte già utilizzate, di valutare l'atteggiamento degli altri giocatori nella gestione delle singole mani, di pianificare una specifica strategia; tuttavia, al fine di rendere prevalente l'elemento ludico e non quello speculativo, le regole comuni nell'esercizio del gioco con vincita in denaro, quali ad esempio un limite massimo agli importi da giocare, rendono più efficace la prevalenza dell'elemento dell'abilità, pur non potendo prescindere da una residuale aleatorietà che, anzi, deve essere garantita per rendere tutti i giocatori uguali davanti alle possibilità di vincita.

Ciò posto, la definizione di gioco d'azzardo on-line di rango europeo dovrebbe tener conto di questo peculiare aspetto che è elemento dirimente, nell'ordinamento italiano, che consente di distinguere anche il gioco lecito da quello illecito.

(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?

Premesso quanto evidenziato nel quesito 7, si fa presente che, nell'ordinamento interno italiano, vige una specifica disciplina per le manifestazioni a premi e per le manifestazioni di sorte locale secondo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 430 del 2001.

La principale differenza è la natura dei premi, in denaro per i primi, in natura (cioè beni di largo consumo) per la seconda tipologia di manifestazioni.

Inoltre, lo scopo principale dei concorsi e delle operazioni a premio non è prettamente di intrattenimento del consumatore, che pure può avere un apprezzabile divertimento nel partecipare al "gioco" ovvero per la partecipazione all'estrazione di un premio, ma meramente promozionale cioè volto a realizzare obiettivi commerciali e di sviluppo del marketing di una data impresa, con evidenti ritorni economici.

Tuttavia, al fine di non ingenerare confusione nel consumatore, sono state individuate, per espressa disposizione di legge, specifiche procedure di comunicazione preventiva dell'iniziativa commerciali adottate dalle imprese, da comunicare al Ministero dello sviluppo economico e all'AAMS, onde consentire di inibire le promozioni commerciali che, di fatto, si concretizzano nell'offerta di giochi simili a quelli offerti dallo Stato. Tali prassi potrebbe comportare, infatti, una elusione del monopolio statale dei giochi e delle scommesse per la mancanza di reali scopi promozionali, in quanto il prezzo richiesto è superiore al valore commerciale del bene il cui acquisto costituisce il presupposto per la partecipazione alla manifestazione a premio.

(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?

Nonostante il chiaro quadro normativo descritto nella risposta al quesito 5, alcuni operatori di gioco esteri hanno ritenuto di invocare la giurisprudenza comunitaria al fine di esercitare liberamente il diritto di stabilimento nello Stato italiano.

Il comparto dei giochi pubblici, nel nostro Paese, infatti, atteso quanto disposto dall'art. 2 del D.Lgs. n. 496, si regge su un regime concessorio attraverso il quale operatori privati sono tenuti a garantire lo svolgimento del gioco, secondo i parametri individuati dal legislatore e

sotto il controllo e la vigilanza dell'Amministrazione. La peculiarità di tale regime è ormai riconosciuta anche dalla normativa comunitaria che ha fugato ogni dubbio in merito alla concessione di servizi pubblici che, in buona sostanza, crea in capo al concessionario il diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio prestato, che però rimane incardinato nelle attività riservate allo Stato.

Tuttavia, gli operatori esteri pur non possedendo alcun titolo concessorio rilasciato dallo Stato italiano al termine di una pubblica gara, operano sul territorio nazionale attraverso una rete fisica di agenzie - c.d. centri di trasmissione dati (CTD) - che svolgono attività di intermediazione, mettendo in contatto il giocatore italiano con il server della società posto all'estero.

Tali centri, ubicati su tutto il territorio italiano, esercitano la propria attività in forza di contratto stipulato con l'operatore estero, con l'incarico di raccogliere dati e valuta, relativi alle prenotazioni di giocate effettuate dai clienti, trasmettendoli all'operatore estero e accreditando agli scommettitori le eventuali somme vinte. L'operatore estero, ricevute le prenotazioni di giocate, trasmette quindi ai centri le indicazioni per il calcolo delle vincite ed i pagamenti, scegliendo le manifestazioni sportive oggetto delle giocate e le quote di previsione.

Tali centri, secondo quanto affermato nell'ambito dei contenziosi sorti a seguito di numerosi procedimenti penali a carico dei relativi titolari, effettuerebbero una mera attività di servizio e, in quanto semplici centri di trasmissione dati, sarebbero sottoposti alla disciplina prevista dal Decreto legislativo n.295 del 2003 in materia di offerta al pubblico dei servizi di comunicazione elettronica, senza dover richiedere o ottenere l'autorizzazione di polizia di cui all'art. 88 del TULPS, in quanto, a seguito delle presunte discriminazioni attribuibili alle procedure selettive negli anni passati, per l'assegnazione delle concessioni concernenti le scommesse ippiche e sportive, gli operatori esteri avrebbero acquisito un legittimo interesse ad operare nel mercato italiano anche senza concessione.

In conseguenza dei dinieghi opposti dalle Questure italiane al rilascio della licenza di pubblica sicurezza agli intermediari di detti operatori esteri (art. 88 TULPS) e a seguito della "disapplicazione" delle norme penali da parte dei giudici italiani in ordine al contrasto di tale radicamento sul territorio, è insorto un fitto contenzioso in sede amministrativa e penale, da ultimo approdato al rinvio pregiudiziale su analoghi presupposti, in fatto e in diritto, già esaminati dalla Corte di giustizia.

Tale tesi interpretativa non tiene conto che l'autorizzazione di polizia ottenuta dall'allibratore nel suo Stato di appartenenza ha - come già osservato nella risposta al quesito 5 - una connotazione esclusivamente territoriale, nel senso che tende a garantire un controllo di ordine pubblico sui soggetti e sui luoghi dell'ambito nazionale di stabilimento, sicché non esclude, ma anzi comporta, l'esigenza di rinnovare il controllo nel caso in cui la gestione delle scommesse (ed altre tipologie di giochi) si espanda nell'ambito territoriale di un altro Stato membro. Diversamente opinando si perverrebbe all'assurda conclusione che le scommesse gestite direttamente o indirettamente da un operatore estero che si perfezionano nel territorio italiano sarebbero esenti da qualsiasi controllo, a differenza di quelle perfezionate nel territorio dello Stato straniero, che sono sottoposte al controllo vigente in quest'ultimo Stato.

In secondo luogo, non si può omettere che la stessa giurisprudenza comunitaria, così come la Commissione di Bruxelles, non hanno mai delegittimato per se stesso il sistema concessorio vigente nei singoli Stati membri in materia di scommesse e di concorsi pronostici.

In particolare, la sentenza Gambelli ha chiarito che l'articolato sistema italiano, basato sulla riserva statale dell'esercizio e sull'affidamento in concessione a soggetti pubblici e privati dell'esercizio del gioco pubblico, potrebbe costituire, in astratto, una limitazione alla libertà dei soggetti stabiliti in altri Stati membri di stabilirsi e di prestare servizi nel territorio italiano, ma tale limitazione può essere giustificata, in concreto, da motivi imperativi di interesse generale.

Successivamente il Supremo Organo della Cassazione ha precisato che invero, "la legislazione italiana, volta com'è a sottoporre a controllo preventivo e successivo la gestione delle lotterie, delle scommesse e dei giochi d'azzardo, si propone non già di contenere la domanda e l'offerta del gioco, ma di canalizzarla in circuiti controllabili al fine di prevenirne la possibile degenerazione criminale, sicché tale legislazione risulta compatibile col diritto comunitario".

Nonostante tale pacifica sentenza di legittimità, residua ancora oggi qualche contrasto giurisprudenziale dei Giudici interni che andrebbero sensibilizzati sui temi affrontati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea sia nelle pronunce che riguardano lo Stato italiano (Sentenza Zenatti 21 ottobre 1999 - Causa C - 67/98, sentenza Gambelli 6 novembre 2003 – C 243/01, sentenza Placanica 6 marzo 2007 – C-338/04, C-359/04, C-360/04) sulla compatibilità dell'ordinamento italiano in materia di giochi riservati allo Stato, sia in merito ai principi diritto affermati anche nei giudizi che riguardano la normativa in materia di gioco d'azzardo on-line promossi nei confronti di altri Stati membri.

Più di recente, alcuni giudici penali, hanno colto alcune contraddizioni nell'operato dei bookmakers stranieri, stabiliti in Italia senza essere forniti delle prescritte concessioni rilasciate dallo Stato italiano. In particolare, diventa sempre più evidente il fatto che i giochi gestiti da tali operatori non siano giochi offerti off-line in mancanza di specifiche attestazioni e che anzi l'operatore comunitario, già munito di licenza e sottoposto ai controlli di legge da parte delle Autorità competenti nel Paese membro, opera nel settore degli avvenimenti sportivi mediante un collegamento on-line e tramite centri di trasmissione dati situati in tutto il territorio dell'Unione europea, che al gruppo sono collegati mediante un accordo contrattuale che li autorizza ad agire per conto del primo. Conseguentemente, l'art. 24, commi 11 e seguenti, della legge n. 88/99 è norma idonea a regolamentare la raccolta delle scommesse a distanza realizzata dall'operatore straniero, compatibile con l'ordinamento comunitario considerato che la giurisprudenza della Corte di Giustizia, ormai, converge sul presupposto che l'attività di gioco con vincita in denaro, è suscettibile di un prevalente interesse pubblico, rispetto ai principi di libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento, che ciascuno Stato può perseguire con gli strumenti normativi ritenuti più idonei, purché garantiscano i noti principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e pubblicità degli operatori interessati a questo mercato.

(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?

I vantaggi risiedono soprattutto nella possibilità, per gli Stati membri, di adottare ciascuno il sistema più idoneo rispetto alla propria cultura, alle proprie tradizioni, e alla propria visione in materia di tutela dell'ordine pubblico e di protezione dei consumatori. E, in questo scenario, è garantita la scelta statale di proibizione del gioco d'azzardo ovvero quella di regolamentazione del settore.

Gli svantaggi sono diversi.

1. Continua “reinvenzione della ruota”, specialmente in uno scenario, come quello attuale, di scarsa cooperazione internazionale. Molto spesso ciascun Paese effettua scelte regolamentari indipendentemente dalle pratiche adottate dagli altri Paesi, privandosi della possibilità di trarre beneficio dalle esperienze (e dagli errori) altrui. Tale aspetto è critico in quanto il settore del gioco d’azzardo presenta aspetti tecnologici molto complessi, ed è in continua evoluzione. La tecnologia ha una potenzialità straordinaria: consente di adottare strumenti di controllo degli operatori di gioco e di tutela dei consumatori che non sono attuabili nel gioco “a terra”, pertanto è ancora più importante adottare le migliori prassi per evitare che le possibilità offerte da tali strumenti non vengano colte.
2. Dal punto di vista degli operatori del gioco d’azzardo online, uno scenario caratterizzato da 27 insiemi di regole molto eterogenei tra loro, anche dal punto di vista tecnico, comporta l’estrema difficoltà, qualora questi desiderassero offrire i propri servizi in tutta l’Unione Europea, di doverli rispettare tutti. Questo aspetto favorisce gli operatori di gioco più grandi e attrezzati, e quindi spinge verso una concentrazione del mercato. Inoltre, gli Stati membri meno popolosi, poiché costituiscono mercati più piccoli, rischiano di essere trascurati dagli operatori di gioco che potrebbero scegliere, proprio data la difficoltà di assicurare la compliance con tanti regimi differenti, di concentrarsi sui mercati principali.
3. Uno scenario “a compartimenti stagni” depotenzia l’azione di controllo statale dell’ordine pubblico, in quanto il gioco d’azzardo online è per sua natura transfrontaliero, e molti operatori di gioco sono presenti su più mercati nazionali. La conoscenza, da parte dello Stato A, di elementi critici relativi all’attività di un dato operatore nello Stato B, è fondamentale ai fini del controllo.

Other comments on issues raised in section 2.1

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

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

In Italia, attualmente, non è prevista una disciplina specifica per il settore del gioco d’azzardo online. In linea generale, i servizi di gioco d’azzardo sono considerati servizi per adulti e pertanto ne è consentita la pubblicità televisiva solo al di fuori della cosiddetta “fascia protetta”. Per quanto riguarda la pubblicità sulla carta stampata, è consentita solo sulle testate che non sono destinate a un pubblico adolescente.

Ai sensi della legge 401 del 1989, è vietata la pubblicità da parte degli operatori di gioco sprovvisti di concessione statale. Tale misura, in presenza di un mercato, come quello italiano, aperto alla concorrenza, è molto efficace, in quanto per gli operatori legali la possibilità di pubblicizzare i propri servizi in televisione e sulla carta stampata rappresenta un forte vantaggio competitivo rispetto agli operatori illegali, che compensa in parte lo svantaggio di dover operare secondo le regole nazionali.

Tale meccanismo funziona in quanto il divieto di pubblicità per gli operatori illegali è rispettato effettivamente, grazie alla stessa legge 401/1989 che punisce anche chi veicola il messaggio pubblicitario illegale.

C'è una modalità delle comunicazioni commerciali che invece è transfrontaliera ed è praticamente impossibile arginare, e che, a quanto sembra, rappresenta di gran lunga il principale veicolo di reclutamento di nuovi clienti da parte degli operatori di gioco illegali: le "affiliazioni". Il meccanismo è molto semplice. Un "affiliato" è un sito web, di qualunque natura (forum, recensioni, pagine personali, pagine con nomi simili a quelli commerciali, ecc.) che promuove i servizi di un operatore di gioco attraverso la pubblicazione di banner o link. Per ogni visitatore che, cliccando sul banner o sul link, atterra sul sito di gioco, e vi spende del denaro, l'operatore di gioco riconosce una percentuale all'affiliato. (Amazon.com è stato il primo sito a far uso delle affiliazioni e vi ha costruito gran parte del proprio successo.) L'affiliato può percepire una percentuale dei profitti generati dal giocatore "referred" per un certo periodo di tempo, anche lungo, oppure un compenso una tantum al primo deposito di denaro da parte del giocatore.

L'affiliazione verso i siti illegali è impossibile da contrastare. Inoltre può generare cospicui guadagni (spesso "in nero") per chi la pratica, e rende meno efficace l'attività di blocco dei siti illegali operata da AAMS attraverso gli Internet Service Provider, in quanto, a seguito della pubblicazione di una nuova "black list", i banner e i link presenti sui siti affiliati vengono automaticamente aggiornati con il nuovo indirizzo dei siti illegali, che viene immediatamente creato proprio per sfuggire al blocco. I siti degli affiliati, infine, risiedono su server di hosting esteri extra-UE, sui quali è impossibile intervenire, anche per via giudiziaria.

Per quanto attiene alle promozioni commerciali come i "bonus", nei regolamenti di gioco italiani ne è previsto l'uso, con una certa libertà per gli operatori, a patto che non rappresenti una pratica commerciale scorretta. I regolamenti, in particolare il Decreto Direttoriale 666/2011, che disciplina i giochi di abilità, poker e casinò, prevede che qualunque sia la politica di assegnazione di bonus scelta dall'operatore, questa:

- venga preventivamente comunicata ad AAMS, che ne verifica la correttezza;
- sia spiegata in maniera chiara ed esaustiva al consumatore, prima che quest'ultimo accetti di usufruire dei bonus stessi.

Per meglio tutelare i consumatori, si ritiene che regolamentare i bonus in maniera troppo stringente possa rappresentare un considerevole vantaggio per gli operatori illegali, che non sono sottoposti a regole di sorta (e le cui politiche di bonus potrebbero anche rasentare la truffa). Allo stesso tempo, si reputa fondamentale garantire la trasparenza, ovvero che il consumatore conosca e comprenda chiaramente quali siano le modalità di utilizzo dei bonus offerti dagli operatori legali.

Relativamente al marketing diretto, non vi sono regole specifiche.

Le sponsorizzazioni, infine, sono concesse e largamente praticate dagli operatori di gioco legali, e rappresentano una considerevole fonte di sostegno per diverse società e federazioni sportive.

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

Il sistema giuridico italiano prevede, nel settore del gioco on-line l'applicazione delle disposizioni in materia di strumenti di pagamento adottate, a livello europeo, con la direttiva 2007/64/CE.

In particolare, per accedere ai servizi di gioco on-line, l'art. 24, comma 19 della legge n. 88 del 2009 ha previsto che il giocatore/consumatore concluda un contratto di conto di gioco sul quale versare somme da destinare a tali attività in specifiche sessioni di gioco secondo disponibilità.

L'alimentazione dei conti di gioco è consentita, quindi, mediante gli ordinari mezzi di pagamento ovvero bonifico bancario, carte di credito, mezzi di pagamento del settore postale, nonché mediante carte di ricarica prepagate.

A tale ultimo riguardo, si precisa che le carte prepagate sono strumenti che si basano sul preventivo caricamento di somme di danaro da parte del titolare. Possono essere nominative (quindi si presuppone una identificazione del soggetto che ne è titolare) o anonime: in questo secondo caso, hanno ridotti limiti di importo e sono caricabili una sola volta (c.d. "carte usa e getta"). Non richiedono la titolarità di un conto corrente.

Le carte prepagate sono particolarmente utili per chi non dispone di un reddito fisso, per chi non è titolare di un conto corrente bancario o postale, per chi vuole fare acquisti in Internet e non si fida di utilizzare la carta di credito. In tale ultima ipotesi, sembra ulteriormente garantito un potenziale deterrente alle frodi mediante strumenti di pagamento in Internet.

Il meccanismo per ricaricare le carte prepagate nominative (quelle anonime non possono essere ricaricate) è di solito molto simile a quello delle ricariche dei cellulari: una volta acquistata la carta si può ricaricarla ogni volta che si desidera per l'importo desiderato presso il soggetto finanziario che l'ha emessa o suoi incaricati ma anche presso uno sportello automatico (ATM) e, in alcuni casi, anche via Internet o mediante il telefono.

Per motivi di sicurezza, per le carte prepagate è normalmente previsto un limite di importo variabile a seconda della carta prescelta. Tale importo però non rappresenta il massimale di spesa mensile come per le carte di credito ma l'importo massimo caricabile sulla carta. La possibilità di spesa per le carte prepagate dipende, infatti, sempre dalla effettiva disponibilità di denaro sulla carta al momento in cui si effettua l'acquisto e può essere aumentata soltanto con ricariche successive.

Diversamente, l'art. 114-bis del Testo unico bancario ha riservato l'emissione della moneta elettronica alle banche e agli IMEL, prevedendo per questi ultimi una specifica disciplina. Essa è volta a favorire lo sviluppo della moneta elettronica, attraverso l'introduzione di un quadro normativo neutro rispetto alle soluzioni tecnologiche prescelte per la sua realizzazione, e a preservare l'affidabilità degli IMEL attraverso l'adozione di un regime di vigilanza prudenziale calibrato sulle specificità di tali intermediari e ispirato al paradigma della sana e prudente gestione.

L'IMEL esercita in via esclusiva l'attività di emissione della moneta elettronica attraverso la trasformazione immediata delle somme ricevute in moneta elettronica. In relazione all'esercizio di tale attività, l'IMEL cura altresì la gestione degli investimenti consentiti a fronte della moneta elettronica emessa. L'IMEL può, inoltre, svolgere attività connesse e strumentali a quella principale nonché prestare taluni servizi di pagamento; ad esso è comunque preclusa la concessione di crediti sotto qualsiasi forma.

La moneta elettronica è un valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente, memorizzato su un dispositivo elettronico; essa rappresenta uno strumento di pagamento accettato come mezzo di pagamento da soggetti diversi dall'emittente.

Le somme ricevute dall'IMEL a fronte della moneta elettronica emessa non costituiscono depositi della clientela; su di esse, pertanto, non sono corrisposti interessi e le stesse non sono coperte dai sistemi di garanzia dei depositi.

Come surrogato della moneta legale, la moneta elettronica è generalmente destinata a effettuare pagamenti di importo limitato (in questo senso, 3° considerando della direttiva 2000/46/CE). Pertanto, per quel che concerne gli strumenti anonimi, il loro utilizzo è consentito ove gli stessi non siano ricaricabili e siano avvalorabili per un importo non superiore a 500 euro; per gli strumenti nominativi, invece, il valore massimo è determinato autonomamente dall'IMEL, avendo presente i principi della direttiva.

Dato questo contesto normativo, sembra che le definizioni adottate nei provvedimenti di attuazione della legge comunitaria 2008 in materia di gioco on-line garantiscano:

- utilizzo di strumenti di pagamento "bancari" (carte di credito, bonifici ed, eventualmente moneta elettronica nei limiti sopra indicati);
- utilizzo di carte di ricarica prepagate, sia nominative ricaricabili da spendere presso lo stesso soggetto che le emette, sia mere carte "usa e getta" anonime e di modico valore (per normativa comunitaria 150 euro);
- identificazione del soggetto, ai fini dell'antiriciclaggio, sempre nei limiti di soglia (1.000,00) previsti dall'art. 24 del d.lgs n. 231/2007.

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

L'esistenza del conto di gioco è il pilastro del sistema regolatorio italiano. Il conto del giocatore è sottoposto a diverse regole, riportate nello "schema di contratto di conto di gioco tra il concessionario e il giocatore", che espone i contenuti minimi ai quali il concessionario deve adeguarsi.

Gli aspetti principali sono:

1. Obbligo di maggiore età (18 anni).
2. Obbligo di informazioni minime che il consumatore deve fornire, tra cui il codice fiscale italiano (ciò di fatto esclude i cittadini stranieri non residenti in Italia dall'accesso ai servizi offerti in base alla concessione italiana).
3. Verifica obbligatoria e in tempo reale, da parte dell'operatore, dell'esistenza del codice fiscale presso la banca data dell'anagrafe tributaria italiana. Tale controllo permette di impedire l'apertura del conto di gioco in caso di codice fiscale inventato (a partire da nome, cognome, luogo e data di nascita, tramite un algoritmo, è infatti possibile simularne uno), in quanto l'anagrafe tributaria contiene solo i codici fiscali effettivamente esistenti e assegnati. Si tratta di uno strumento di "KYC" molto efficace.
4. Contestuale registrazione dei dati del giocatore presso il sistema di controllo centrale di AAMS. La registrazione dei dati centralizzata permette ad AAMS:

- tramite il tracciamento dei saldi dei conti di gioco, di conoscerli e, in caso di default del concessionario, o di mancato pagamento delle richieste di prelievo, di attingere alle garanzie bancarie obbligatorie per il risarcimento dei giocatori in base ai loro saldi effettivi;
- in caso di richiesta di autoesclusione da parte del giocatore, di bloccare il conto di gioco su tutti i siti dei vari concessionari presso cui tale giocatore operava;
- di effettuare controlli puntuali su tutte le transazioni di gioco, anche ai fini del contrasto all'anti-riciclaggio.

5. Tempi massimi di pagamento delle vincite ai giocatori e di esecuzione delle richieste di prelievo dal conto di gioco.

6. Obbligo per il giocatore di scegliere un limite massimo di spesa (deposito) per settimana o mese, pena l'impossibilità di giocare. Se il limite viene raggiunto, la piattaforma del concessionario deve bloccare il giocatore (funzione certificata dai testing labs). La riduzione della severità dei limiti può essere richiesta, ma deve essere efficace non prima che siano trascorsi 7 giorni dalla richiesta. L'aumento della severità dei limiti di spesa è immediatamente efficace.

7. Obbligo per il concessionario di richiedere copia del documento d'identità del cliente entro 30 giorni dall'apertura del conto di gioco e in ogni caso prima che sia consentito il prelievo di denaro dal conto di gioco.

Accedere alle attività di gioco senza una specifica contrattualizzazione può essere rischioso e sproporzionato per il consumatore.

Il contratto di conto di gioco, non essendo richiesta la forma scritta per la sua validità, può essere concluso anche mediante modalità telematiche, cioè secondo le caratteristiche di sottoscrizione mediante compilazione di apposite caselle a video e acquisite le preventive informazioni previste dal Codice del consumo adottato con D.Lgs. n. 206 del 2005, in attuazione delle direttive comunitarie in materia di protezione dei consumatori. In tale sede, si ha certezza del diritto di un rapporto sinallagmatico tra professionista (concessionario dello Stato) e consumatore (giocatore) che prendono atto ed accettano le relative condizioni, gli obblighi e i contenuti della prestazione del servizio.

Vi è da dire che il sistema giuridico italiano non riconosce ai minori la capacità a contrarre; quindi, l'obbligo di concludere un contratto di conto di gioco realizza anche l'obiettivo di escludere, anche solo formalmente, dall'attività in questione i minori.

Peraltro, il contratto di conto di gioco, così come strutturato, costituisce anche un deterrente all'uso eccessivo del gioco con vincita in denaro. Infatti, accedere alle attività di gioco con uno specifico contratto, alimentato secondo le disponibilità di un autonomo conto corrente bancario o postale ovvero mediante altri strumenti di ricarica, nei limiti e con le modalità consentiti dalla normativa di riferimento, rappresenta un momento di "limitazione" da parte del giocatore che deve operare per steps verso l'alimentazione del conto di gioco e che, quindi, rallenta una eventuale partecipazione compulsiva che non si può escludere a priori.

Per contro, consentire la partecipazione al gioco on-line direttamente con accesso al sito del concessionario tramite un contratto di conto di gioco non obbliga ad avere un conto corrente bancario, quindi non si limita l'accesso al gioco solo a determinati soggetti, ferme rimanendo le adeguate verifiche della clientela previste dalle disposizioni richiamate nel contatto-tipo predisposto dall'AAMS.

(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?

Come sopra descritto, la verifica del cliente risponde a diverse esigenze.

Prima di tutto, serve ad identificare il soggetto preventivamente alla attività di gioco al fine di individuare strumenti utili ad escludere che si tratti di esercizio di gioco da parte di soggetti non deputati quali i minori di età, giocatori fittizi che operano sulla base di furto d'identità o allo scopo di collocare, in modo improprio, denaro di dubbia provenienza.

Pertanto, il giocatore dichiara i propri dati identificativi e trasmette un documento d'identità in un arco temporale sufficientemente congruo ad escludere un utilizzo improprio del contratto di conto di gioco. Si tratta di misure studiate e calibrate, sulla base dell'esperienza acquisita nel settore del gioco a distanza, volte ad assicurare un circuito ludico e virtuoso.

A tal fine, è stato previsto anche l'obbligo di inserire il codice fiscale, rilasciato a fini tributari, appunto, ai tutti i cittadini italiani o a quelli stranieri residenti nel territorio dello Stato, al fine di verificare l'esistenza (in vita) del soggetto mediante uno strumento attendibile e in possesso dell'Amministrazione finanziaria di cui l'AAMS fa parte, per il tramite del partner tecnologico che gestisce le banche-dati in tale settore per fini prettamente istituzionali.

Tale sistema risulta compatibile con le disposizioni relative alla privacy, sol che si consideri che le informazioni fornite dal Cliente, in forza del contratto di conto di gioco, costituiscono dati personali del Cliente ai sensi del decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali" e successive integrazioni e modificazioni. Con riferimento al citato decreto legislativo: a) il Concessionario, è titolare autonomo del trattamento dei dati personali del Cliente relativamente a tutti gli aspetti connessi alla gestione delle attività di gioco; b) AAMS è considerato titolare autonomo del trattamento dei dati personali del cliente relativamente a tutti gli aspetti inerenti finalità istituzionali e di controllo pubblico che le competono.

Con la sottoscrizione del contratto, il cliente prende atto del contenuto del trattamento dei dati ed acconsente al loro trattamento da parte rispettivamente del Concessionario e di AAMS per le finalità loro attribuite dalle norme di legge, i quali, ciascuno per gli ambiti di propria competenza, adottano tutte le misure necessarie ed idonee a preservare e tutelare la riservatezza del Cliente, ivi inclusi tutti i dati relativi ai movimenti ed ai saldi del conto di gioco ed i propri dati identificativi in forma criptata e, quindi, anonima.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 130, comma 4, del decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali" e successive integrazioni e modifiche, e del provvedimento dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali del 19 giugno 2008, può inviare agli indirizzi e-mail e di domicilio, indicati dal cliente al momento della conclusione del contratto di conto di gioco, materiale informativo e pubblicitario relativo esclusivamente a giochi e servizi analoghi a quelli oggetto del contratto o materiale necessario al compimento di proprie ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, fermo restando il diritto del cliente di opporsi in ogni momento al trattamento in occasione della ricezione o al momento della raccolta di eventuali informazioni secondo le modalità prescelte dal concessionario. Tale opposizione non produrrà alcuna conseguenza sull'erogazione delle attività di gioco.

Il trattamento dei dati personali del cliente è effettuato sia con l'ausilio di strumenti informatici sia di supporti cartacei. I dati personali del cliente sono accessibili agli incaricati di AAMS e del Concessionario, nominati incaricati del trattamento, e possono altresì essere comunicati a società esterne che prestano attività accessorie e strumentali a quelle dei due titolari autonomi. Le predette società sono nominate Responsabili del trattamento.

Il cliente può sempre esercitare i diritti previsti dall'articolo 7 del Codice della privacy (tra cui, a mero titolo esemplificativo, i diritti di ottenere la conferma dell'esistenza di dati e la loro comunicazione in forma intellegibile, l'indicazione dell'origine dei dati, delle finalità e modalità di trattamento, l'aggiornamento, la rettifica o l'integrazione dei dati, la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati personali trattati in violazione di legge, e il diritto di opporsi, in tutto o in parte, al relativo utilizzo) mediante richiesta rivolta ai responsabili del trattamento di tali dati.

Other comments on issues raised in section 2.2

2.3. Public interest objectives

2.3.1. Consumer protection

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

Non risulta, allo stato, che il mondo accademico e scientifico si sia accordato su una definizione comune di "gioco" o "giocatore problematico", in quanto le cause che originano tali fenomeni sembrerebbero oggetto di discussioni ancora irrisolte. Pertanto, tutti i fattori indicati nel quesito appaiono rilevanti ai fini di caratterizzare il fenomeno. E' opinione comune, in ogni caso, che l'insorgere di fenomeni di "gioco problematico" possa essere uno dei terminali di altre patologie pregresse.

(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)

Si ritiene che tutti gli strumenti elencati siano utili. E' molto complesso elencarli in ordine di priorità, in quanto, probabilmente, strumenti diversi sono efficaci su "target" diversi, ed è quindi importante adottarli contemporaneamente. Dovendo ipotizzare un ordine di priorità:

- obbligo di diligenza a carico dell'operatore online (senza il quale tutti gli strumenti successivi diventano inutili). Nel caso italiano, la diligenza su molti dei seguenti aspetti è sottoposta a certificazione da parte del "testing lab" internazionale;
- limiti di età;
- autolimitazione (possibilmente obbligatoria, come avviene in Italia) e autoesclusione (possibilmente centralizzata, come avviene, giusto per citare un esempio nei casinò terrestri olandesi);

- informazione/avvisi/auto-test. Per l'informazione, l'Italia prevede l'obbligo, anch'esso da certificare, di fornire un link o un contatto a società specializzate nell'assistenza ai giocatori problematici;
- divieto di ricorso al credito (ma permettendo l'uso delle carte di credito per l'alimentazione dei conti di gioco);
- test di realtà;

La restrizione di determinate forme di gioco, in realtà, rischia di favorire considerevolmente gli operatori illegali, che possono disporre di un'offerta più attraente, con il risultato netto di "nascondere" il problema (il gioco problematico si sposta "off-shore") invece di contrastarlo.

Relativamente alla comunicazione commerciale (bonus, partite di allenamento, ecc.), si ritiene più importante l'obbligo di estrema trasparenza verso il consumatore, piuttosto che la restrizione assoluta, per la stessa ragione espressa nel paragrafo precedente.

Un altro strumento che potrebbe essere utile e sul quale vale la pena investire in ricerca, è quello che prevede un monitoraggio del comportamento in tempo reale, in grado di avvertire il giocatore nel momento in cui il gioco problematico sta insorgendo (vedi risposta al successivo quesito 20).

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

Il settore del gioco a distanza è stato avviato, in Italia, in via sperimentale, a far data dal 2006, prevalentemente nell'ambito delle scommesse ippiche e sportive che prevedevano già, nelle originarie concessioni, lo sviluppo della raccolta mediante modalità telefoniche o telematiche.

Ovviamente, l'evolversi della tecnologie e delle offerte di gioco da parte di operatori stranieri non autorizzati in Italia ovvero da parte di operatori illegali tout court, ha imposto la regolamentazione dei cd. giochi di abilità, ivi compresi i giochi di carte, e più di recente dei giochi da casinò.

Pertanto, solo dopo un congruo periodo di esercizio di tali attività di gioco è stato, ovvero sarà, possibile verificare comportamenti non virtuosi da parte di soggetti particolarmente vulnerabili tali da definire il gioco d'azzardo compulsivo.

Tuttavia, nel 2008, AAMS, autorità competente alla regolazione di settore, ha sponsorizzato un progetto nazionale, cofinanziato dal Ministero della Salute e dal Ministero per la Solidarietà Sociale, volto a definire interventi sperimentali, territoriali e di rete in materia di gioco d'azzardo patologico, anche sulla base della esperienza della fenomenologia delle attività di gioco su rete fisica.

Il progetto, sulla base di dati statistici raccolti in alcune Regioni, era volto a definire le dipendenze comportamentali, migliorando il quadro conoscitivo e distinguendo varie categorie concettuali: giocatori patologici, giocatori problematici, intervento preventivo secondario e limitazione dei rischi.

(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?

Non ne siamo a conoscenza.

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

Non ne siamo a conoscenza.

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

Sulla base delle esperienze acquisite negli ultimi anni, è stato possibile definire specifici interventi normativi volti a individuare strumenti propulsivi di contrasto al gioco patologico. Infatti, è in via di definizione un provvedimento amministrativo del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e del Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza unificata, che individua linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo (art. 1, comma 70, della legge n. 220 del 2010).

Al fine del miglior conseguimento degli obiettivi di tutela del giocatore e di contrasto ai fenomeni di ludopatia connessi alle attività di gioco, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, nell'ambito degli ordinari stanziamenti del proprio bilancio, avvierà, in via sperimentale, anche avvalendosi delle strutture operative del partner tecnologico, procedure di analisi e verifica dei comportamenti di gioco volti ad introdurre strumenti di controllo dei fenomeni ludopatici, ad esempio inserendo, ove tecnicamente possibile, dei messaggi di allerta nel caso in cui si stanno raggiungendo, per tempi e spesa, livelli di continuità nel gioco tali da rappresentare un atteggiamento compulsivo (art. 24, comma 23 del decreto-legge n. 98 del 2011).

(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?

In Italia, il trattamento della dipendenza da gioco d'azzardo è disponibile a livello nazionale tramite i SerD, servizi pubblici regionali che operano nell'ambito del Servizio Sanitario nazionale e che offrono consulenza ed assistenza per varie forme di abuso e dipendenza, con particolare riferimento alle tossicodipendenze.

I SerD offrono dalla fine del 2009, un servizio denominato "Giocaresponsabile".

Il compito è quello di fornire interventi di prevenzione, diagnosi, cura e reinserimento di persone con disturbi legati alla dipendenza patologica (farmacotossicodipendenze, alcoldipendenze e gioco d'azzardo patologico) e ai loro familiari. All'interno del servizio opera una équipe di operatori esperti nell'ambito delle dipendenze: medici, psicologi, sociologi, assistenti sociali, educatori ed infermieri, che possono fornire risposte specialistiche adeguate alle diverse necessità.

Tra i compiti specifici dei SerD rientra la presa in carico e la valutazione diagnostica dell'utente per l'individuazione dei trattamenti più adeguati che possono essere erogati dal sistema dei servizi del territorio.

L'accesso è gratuito e può avvenire direttamente, negli orari di apertura al pubblico, o su appuntamento telefonico. Viene garantita la completa riservatezza e può essere richiesto l'anonimato.

Possono rivolgersi al Servizio, per informazioni o per presa in carico, gli interessati, i familiari, gli insegnanti, i volontari o altre persone a conoscenza del caso.

(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?).

In materia di gioco a distanza, è stata redatta - in attuazione di specifica previsione di legge (art. 24, comma 21, della legge n. 88 del 2009) - la Carta dei Servizi, strumento utile ad assicurare la corretta informazione dei giocatori, anche in tema di doveri di condotta dei concessionari. La Carta dei servizi, quindi, rappresenta uno mezzo pratico di verifica della qualità dei servizi offerti dal concessionario - al pari di altri operatori commerciali - che comporterà l'applicazioni di "sanzioni" valutative che, se reiterate nel tempo e a seconda del servizio non garantito in un determinato intervallo di tempo, potrebbero determinare la decadenza dalla concessione in quanto il mancato rispetto di tale documento rappresenterebbe un inadempimento contrattuale.

(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?

In Italia, per legge, qualunque gioco con vincita in denaro, sia esso online o a terra, è vietato ai minori di anni 18. Tale limite si ritiene corretto, anche in coerenza con quanto già esposto nella risposta al quesito 13.

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

L'efficacia del limite di età è direttamente proporzionale all'efficacia delle procedure di identificazione del giocatore all'atto dell'apertura del conto di gioco ("KYC", "Know Your Customer"), nonché alla responsabilità della famiglia di cui il minore fa parte (non rari sono i casi di genitori, che aprono conti di gioco a proprio nome proprio per permettere al figlio minorenni di giocare).

Per il gioco a terra, la verifica della maggiore età e nella responsabilità dal gestore del punto vendita. La verifica dell'effettivo rispetto del vincolo può essere attuata unicamente tramite ispezioni o mystery shopping, e, data la numerosità dei punti vendita sul territorio, è di complessa realizzazione.

Per il gioco online, la tecnologia può fornire un utile supporto, anche se in linea di principio l'identificazione certa, mancando l'aspetto visivo (a meno di non costringere i giocatori a usare una webcam), è impossibile da ottenere. Il sistema italiano prevede, come accennato nelle altre risposte, l'obbligo dell'operatore di verificare in tempo reale il codice fiscale fornito dal giocatore all'atto dell'apertura del conto tramite l'accesso telematico automatizzato all'anagrafe tributaria italiana. Un minorenne che utilizzasse dati inventati si vedrebbe pertanto rifiutata l'apertura del conto di gioco. E' empiricamente dimostrabile che su molti siti di gioco stranieri, l'utilizzo di dati fittizi consente in ogni caso di aprire il conto di gioco e iniziare a giocare.

L'eventuale utilizzo da parte del minorenne di dati anagrafici di parenti o amici maggiorenni consenzienti è, allo stato, impossibile da contrastare.

(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.

Tutte le comunicazioni commerciali di rilevanza nazionale devono essere sottoposte ad AAMS preventivamente, proprio per la valutazione della coerenza rispetto al divieto di gioco ai minori e più in generale della non istigazione al gioco.

Ad oggi non esiste in Italia una normativa specifica, né un codice di condotta, che ponga divieti di comunicazione o limiti specifici relativi al gioco on line, sia attraverso campagne più tradizionali (sponsorizzazioni, merchandising) che attraverso i social networks.

(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?

I concessionari assumono l'obbligo di comunicare preventivamente le campagne pubblicitarie relative alle loro attività al fine di coordinarle con la comunicazione istituzionale dell'AAMS sintetizzata, graficamente, da un timone stilizzato con banda tricolore presente su tutti i prodotti e sulle relative comunicazioni, un sigillo di garanzia che migliaia di esercizi sparsi sul territorio, abilitati su concessione e collegati in rete ad AAMS sono invitati ad esporre per rendere comunicabile e commerciabile la sua qualità più rilevante: la sicurezza del prodotto per il giocatore e per la collettività.

Ne consegue che la fattiva adesione di tutti gli operatori del settore venga svolta anche con forme di comunicazione, univoche e obbligatorie per il gioco regolare, mediante una capillare diffusione sui canali di interazione con il pubblico, quali:

- siti internet di concessionari, provider e operatori di gioco;
- campagne pubblicitarie sui media;
- eventi per la diffusione e divulgazione della attività di offerta di gioco;
- punti vendita per l'accettazione del gioco (insegne, vetrine, targhe);
- materiale di gioco (cartelle, schedine, palinsesti e ricevute di gioco);
- materiale promozionale (locandine, cartellonistica);
- apparecchi di gioco (apparecchi da intrattenimento e divertimento, Newslot, VLT, quicker del Bingo, terminali di gioco).

L'utilizzo del logo Gioco legale e responsabile, che qualifica le specifiche filiere controllate da AAMS per il carattere di legalità che esse possono vantare, deve rispondere alle seguenti linee di comunicazione:

- il logo deve essere sempre abbinato a quello istituzionale di AAMS, che rappresenta la funzione regolatrice dello Stato e, preferibilmente, unitamente a quello del concessionario, che è un elemento essenziale del processo di distribuzione del gioco e di tutela del consumatore;

- il logo deve essere presente in tutte le fasi operative e distributive nelle quali si concretizzano le varie modalità di offerta di gioco, nonché sul materiale pubblicitario e informativo di supporto dei giochi stessi;
- il logo deve essere utilizzato esclusivamente in una delle varianti di colore previste da AAMS e distribuite ai singoli operatori di settore, dando comunque preferenza alla versione grafica tricolore;
- in alcune situazioni particolari in cui non ci fosse spazio adeguato per dare visibilità ad entrambi i loghi (AAMS e “Gioco legale e responsabile”), a causa di dimensioni insufficienti, o per numerosità di informazione, si deve dare la preferenza al logo “Gioco legale e responsabile”, purché non risulti graficamente accostato ad altri marchi;
- nel caso di giochi che si basano su sequenze di schermate (ad esempio, scommesse in remoto o giochi in apparecchi Newslot) il logo “Gioco legale e responsabile” può essere utilizzato anche solo all’inizio della sequenza, per non risultare inutilmente invasivo;
- nei siti internet di concessionari, provider e operatori, i loghi vanno posizionati nella home page o in quella di presentazione/avvio, devono contenere anche un link al sito dell’Amministrazione (www.aams.gov.it) e alla sezione “Gioco legale e responsabile”, del sito stesso;
- il logo “Gioco legale e responsabile” al contrario, non può essere utilizzato in comunicazioni puramente “istituzionali” dell’operatore di settore né, ovviamente, per comunicazioni non legate alla attività svolta per AAMS.

Other comments on issues raised in section 2.3.1

2.3.2. Public order

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

Non siamo a conoscenza di studi o di dati statistici direttamente, ma condividiamo con alcuni concessionari l’esito delle loro esperienze specifiche, anche al fine di monitorare il fenomeno.

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

Con l’introduzione e la regolamentazione dei giochi online più “sensibili” (poker cash e casinò), è stato per la prima volta previsto, per i concessionari che intendono offrire tali giochi, l’obbligo della certificazione della piattaforma e del software di gioco da parte di testing labs accreditati dagli organismi nazionali di certificazione e approvati da AAMS. L’elenco degli aspetti che devono essere certificati dai testing labs (“linee guida per la certificazione”) è stato notificato ai sensi della Direttiva 98/34 (2010/401/I, prima versione, e 2010/494/I, versione aggiornata). L’ultima versione delle linee guida è disponibile su: <http://www.aams.gov.it/?id=5840>. Una versione in lingua inglese è disponibile su richiesta.

La certificazione è molto esaustiva, e copre i seguenti aspetti:

- caratteristiche generali del sistema di gioco e relativa architettura;
- requisiti di registrazione del giocatore e requisiti del conto di gioco;
- requisiti in materia di privacy;
- requisiti per la tutela del giocatore (tra cui autoesclusione ed autolimitazione);
- requisiti RNG (scaling, mappatura, selezione);
- requisiti di gioco (divieto di gioco forzato, partite non concluse);
- requisiti per la registrazione dei dati (colloquio con sistema di controllo AAMS);
- requisiti applicativi (trasmissione e memorizzazione dei dati);
- requisiti sulla sicurezza dei sistemi informativi.

Inoltre ci sono appendici riportanti i requisiti di specifiche categorie/modalità di gioco (jackpot, giochi a rulli, roulette, dadi, carte, poker, blackjack, live dealer, altri giochi).

La certificazione rilasciata al concessionario dal testing lab relativa a tutti i punti previsti dalle linee guida è un requisito necessario per presentare un'istanza di autorizzazione all'esercizio di ciascun gioco di abilità, di poker o di casinò online. L'eventuale mancanza della certificazione, o una certificazione incompleta, costituisce motivo di rigetto dell'istanza.

Al fine di garantire la consistenza della certificazione nel tempo, sono stati adottati due accorgimenti:

- il processo di certificazione deve essere ripetuto con cadenza annuale, pena la decadenza delle autorizzazioni già rilasciate;
- il software considerato "critico", ovvero quello relativo all'RNG e alle sue manipolazioni viene messo "sotto chiave" dal testing lab, ovvero con un algoritmo di hashing viene ricavata una firma digitale dalle linee di codice sorgente facenti parte di tale software. Copia della firma per ogni piattaforma di gioco viene inviata dal testing lab presso AAMS, che può verificare, sia automaticamente che su richiesta, che corrisponda a quella relativa al software effettivamente utilizzato dal concessionario.

(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?

Per le possibili frodi degli operatori verso i giocatori, si ritiene che la scelta migliore sia quella di richiedere una certificazione ad ampio spettro sui sistemi di gioco (vedi risposta 28). Anche i successivi controlli periodici a campione da parte dell'autorità di regolazione, inoltre, rafforzano l'idea del controllo statale e scoraggiano eventuali tentazioni da parte degli operatori. E' evidente che entrambe queste attività sono relative ai soli operatori che operano in conformità delle leggi statali, e che nessun controllo può essere operato su soggetti off-shore.

Le attività di prevenzione delle frodi attuate dai giocatori sono essenzialmente a carico degli operatori di gioco. Il regolatore può fornire strumenti, anche giuridici, a supporto di tali attività.

Ancora una volta, è bene ribadirlo, una efficace azione di contrasto alle frodi, di qualunque tipo, origina dall'efficacia delle procedure di identificazione dei clienti. E' molto improbabile che un individuo scelga di utilizzare i propri dati anagrafici reali se intende operare delle frodi. Pertanto, corrette pratiche di KYC costituiscono il primo e più importante fattore di prevenzione.

I fattori di prevenzione successivi alla fase di identificazione del cliente riguardano l'organizzazione operativa del concessionario. In particolare, gli aspetti più rilevanti, sono:

- protezione delle credenziali di accesso (per evitare furti di account finalizzati all'uso fraudolento degli stessi). A tal proposito AAMS ha reso obbligatorio l'uso di password complesse per i conti di gioco (almeno 8 caratteri alfanumerici). Per rendere l'idea, una delle password più comuni al mondo è proprio la parola "password", che, in base alle regole italiane, non sarebbe accettata come valida;
- cooperazione con gli istituti bancari per la verifica dell'identità di chi effettua le transazioni elettroniche. In Italia, attualmente, questa verifica è resa difficoltosa poiché i gateway di pagamento non forniscono all'operatore né l'identità di chi effettua il pagamento né il controllo booleano (Sì/No) di corrispondenza sui dati del giocatore eventualmente comunicati dall'operatore;
- creazione di modelli automatizzati di alert su comportamenti sospetti (soprattutto per la collusione tra giocatori, ad esempio di individuazione di giocate "contro intuitive" o di gruppi di giocatore che siedono sempre insieme ai tavoli), a seguito dei quali operare controlli più puntuali. In base alle norme italiane, l'operatore ha il diritto di sospendere i conti di gioco riconducibili a consumatori colpevoli di frode, ma non può sequestrare i fondi giacenti sui relativi conti di gioco (in Italia il sequestro può essere disposto solo dall'autorità giudiziaria, ma con tempi lunghissimi, tanto che a oggi non si è verificato un solo caso in cui ciò sia effettivamente successo). Larga parte dell'industria ritiene che la possibilità per il concessionario di sequestrare i fondi (come avviene nei siti off-shore) rappresenti il miglior modo per dissuadere i giocatori dall'operare scorrettamente. Allo stesso tempo, poiché non vi è quasi mai certezza assoluta sulla colpevolezza del giocatore, concedere tale libertà comporta altre implicazioni di difficile soluzione. Es.: chi decide se il giocatore è effettivamente colpevole di frode? A chi può rivolgersi il giocatore per contestare l'eventuale sequestro di fondi? Resta il fatto che la collusione, nei giochi multi-player, è il fenomeno di frode più diffuso e difficile da contrastare, e penalizza sia i giocatori vittime dei collusori, che gli operatori, che conseguono un grave danno di immagine, che le autorità di regolazione, che non sono in grado di tutelare i consumatori;
- altri operatori propongono al creazione di una black list statale delle persone che si sono rese colpevoli di frodi, che, tra l'altro, in Italia sarebbe facilmente realizzabile, in quanto il sistema di controllo di AAMS permetterebbe di bloccare i conti di gioco o l'iscrizione di singoli cittadini (identificati tramite il codice fiscale) in modo centralizzato. Resta insoluto il problema di come dimostrare in via definitiva la "colpevolezza" e soprattutto di chi abbia il diritto di farlo.

Riassumendo, i fattori critici sono l'identificazione e la punibilità (la probabilità di "farla franca" incentiva le frodi), ed entrambi, come visto, presentano diverse criticità. Un forte aiuto potrebbe essere rappresentato da una maggiore cooperazione con il sistema bancario.

Relativamente all'assistenza nelle procedure di reclamo, innanzi tutto si ritiene fondamentale rendere facilmente accessibili tali procedure, sia rivolte all'operatore che all'autorità di regolazione.

Per i reclami inoltrati all'operatore, è fondamentale prevedere dei requisiti minimi (a tal proposito, AAMS ha istituito l'obbligo di una "carta dei servizi" che il concessionario deve adottare, in cui alcuni aspetti riguardano proprio l'assistenza del giocatore):

- chiara evidenza ai giocatori delle modalità attraverso cui inoltrare il reclamo;
- orari minimi di assistenza tramite call-center;
- tempi massimi di risposta ai reclami e di risoluzione dei problemi segnalati;
- evidenza ai giocatore dei recapiti di AAMS per contestare problemi non risolti dal concessionario.

Il mancato rispetto degli impegni previsti dalla carta dei servizi comporta la decurtazione di punti al concessionario (come nel caso della patente di guida). La perdita di un numero di punti superiore a una data soglia, comporta la sospensione della concessione (nei casi più gravi, anche la decadenza) fino a quando i punti non sono reintegrati, tramite la dimostrazione di aver ripristinato gli standard qualitativi disattesi.

Dal lato dell'autorità di regolazione, sarebbe opportuno prevedere un recapito pubblico per i reclami (es. indirizzo e-mail dedicato) e un numero minimo di persone in grado di rispondere tempestivamente ai reclami inoltrati direttamente, e di dialogare con i concessionari per risolvere le questioni segnalate. Questa attività è strettamente connessa al ruolo statale di tutela dei consumatori. La citata carta dei servizi prevede anche un modulo standard, che il concessionario deve rendere disponibile ai consumatori, con il quale questi ultimi possono segnalare ad AAMS il mancato rispetto degli standard di qualità.

(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 nazionale vigente in tema di partite truccate è contenuta nella legge 401/1989, art. 1), che definisce il reato di frode sportive e stabilisce le relative sanzioni (economiche e penali) per gli organizzatori e i complici di un evento sportivo truccato.

Allo stesso fine, la stessa legge proibisce (e sanziona penalmente) l'offerta di scommesse nel territorio italiano da parte di soggetti sprovvisti della concessione statale.

Inoltre, proprio al fine di prevenire un possibile conflitto di interesse, le regole amministrative prevedono il divieto per i bookmakers legali di avere interessi diretti o indiretti, ovvero partecipazioni societarie anche incrociate, nelle società che organizzano eventi sportivi.

Come si dirà anche nella risposta al quesito 49, l'autorità di regolazione coopera strettamente con le Forze di polizia e con le federazioni sportive con l'intento di scambiarsi informazioni relativamente a movimenti di scommesse "sospetti", soprattutto relativamente al calcio.

Recentemente, a seguito di alcuni scandali relativamente a partite truccate che hanno avuto vasta risonanza sui media italiani, il Ministero dell'Interno ha costituito un'apposita "Unità investigativa per le scommesse sportive", con l'intento di migliorare il coordinamento tra Polizia, Comitato olimpico, AAMS, la Federazione Gioco calcio e l'UNIRE. L'Unità investigative analizza i dati provenienti dai diversi soggetti, e studia possibili strategie di prevenzione e contrasto, anche cooperando, se necessario, con le forze di polizia internazionali.

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

I tre aspetti principali dovrebbero essere:

- rispetto delle leggi nazionali in tema di divieto di offerta di gioco da parte di operatori non autorizzati (anche gli scandali italiani recenti hanno dimostrato, ancora una volta, che gli organizzatori di frodi sportivi si rivolgevano ai siti illegali per l'effettuazione delle scommesse, proprio al fine di sfuggire a ogni tipo di controllo);
- miglioramento delle procedure di identificazione dei giocatori (questione ricorrente, come si vede), in quanto i truffatori cercano quanto possibile l'anonimato;
- maggiore cooperazione a livello internazionale tra i soggetti coinvolti nella filiera (federazioni sportive, regolatori, operatori di gioco), come anche ribadito nella risposta al successivo quesito 48).

(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?

Non si ritiene che un rischio del genere sussista. Sia per l'esperienza empirica maturata finora, sia perché difficilmente l'operatore di gioco metterebbe a rischio la propria credibilità in modo così "visibile".

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

Il fenomeno che con maggior frequenza viene rilevato dagli operatori di gioco è quello del cosiddetto "money" o "chip dumping", ovvero il passaggio di chips e quindi di denaro tra giocatori, possibile nei giochi multigiocatore come il poker. Ad esempio, un giocatore con 1000 euro può perdere volontariamente, e a costo zero, contro un complice, consentendo un facile trasferimento di denaro. Tale fenomeno è rilevabile dai controlli software automatizzati predisposti dagli operatori più attrezzati (poiché avviene rapidamente e a seguito di giocate "a perdere"). Qualora si verificasse, gli operatori di gioco hanno obbligo di denuncia agli organi preposti e all'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia (UIF), che è competente, nel nostro paese, in materia di anti-riciclaggio (D.lgs. 231/2007).

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

Probabilmente le carte prepagate anonime. Vedasi anche risposta a domanda n. 12.

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

Il sistema di controllo centralizzato a disposizione di AAMS, verso il quale confluiscono in tempo reale tutti i dati relativi alle giocate, consente di effettuare un costante monitoraggio e può agevolare l'individuazione di eventuali anomalie. Le anomalie possono essere in seguito verificate e, in caso di fondati sospetti di riciclaggio, comunicate, da parte degli operatori di gioco, agli organi competenti.

Questo processo di monitoraggio è attualmente in fase di studio e realizzazione presso AAMS, anche a seguito dell'avvio a regime della citata Legge 88/2009, che, a partire dall'8 luglio 2011, obbliga i concessionari a comunicare al sistema di controllo un maggior numero di dati.

(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?

Non si hanno elementi utili al riguardo.

(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?

L'Amministrazione finanziaria ha da tempo posto sotto assiduo controllo tutto il comparto del gioco "amministrato", quello, cioè, in cui le regole di partecipazione e i conseguenti riflessi fiscali sono regolati dalla Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato. Recentemente, però, un apposito tavolo tecnico ha voluto monitorare i casi in cui i proventi delle vincite sono conseguiti all'estero in modalità live (sono quindi escluse, per il momento, le vincite on line), poi "dimenticandosi" di ricondurli a tassazione in Italia insieme a tutte le altre fonti di reddito.

Una specifica disposizione del Testo Unico sulle Imposte sui Redditi (TUIR) sancisce chiaramente che i proventi in questione, se connessi a prove di abilità, sono da considerarsi sempre come "redditi diversi", ovunque prodotti (art. 67), per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta e senza riconoscimento di alcuna deduzione per le eventuali spese sostenute (art. 69). Dalla consultazione delle fonti libere e dai conseguenti incroci informatici con le numerose banche dati ormai a disposizione dell'Amministrazione finanziaria, è stato relativamente semplice identificare, in modo inequivoco, tutte le persone fisiche che si dedicano a questo passatempo, a volte con "ritorni" finanziari di non poco conto. L'intento è di aumentare la compliance dei numerosi players italiani che, verosimilmente, hanno finora ritenuto di poter tranquillamente sfruttare quella che ritenevano essere una zona d'ombra e di immunità fiscale, amplificata dall'agire all'estero.

Other comments on issues raised in section 2.3.2

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

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

In Italia il legislatore ha scelto di far confluire al bilancio statale la totalità delle entrate fiscali (circa 10 miliardi di euro nel 2010) dal settore dei giochi, online e a terra. Lo Stato, a sua volta, generalmente attraverso le leggi di bilancio, decide le modalità di finanziamento delle attività di interesse pubblico. In alcuni casi, come ad esempio il terremoto dell'Abruzzo nel 2009, una legge ha previsto che i proventi di certi giochi, o di certe procedure di gara, fossero destinati a copertura di parte delle maggiori spese statali (nell'esempio citato, per la ricostruzione post-terremoto).

Inoltre, alcuni concessionari scelgono volontariamente di finanziare buone cause attraverso una parte dei propri profitti.

(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?

L'art. 24, comma 29, della legge n. 88 del 2009 ha introdotto una destinazione di scopo delle entrate dello Stato a sostegno di strumenti mirati a soddisfare esigenze contingenti. I proventi derivanti dalle attività di individuazione di nuovi concessionari per l'esercizio della raccolta a distanza, infatti, sono stati destinati ad alimentare un fondo speciale per soddisfacimento delle esigenze, prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie, dei cittadini meno abbienti.

Più di recente, con la manovra del giugno 2011, è stato stabilito che un importo pari al 3 per cento delle spese annue per la pubblicità dei prodotti di gioco, previste a carico dei concessionari relativamente al gioco del lotto, alle lotterie istantanee ed ai giochi numerici a totalizzatore, è destinato al finanziamento della carta acquisti che, in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, possa fornire un contributo alle fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno (cd. Social card).

Questi costituiscono casi di destinazione specifica delle risorse finanziarie generate o riferibili al gioco che vengono convertiti in strumenti di sostegno delle esigenze della collettività, ferma rimanendo l'ordinaria acquisizione al bilancio dello Stato delle entrate erariali derivanti dal gioco che sono volte a sostenere tutti i servizi pubblici.

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

Le iniziative statali per la prevenzione e la cura della dipendenza dal gioco sono a carico del bilancio statale, o, come nel caso dei SerD, citati in risposta al quesito 21, del bilancio degli enti locali.

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

Un esempio di quanto già riportato nella risposta al quesito 38 è dato dal finanziamento del settore sportivo. Storicamente, in Italia, parte della raccolta di gioco relativo alle scommesse sportive (in particolare il "Totocalcio", il più tradizionale gioco di scommesse a totalizzatore) era destinata al finanziamento del Comitato olimpico (CONI), il quale, a sua volta, ripartiva i proventi alle federazioni sportive. Con la legalizzazione delle scommesse sportive a quota fissa, nel 2001, il Totocalcio ha perso progressivamente popolarità, privando quindi il CONI dei relativi benefici economici. Dal 2005, al fine di rendere competitive le scommesse a quota fissa rispetto a quelle illegali, si è scelto di non prevedere un contributo per il CONI prelevato

direttamente dalle scommesse (che ne avrebbe peggiorato il prezzo per il consumatore), il legislatore ha previsto un finanziamento fisso. In particolare, il trasferimento statale al CONI ammontava a 450 milioni di euro per gli anni 2005-2008 (quadriennio in preparazione delle Olimpiadi di Pechino), e a 470 milioni di euro per gli anni 2009-2010.

(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?

In Italia non esiste diritto di sfruttamento relativamente alle scommesse sportive.

Per quanto riguarda il settore ippico, circa il 14% della raccolta di tutte le scommesse ippiche (sia a terra che online) è destinato all'UNIRE, l'ente preposto al sostegno della filiera ippica. Dato il declino delle scommesse ippiche negli ultimi anni, lo Stato, dal 2009, ha deciso di finanziare ulteriormente l'UNIRE attraverso un contributo, per gli anni 2009 e 2010, di 150 milioni di euro / anno.

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

Come detto, non ci sono norme che prevedano tali diritti di sfruttamento. Non è chiaro se un finanziamento ad hoc alle federazioni sportive, ad esempio, possa diminuire i rischi di frodi sportive, né è semplice dimostrare che eventuali finanziamenti vengano effettivamente destinati a questa attività.

Inoltre, l'attività delle sole federazioni sportive risulterebbe in ogni caso inefficace in mancanza di un serio coordinamento, anche internazionale, tra tutti gli stakeholders del settore (concessionari, operatori esteri, regolatori, federazioni sportive).

(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?

Il rischio di "free-riding" esiste, proprio in virtù dei differenti regimi fiscali in tema di giochi nei diversi Stati. In Italia, con il tempo, tale rischio si è ridotto, a causa dei seguenti fattori:

- un'offerta di giochi regolamentati varia, che risponde a larga parte della domanda dei consumatori, i quali, in mancanza di un'alternativa legale, si rivolgerebbero ai siti esteri;
- condizioni di licenze e regime fiscale ragionevole, che permettano di non penalizzare commercialmente chi decide di operare secondo le regole italiane, ovvero di essere in grado di offrire i prodotti a prezzi e condizioni concorrenziali rispetto a quelli off-shore (il numero di concessionari in Italia, oltre 150, tra cui diverse decine di operatori stranieri, testimonia l'efficacia del modello);
- l'obbligo, per gli operatori con concessione italiane, di impedire l'accesso ai propri siti gestiti all'estero ai residenti in Italia (tramite un sistema di geolocalizzazione dell'indirizzo IP). Ad esempio, l'operatore "ACME Ltd.", con concessione italiana, offre i giochi regolamentati da AAMS attraverso il sito "acme.it". Il sito "acme.com", che offre giochi tramite licenza di altro Stato membro, oppure con altra licenza, impedisce l'accesso ai residenti in Italia, che vengono reindirizzati al sito "acme.it". Poiché la gran parte dei principali operatori di gioco internazionali hanno richiesto e ottenuto una concessione italiana, ne consegue che l'offerta residua di gioco transfrontaliera accessibile ai residenti in Italia è molto limitata.

L'aspetto della possibile maggiore attrattività di giochi direttamente legati al finanziamento di "good causes", in realtà è controverso e probabilmente ha impatto solo su una minoranza di giocatori. Un esempio: nel 2009 è stata istituita una lotteria "gratta e vinci" in edizione speciale i cui proventi sarebbero stati devoluti alla ricostruzione dell'Abruzzo a seguito del terremoto. La destinazione era chiaramente esposta sul biglietto, e pubblicizzata nei punti vendita. Nonostante la fortissima popolarità delle lotterie "gratta e vinci" in Italia, quella destinata all'Abruzzo non ha avuto maggiore successo di quelle "normali".

(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?

Poiché i proventi fiscali ed erariali dal gioco vengono destinate direttamente allo Stato, non c'è obbligo di trasparenza. Ogni anno AAMS pubblica ufficialmente, sul proprio sito, i dati relativi agli introiti fiscali derivanti dal settore del gioco.

Other comments on issues raised in section 2.3.3

2.4. Enforcement and related matters

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

L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato svolge l'attività amministrativa diretta alla regolazione ed al controllo dell'intero comparto dei giochi, online e a terra, avendone acquisito, alla luce delle evoluzioni normative, le funzioni statali, pur mantenendo alcune delle tradizionali competenze sui prodotti derivanti dalla lavorazione del tabacco.

Relativamente al comparto dei giochi pubblici, il coinvolgimento dell'Amministrazione è stato graduale, ma continuo; in un ottica di razionalizzazione nel governo dello specifico settore, nel 1988 AAMS assume la gestione delle Lotterie nazionali, nel 1994 quella del Lotto e delle Lotterie istantanee e, nel 2000, del Bingo. Nel corso del 2001 e del 2002 è stata quindi progressivamente affidata ad AAMS la gestione di tutte le tipologie di gioco che compongono l'attuale portafoglio, da ultimo con l'articolo 4 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, con legge 8 agosto 2002, n. 178, che ha attribuito all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato lo svolgimento di tutte le funzioni in materia di organizzazione ed esercizio dei giochi, scommesse e concorsi pronostici.

Nel settore dei giochi AAMS assolve, oggi, al proprio ruolo disegnando le linee guida per una dinamica e razionale evoluzione del settore e verificando costantemente la regolarità del comportamento degli operatori.

Inoltre, interviene nel contrasto di ogni fenomeno illegale ed agisce al fine di garantire l'ottimizzazione del gettito erariale di competenza.

L'attività di governo dei giochi pubblici è effettuata dall'Amministrazione attraverso l'individuazione – all'esito di procedure pubbliche di selezione eseguite secondo la normativa europea – di soggetti concessionari a cui è stata affidata la raccolta del gioco.

Sono attualmente affidati alla gestione di un unico concessionario il gioco del Lotto, le lotterie ad estrazione istantanea e differita e i giochi numerici a totalizzatore nazionale (Superenalotto – Superstar e vinci per la Vita - Win for life). Le restanti tipologie di giochi pubblici (scommesse, apparecchi da divertimento ed intrattenimento con vincita in denaro, bingo) prevedono l'assegnazione a più concessionari per ogni singolo settore.

AAMS, infine, gestisce direttamente i “giochi sportivi a totalizzatore nazionale” (Totocalcio, Totogol, il9 e le scommesse Big) e le lotterie Nazionali ad estrazione differita (es. Lotteria Italia).

Struttura organizzativa:

Gli Uffici di AAMS sono articolati, sulla base di quanto previsto dal decreto direttoriale 1 ottobre 2004, in due Uffici posti alle dirette dipendenze del Direttore Generale (Ufficio 1° - Controllo di gestione e vigilanza; Ufficio 2° - Ufficio stampa), in 4 Direzioni centrali (“Strategie”, “Giochi”, “Accise”, e “Organizzazione e gestione delle risorse”), per un totale di 26 Uffici centrali di livello dirigenziale non generale, a cui si aggiungono 14 Uffici regionali.

La Direzione per le strategie si articola in sei Uffici : Ufficio 3° - integrazione funzionale e controllo operativo; Ufficio 4° - analisi strategica; Ufficio 5° - sviluppo dei canali distributivi e coordinamento delle tecnologie informatiche; Ufficio 6° - contrasto delle attività illegali; Ufficio 7° - comunicazione e relazioni istituzionali; Ufficio 8° - predisposizione della normativa di carattere generale.

La Direzione per i giochi si articola in otto uffici: Ufficio 9° - integrazione funzionale e controllo operativo; Ufficio 10° - concessioni; Ufficio 11° - Bingo; Ufficio 12° - apparecchi e congegni da divertimento ed intrattenimento; Ufficio 13° - giochi sportivi a totalizzatore; Ufficio 14° - Enalotto ed altri giochi a totalizzatore; Ufficio 15° - scommesse sportive ed ippiche a quota fissa ed altre scommesse ippiche a totalizzatore; Ufficio 16° - Lotto e lotterie.

La Direzione per le accise si articola in quattro uffici: Ufficio 17° - integrazione funzionale e controllo operativo; Ufficio 18° - contrasto del contrabbando; Ufficio 19° - circolazione dei tabacchi lavorati; Ufficio 20° - concessioni di rivendita dei generi di monopolio.

La Direzione per l'organizzazione e la gestione delle risorse si articola in sei uffici: Ufficio 21° - integrazione funzionale e controllo operativo; Ufficio 22° - stato giuridico, organizzazione e sviluppo delle risorse umane; Ufficio 23° - trattamento economico e previdenziale del personale; Ufficio 24° - contabilità; Ufficio 25° - gestione dei sistemi informativi; Ufficio 26° - relazioni sindacali, acquisti, logistica e collegamento con gli uffici periferici.

Ai 14 Uffici regionali ed alle 9 sedi distaccate si sono recentemente aggiunti, in seguito alla chiusura delle Direzioni provinciali dell'economia e delle finanze, 59 Uffici periferici aventi sede nei capoluoghi di provincia.

Tali Uffici operano nei contesti territoriali di competenza, eseguendo le attività di verifica e controllo sul territorio, sia di ordinaria gestione che a seguito di specifici indirizzi forniti dalla Direzione Generale, allo scopo di perseguire, tra l'altro, il duplice fine di garantire da un lato l'esatto versamento dell'utile erariale da parte dei concessionari e, dall'altro, la repressione del gioco illegale ed irregolare per proteggere i diritti dei consumatori. Nel settore dei tabacchi lavorati agli Uffici periferici sono assegnati, tra l'altro, compiti di gestione e

controllo delle concessioni e delle autorizzazioni di ispezione e controllo sui depositi fiscali e sui rivenditori di generi di monopolio (tabaccherie).

(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?

Poiché AAMS è deputata al rilascio delle concessioni per il gioco a distanza, è AAMS stessa a tenere e pubblicare l'elenco dei soggetti titolari di concessione.

In particolare, sul sito www.aams.gov.it sono resi disponibili:

- l'elenco dei soggetti che ottengono una nuova concessione per il gioco a distanza, ai sensi della legge 88/2009. Poiché la procedura di selezione non ha limiti temporali, tale elenco viene aggiornato ogni volta che una nuova concessione viene assegnata. Questo elenco è disponibile alla pagina <http://www.aams.gov.it/?id=6960>, sezione "Avvisi", documento "Elenco provvisorio soggetti aggiudicatari";
- l'elenco dei soggetti che, avendo una concessione, sono stati autorizzati a offrire le singole categorie di gioco, accessibile dall'home page del sito istituzionale. Tale elenco, anch'esso aggiornato in tempo reale, riporta: codice concessione, ragione sociale, elenco dei siti utilizzati per offrire i giochi. Ad esempio, l'elenco relativo ai giochi di abilità è il seguente: <http://www.aams.gov.it/?id=4000>.

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

Le autorità di regolazione dei giochi francese (ARJEL) e italiana (AAMS) hanno siglato il 28 giugno 2011 probabilmente il primo accordo formale di cooperazione amministrativa in questo settore.

La cooperazione tra autorità è a nostro avviso indispensabile proprio perché, come regolatori, ci occupiamo di un mercato in fortissima crescita, sia in termini numerici, che, soprattutto, tecnologici. Un mercato complesso, da ogni punto di vista, e "transfrontaliero", in cui cioè le singole regolazioni nazionali si scontrano con un accesso alla rete che è per sua natura non limitabile (ed è, quindi, incensurabile).

La sfida, quindi, è quella di controllare, con leggi nazionali, un mercato, quello dei giochi online, che è, per la sua stessa natura, internazionale. Pertanto, la chiusura nei rispettivi confini rischia di rendere inefficace l'attività stessa del regolatore.

Da diversi punti di vista. Italia e Francia, per esempio, sono i primi paesi in Europa, e forse al mondo, a mettere mano, in un contesto di licenze (o concessioni) statali, alla regolazione di dettaglio di alcuni giochi online. E' successo con il poker cash per la Francia, e con i giochi da casinò per l'Italia. Non ci sono stati altri esempi, altre best practice, cui ispirarsi. È un processo anche di tentativi ed errori, e proprio per questo è fondamentale mettere in comune le esperienze fatte. Anche alla luce della continua evoluzione del mercato, che spesso, per la rigidità del processo legislativo, il regolatore non riesce ad anticipare, ma, anzi, è costretto a inseguire.

Lo scambio di informazioni e la condivisione continua consentono alle autorità di migliorare l'efficacia della propria azione in relazione ad alcuni aspetti particolarmente critici. L'accordo tra AAMS e ARJEL ne individua quattro prioritari:

- la lotta contro i siti illegali, attività per la quale l'Italia è pioniera, avendola avviata già dal 2006;
- il controllo degli operatori legali, che hanno una licenza o concessione in entrambi i paesi, e le misure di tutela dei giocatori, con particolare riguardo alle misure tecniche per la promozione del gioco responsabile,
- le strategie di comunicazione istituzionale;
- la prevenzione delle frodi sportive.

Su quest'ultimo aspetto, come è emerso anche in un recente incontro organizzato dalla Commissione Europea, allo stato attuale si riscontra la cronica mancanza di coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti nella filiera, oltre tutto in un ambito che ha assunto una dimensione mondiale.

Ciascun operatore di gioco, ogni regolatore o federazione sportiva cercano di affrontare la questione in autonomia, quando è del tutto evidente come un efficace scambio di informazioni potrebbe rendere il controllo assai più efficiente. ARJEL ed AAMS cominceranno a lavorare insieme, per perfezionare le tecniche di monitoraggio attraverso le scommesse, e per scambiarsi informazioni sugli eventuali eventi a rischio individuati nelle rispettive giurisdizioni.

Riassumendo, l'accordo di cooperazione prevede, da una parte, uno scambio "on demand", all'occorrenza anche quotidiano, relativamente alle informazioni sugli operatori con doppia licenza, ai dati di mercato, alle prassi regolatorie in relazione ad aspetti specifici, e, dall'altra, la costituzione di quattro gruppi di lavoro specifici sui temi elencati sopra, che, incontrandosi alternativamente, a scadenza prefissata, a Roma e a Parigi, elaboreranno strategie comuni e daranno un risvolto operativo alle attività inerenti tali temi.

L'esempio italo-francese di cooperazione tra Stati in tema di giochi potrebbe rappresentare un modello da estendere in futuro ad altri Paesi, con conseguente ulteriore rafforzamento dell'azione di ciascuno. Per il futuro, infatti, date le annunciate regolazioni in Stati come la Danimarca, la Spagna, la Grecia, che sembrano seguire proprio la via tracciata da Francia e Italia, è facile ipotizzare un allargamento della cooperazione internazionale anche a questi Stati, nonché, forse, l'avvio di giochi, come il poker, organizzati e controllati in comune, nel pieno rispetto delle rispettive regole, per rendere un ipotetico prodotto italo-francese ancora più competitivo rispetto a quello illegale.

(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?

I più recenti fatti di cronaca italiana relativi al fenomeno del calcio-scommesse, ancora in fase di accertamento da parte delle competenti autorità, hanno evidenziato la necessità di rafforzare le procedure già previste in Italia per una proficua collaborazione interforze (AAMS, Forze di Polizia, Federazioni e Procure sportive).

In Italia, la raccolta delle scommesse, nel settore sportivo e non, è riservata allo Stato che la esercita attraverso operatori italiani ed esteri in possesso di specifici requisiti soggettivi e oggettivi stabiliti dalla legge che abbiano acquisito la titolarità di idonea concessione rilasciata da AAMS, a seguito di gara europea.

L'insieme di tali concessionari costituisce la rete ufficiale della raccolta delle scommesse in Italia, l'unica riconosciuta e autorizzata dallo Stato.

I concessionari riconosciuti come tali sono tenuti al rispetto di specifici e rigorosi obblighi nell'esercizio della propria attività, a tutela degli interessi generali, dell'ordine pubblico, dei giocatori, dei minori.

Il flusso delle scommesse raccolte dai concessionari di Stato, e solo questo, confluisce ed è registrato, in via informatica e in tempo reale, in uno specifico ed apposito "totalizzatore nazionale" tenuto e gestito da Sogei Spa, partner tecnologico di AAMS e del Ministero dell'Economia e Finanze, ripartito per tipologia di gioco.

La collaborazione costante tra AAMS, Sogei, concessionari di Stato e l'utilizzo di specifici strumenti informativi ha consentito e consente di procedere in tempo reale, e sulla base dei flussi, all'elaborazione e all'analisi dei dati di raccolta e all'individuazione di possibili anomalie oggetto di specifiche segnalazioni agli organi competenti.

Ogni singola scommessa – fisica e telematica - effettuata sul territorio nazionale attraverso la rete ufficiale dei concessionari è registrata e convalidata presso il "totalizzatore nazionale" gestito da Sogei.

Tale registrazione tutela il giocatore circa la avvenuta effettuazione della scommessa, e garantisce l'erario relativamente alle imposte gravanti sul gioco; le entrate erariali, peraltro, come detto anche in risposta al quesito 41, finanziano il sistema sportivo italiano, tramite il trasferimento al CONI, sulla base di norme finanziarie specifiche, un importo annuo di 470 milioni di euro.

AAMS ha progettato e realizzato in collaborazione con la Sogei Spa uno specifico sistema informatico denominato "GASS" ("gioco anomalo scommesse sportive"), tramite il quale vengono analizzati in tempo reale i flussi di gioco su tutte le tipologie di scommessa (nel calcio circa 50), sia che provengano da concessionari per la raccolta a distanza che da concessionari con punti di vendita fisici. AAMS costantemente aggiorna tale sistema di monitoraggio al fine di ottenere uno strumento di controllo dei flussi di scommesse quanto più stringente e particolareggiato, sia in termini di specifici ambiti territoriali che di tipicità delle singole scommesse.

La Sogei Spa mette a disposizione dei competenti uffici di AAMS l'accesso da remoto ai dati, che provvedono a monitorarli e a valutarli.

Attraverso l'attività di valutazione dei flussi di gioco registrati, principalmente nelle giornate di sabato e domenica, ovvero le giornate in cui solitamente si svolgono gli eventi sportivi, sono state attivate nel tempo relazioni informative con le federazioni e le procure sportive.

E' lo stesso organismo sportivo, sulla base di sue autonome decisioni, a disporre, eventualmente, la sospensione, il rinvio o l'annullamento dell'evento sportivo. Solo in tal caso, AAMS può procedere all'annullamento della scommessa ed al rimborso delle giocate.

Lo strumento appare idoneo anche a infondere un messaggio di legalità e sicurezza in tutti gli attori della filiera, ivi compresi i giocatori.

(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?

In Italia, prevalendo le ragioni nazionali di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, relativamente al contrasto delle possibili infiltrazioni criminali e la tutela dei consumatori, in particolare i minori, i fornitori di connettività internet hanno l'obbligo per legge (Legge 296/2006, art. 1, commi 50-51) di reindirizzare i tentativi di connessione a siti che offrono gioco con vincita in denaro senza l'autorizzazione di AAMS. Il reindirizzamento, che opera attraverso il meccanismo del "DNS filtering", rimanda a una pagina web di AAMS che presenta il seguente messaggio:

"AVVERTENZA - SITO NON RAGGIUNGIBILE

In applicazione del decreto dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) del 2 gennaio 2007, disciplinante la rimozione dei casi di offerta in assenza di autorizzazione, attraverso rete telematica, di giochi, lotterie, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, con il quale è stata data attuazione all'art. 1, comma 50, della Legge 27 dicembre 2006, n° 296, il sito richiesto non è raggiungibile poiché sprovvisto delle autorizzazioni necessarie per operare la raccolta di giochi in Italia.

L'elenco degli operatori autorizzati al gioco telematico è disponibile sul sito istituzionale www.aams.gov.it."

La procedura di "inibizione" consiste in cinque passi:

1. Individuazione dei siti non autorizzati da parte di AAMS, delle forze di Polizia, o su segnalazione degli operatori e dei cittadini, attraverso una email dedicata.
2. Comunicazione periodica formale ai provider di servizi internet della lista dei siti da inibire, accompagnata dalla data entro cui la procedura deve essere conclusa.
3. Blocco dei siti non autorizzati tramite reindirizzamento (sui DNS dei provider internet I nomi di dominio segnalati vengono associati all'indirizzo IP della pagina di AAMS citata sopra.
4. Controllo dei provider internet, da parte della Polizia postale, per verificare che tutti gli indirizzi comunicati siano stati effettivamente reindirizzati.
5. Monitoraggio da parte di AAMS dei tentativi di accesso ai siti non autorizzati che sono stati intercettati dal sistema di reindirizzamento.

La procedura di inibizione dei siti non autorizzati è stata oggetto nel 2006 di una procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea (IP/06/1362). Tale procedura è stata successivamente chiusa il 5 maggio 2010 (contemporaneamente a una seconda, IP/06/436, anche relativa al gioco online), poiché, in condizioni di accesso al mercato del gioco online in Italia compatibili con i principi del Trattato europeo, tale misura restrittiva è considerata legittima per la difesa degli interessi di ordine pubblico e di tutela dei consumatori:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/504&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

In Italia, allo stato attuale, non è previsto alcun meccanismo di blocco delle transazioni finanziarie, la cui efficacia, tra l'altro, è oggetto di dibattito. Si pensi all'esempio degli Stati Uniti, dove tale blocco è in vigore dal 2006, ma ciononostante, e il cosiddetto "black Friday"

lo dimostra (15 aprile 2011), un grandissimo numero di cittadini statunitensi hanno continuato per anni a giocare sui siti non autorizzati.

(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?

La procedura di “DNS filtering” (reindirizzamento) presenta, per motivi prettamente tecnici e difficilmente superabili, alcune criticità:

- il reindirizzamento agisce unicamente sull’indirizzo internet completo (es: www.website.com). L’inibizione di domini di secondo livello (e.g. website.com) o direttamente di indirizzi ip (e.g. 111.222.123.234), potrebbe rendere irraggiungibili altri servizi gestiti sullo stesso server ma non legati al gioco (es. posta elettronica);
- quando un indirizzo viene aggiunto alla “black list”, ogni 30/45 giorni, lo stesso giorno l’operatore di gioco non autorizzato attiva un nuovo indirizzo (e.g. www2.website.com) che non è inibito, e lo comunica a tutta la propria base clienti. Inoltre provvede ad aggiornare i link nei banner dei siti affiliati (la più efficace forma di pubblicità per questi operatori, come detto) affinché puntino al nuovo indirizzo;
- poiché il reindirizzamento opera sui DNS server degli internet service provider italiani, per aggirarlo è sufficiente cambiare la gestione del DNS sul proprio computer. Ci sono principalmente due possibilità: utilizzare un DNS “open” invece di quello dell’internet provider, oppure editare un file sul proprio PC (“hosts”). Le istruzioni per tali interventi, che richiedono pochi secondi, sono largamente diffuse sul web. È sufficiente cercare “aggirare blocco AAMS” (in italiano) su Google;
- poiché la ricerca dei siti da aggiungere alla “black list” è manuale, occorrono tempo e risorse per tenerla aggiornata. Più gli intervalli di tempo tra un aggiornamento e l’altro sono ravvicinati, più il sistema è efficace.

Nonostante questi aspetti critici, AAMS ritiene lo strumento dell’inibizione indispensabile proprio ai fini di una migliore tutela dei consumatori.

Infatti l’inibizione, anche se, come visto, non è infallibile, ha il grande vantaggio di comunicare ai cittadini che esistono siti “legali” e siti “illegali” (che esteriormente potrebbero apparire pressoché identici). La “landing page” che appare quando si prova ad accedere a un sito inibito viene visualizzata milioni di volte al giorno, e funziona, dal punto di vista informativo, molto meglio di qualsiasi campagna pubblicitaria.

L’assenza di tale misura avrebbe comportato un danno irrimediabile al sistema italiano, soprattutto (ma non solo) nel momento in cui si è cercato di far partire l’intero impianto regolatorio. L’inibizione rappresenta infatti una indispensabile forma di tutela per tutti quei soggetti (oltre 150, attualmente, sia italiani che internazionali) che hanno scelto di operare secondo le regole e hanno investito risorse economiche pur sapendo che il prodotto che avrebbero potuto offrire non è completo ed “economico” come quello “off shore”. L’inibizione ha consentito (e consente) loro di compensare, almeno in parte, la “concorrenza sleale” da parte di chi invece ha scelto di continuare a operare al di fuori delle regole nazionali. Ulteriore dimostrazione della sua importanza è data dal fatto che la totalità dei concessionari “legali” è assolutamente favorevole alla procedura.

L'inibizione, quindi, è un indispensabile complemento nell'azione di contrasto ai siti illegali, che aumenta la sua efficacia in quanto:

- si aggiunge al divieto di assoluto di pubblicità da parte di tali siti;
- l'Italia ha scelto di regolamentare la quasi totalità dei giochi online comunemente offerti all'estero.

La domanda di gioco è altissima, in ogni paese, e di fronte all'alternativa tra gioco legale (e tutelato) e gioco illegale i cittadini, come il caso italiano ha chiaramente dimostrato, scelgono in larghissima parte la prima soluzione. Tra l'altro l'Italia ha adottato soluzioni tecnologiche che consentono un monitoraggio in tempo reale di tutte i giochi sia fisici che online, permettendo al regolatore di risolvere i contenzioni tra giocatori e operatori, di promuovere azioni di gioco responsabile (come la possibilità per i giocatori online di "autoescludersi" e l'obbligo di "autolimitarsi") altrimenti non attuabili sui siti "off shore".

Other comments on issues raised in section 2.4

Other comments on issues raised in the Green Paper