

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.3.2011
COM(2011) 128 definitivo

LIBRO VERDE

Sul gioco d'azzardo *on-line* nel mercato interno

SEC(2011) 321 definitivo

INDICE

LIBRO VERDE Sul gioco d'azzardo <i>on-line</i> nel mercato interno.....	3
1. Disciplinare il gioco d'azzardo <i>on-line</i> nell'UE: gli ultimi sviluppi e le sfide attuali nella prospettiva del mercato interno	6
1.1. Oggetto della consultazione	6
1.2. Il gioco d'azzardo <i>on-line</i> nell'Unione europea: situazione attuale.....	8
2. Questioni essenziali oggetto della presente consultazione.....	14
2.1. Definizione e organizzazione dei servizi di gioco d'azzardo <i>on-line</i>	14
2.2. Servizi connessi forniti e/o utilizzati dai fornitori di gioco d'azzardo <i>on-line</i>	17
2.3. Obiettivi di interesse pubblico	21
2.3.1. Tutela dei consumatori.....	21
2.3.2. Ordine pubblico.....	28
2.3.3. Finanziamento di attività di beneficenza e di interesse pubblico, nonché di avvenimenti sui quali si basano le scommesse <i>on-line</i>	32
2.4. Controllo del rispetto della normativa e questioni connesse.....	36

LIBRO VERDE

Sul gioco d'azzardo *on-line* nel mercato interno

Il presente Libro verde mira ad avviare un'ampia consultazione pubblica su tutti i problemi di ordine pubblico e sugli aspetti relativi al mercato interno del rapido sviluppo dell'offerta di gioco d'azzardo *on-line*, sia lecita che non autorizzata, rivolta a cittadini situati nell'UE.

In generale sono due i modelli di quadro normativo nazionale applicati attualmente in materia di gioco d'azzardo: uno basato su operatori autorizzati che forniscono servizi in un quadro strettamente regolamentato e l'altro basato su un monopolio strettamente controllato (statale o di altra natura). Questi due modelli hanno coesistito nell'ambito del mercato interno, perché in passato vi erano poche possibilità di offerta transfrontaliera di servizi di gioco d'azzardo.

Il mercato del gioco d'azzardo *on-line* è il segmento del complessivo mercato del gioco d'azzardo che registra la più rapida crescita, con proventi annui superiori a 6,16 miliardi di euro nel 2008¹. Pertanto, i monopoli sono spesso stati autorizzati a sviluppare attività *on-line* e alcuni Stati membri² con regimi di monopolio hanno gradualmente optato per un'apertura dei loro mercati del gioco d'azzardo e delle scommesse *on-line*. È importante notare che in alcuni ordinamenti nazionali le scommesse sportive sono soggette a regimi di licenza relativamente semplificati rispetto ad altre forme di gioco d'azzardo. In sintesi, lo sviluppo di internet e la crescente offerta di servizi di gioco d'azzardo *on-line* ha reso più difficile la coesistenza dei diversi modelli normativi nazionali.

I problemi sollevati dalla coesistenza di diversi modelli normativi sono evidenziati dal numero di pronunce pregiudiziali in materia e dallo sviluppo *on-line* di importanti mercati cosiddetti "grigi"³ o di mercati illegali in tutti gli Stati membri. L'applicazione delle disposizioni nazionali si scontra con diversi problemi, sollevando la questione dell'eventuale necessità di una maggiore cooperazione amministrativa tra le competenti autorità nazionali, o di altri tipi di interventi. Inoltre, su 14 823 siti di gioco d'azzardo attivi in Europa più dell'85% è gestito senza licenza⁴.

¹ Vi sono pochi dati disponibili sul gioco d'azzardo *on-line*. Le cifre menzionate nel presente documento, fornite da H2 Gambling Capital, sono stime basate su informazioni pubbliche fornite da autorità di regolamentazione, monopoli e società. Ulteriori informazioni e dati sono stati forniti in via riservata (dati del 2008). H2 Gambling Capital ha anche valutato gli Stati membri serviti da operatori per i quali non si dispone di informazioni primarie. Per maggiori informazioni sulle cifre, cfr: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

² Secondo quanto risulta alla Commissione, in alcuni Stati membri determinati servizi di giochi d'azzardo *on-line* sono disciplinati a livello regionale. Tuttavia, per ragioni di semplicità, il presente Libro verde fa riferimento unicamente a "Stati membri" o a "nazionale".

³ Il concetto di mercato "grigio" viene spesso utilizzato per descrivere una situazione di fatto o di diritto nell'ambito del diritto UE (ad esempio in materia di importazione parallela di beni). Ai fini della presente consultazione, l'espressione viene utilizzata per descrivere i mercati in cui sono presenti operatori titolari di debita licenza in uno o più Stati membri che forniscono servizi di gioco d'azzardo *on-line* in altri Stati membri senza avere ottenuto la prescritta autorizzazione conformemente alla legislazione nazionale in materia. Invece, mercati illegali o "mercati neri" sono espressioni utilizzate per descrivere mercati sui quali operatori senza licenza tentano di fornire servizi di gioco d'azzardo *on-line*.

⁴ *Cyber-criminality in Online Gaming*, Libro bianco di CERT-LEXSI (*Laboratoire d'Expertise en Securite Informatique*), luglio 2006; http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

Alla luce delle evidenti conseguenze transfrontaliere della crescita dei servizi di gioco d'azzardo *on-line*, sia nella loro dimensione legale che in quella non autorizzata, nonché del nesso con molti aspetti già disciplinati dalla normativa UE, è intenzione della Commissione di analizzare una serie di questioni connesse con gli effetti della crescita dell'attività di gioco d'azzardo *on-line* e con le possibili risposte di politica pubblica, per tracciare un quadro completo della situazione esistente, per agevolare lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri e per stabilire se i diversi modelli normativi nazionali in materia di gioco d'azzardo possano continuare a coesistere nell'UE o se siano necessarie azioni specifiche a tale scopo. La presente consultazione risponde anche ad una serie di conclusioni della Presidenza (2008-2010) e alla risoluzione del Parlamento europeo sull'integrità del gioco d'azzardo *on-line* (2009).

La Commissione avvia la consultazione in uno spirito di apertura, senza voler anticipare le conclusioni che ne verranno tratte in merito alla necessità di intervenire, alla forma dell'eventuale intervento e al livello a cui dovrebbe essere realizzato. L'obiettivo fondamentale è raccogliere i fatti, valutare gli interessi in gioco e riunire le opinioni di tutte le parti in causa su un fenomeno dai molteplici aspetti.

Si invitano gli interessati a presentare osservazioni su tutti o su alcuni punti del documento. Domande specifiche sono formulate alla fine di ogni sezione.

La consultazione e le domande formulate nel presente documento si concentrano principalmente sul gioco d'azzardo *on-line* e sulle questioni legate alla libera circolazione dei servizi (articolo 56 del TFUE), in ragione del notevole sviluppo dell'offerta transfrontaliera di tali servizi. Tuttavia, anche se la libertà di stabilimento (articolo 49 del TFUE) non è il tema centrale della presente consultazione, diverse domande potrebbero avere rilevanza diretta anche per altri servizi di gioco d'azzardo (offerti da società non operanti su internet). La Commissione desidera inoltre sottolineare che, in mancanza di armonizzazione in materia, spetta a ciascuno Stato membro stabilire, secondo la propria scala di valori, le misure necessarie per assicurare la tutela degli interessi in gioco, in linea con il principio di sussidiarietà.

Un documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il Libro verde è disponibile sul sito web della Commissione:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione fornisce agli interessati informazioni aggiuntive relative alle parti in causa e ai loro interessi, all'entità del mercato del gioco d'azzardo *on-line*, al diritto derivato, alla giurisprudenza e alla notificazione della legislazione nazionale ai sensi della direttiva 98/34/CE, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche.

Gli Stati membri, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e tutte le parti interessate sono invitati a trasmettere osservazioni sulle proposte formulate nel presente Libro verde. I contributi devono essere inviati alla Commissione ad uno dei seguenti indirizzi entro il **31 luglio 2011**:

markt-gambling@ec.europa.eu

Commissione europea
Direzione generale Mercato interno e servizi
[J-59 08/061]
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles

I contributi saranno pubblicati su internet. Per maggiori informazioni sul trattamento dei dati personali e dei contributi, si invita a leggere la specifica dichiarazione sulla riservatezza allegata al presente Libro verde⁵. La Commissione invita le organizzazioni che intendono esprimere il loro parere nel contesto di consultazioni pubbliche a fornire alla Commissione e al pubblico in generale informazioni su chi o cosa rappresentano. Qualora un'organizzazione decida di non fornire le informazioni richieste, la politica dichiarata della Commissione è di classificare il suo contributo tra i contributi a titolo personale. (Cfr. requisiti minimi per le consultazioni, COM(2002) 704, e la comunicazione sul seguito dato al Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza", COM(2007) 127 del 21.3.2007).

Inoltre, la Commissione intende organizzare consultazioni delle autorità nazionali, riunioni mirate delle parti in causa e seminari di esperti. A seguito del presente Libro verde e sulla base delle conclusioni formulate a seguito dei risultati della presente consultazione, la Commissione valuterà i successivi passi da compiere.

⁵ [...]

1. DISCIPLINARE IL GIOCO D'AZZARDO *ON-LINE* NELL'UE: GLI ULTIMI SVILUPPI E LE SFIDE ATTUALI NELLA PROSPETTIVA DEL MERCATO INTERNO

1.1. Oggetto della consultazione

Il presente Libro verde dà avvio ad una consultazione pubblica sulla regolamentazione dei servizi di gioco d'azzardo *on-line* nel mercato interno. Esso cerca di sondare i pareri di tutte le parti interessate per giungere ad una migliore comprensione delle problematiche specifiche legate allo sviluppo dell'offerta di servizi di gioco d'azzardo *on-line*, sia legale che "non autorizzata", indirizzata ai consumatori stabiliti nell'UE. La consultazione mira a raccogliere informazioni in merito all'esistenza e all'entità dei rischi sociali e di ordine pubblico connessi a questa attività. Essa vuole inoltre stimolare contributi sugli strumenti normativi e tecnici che gli Stati membri utilizzano o potrebbero utilizzare per garantire la tutela dei consumatori e la salvaguardia dell'ordine pubblico o di altri interessi pubblici, per assicurare l'efficacia di detti strumenti, in considerazione della necessità di un'applicazione proporzionata, sistematica e coerente della politica nazionale in materia di gioco d'azzardo *on-line*. Infine, la consultazione dovrebbe contribuire ad accertare se le vigenti norme applicabili ai servizi di gioco d'azzardo *on-line* a livello UE siano idonee ad assicurare la coesistenza generale dei sistemi nazionali e ad appurare se una maggiore cooperazione a livello UE possa aiutare gli Stati membri a conseguire più efficacemente gli obiettivi della politica nazionale in materia di gioco d'azzardo.

Oggigiorno nell'UE i servizi di gioco d'azzardo *on-line* sono offerti e utilizzati ampiamente e l'importanza economica del settore è in crescita. L'offerta *on-line* è il segmento in più rapida crescita del mercato del gioco d'azzardo, e ha rappresentato il 7,5% dei proventi annui del mercato complessivo del gioco d'azzardo nel 2008, il cui volume, secondo le previsioni, dovrebbe raddoppiare entro il 2013. Allo stesso tempo il quadro normativo applicabile al gioco d'azzardo varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Mentre alcuni Stati membri limitano o addirittura vietano l'offerta di alcuni giochi d'azzardo, altri hanno mercati più aperti. Molti Stati membri hanno inoltre recentemente rivisto la legislazione nazionale in materia di gioco d'azzardo o sono in procinto di farlo alla luce della crescita dei servizi di gioco d'azzardo *on-line*.

L'avvento di internet e il rapido aumento delle possibilità di gioco d'azzardo *on-line*, associati alla notevole diversità tra le normative nazionali, hanno determinato non solo l'aumento dell'offerta di servizi di gioco d'azzardo legali in alcuni Stati membri, ma anche lo sviluppo di un significativo mercato transfrontaliero non autorizzato. Questo è costituito da un mercato nero (con scommesse e giochi d'azzardo clandestini offerti senza licenza, anche a partire da paesi terzi) e da un cosiddetto mercato "grigio" (operatori titolari di regolare licenza in uno o più Stati membri che promuovono e/o forniscono servizi di gioco d'azzardo ai cittadini di altri Stati membri senza averne ottenuto la specifica autorizzazione). Questo mercato transfrontaliero non autorizzato resta accessibile ai consumatori, in ragione sia di una tolleranza *de facto* che della mancanza di controlli efficaci, e si aggiunge all'offerta legale a disposizione dei consumatori a livello nazionale, a seconda della situazione giuridica vigente nello Stato membro in cui sono stabiliti.

Dal luglio 2008, in seno al gruppo di lavoro del Consiglio "Stabilimento e servizi", gli Stati membri hanno discusso problematiche di comune interesse in relazione al settore del gioco d'azzardo. Presidenze consecutive hanno sollecitato la partecipazione attiva della Commissione e invitato a svolgere ampie consultazioni. Nel 2008 la Presidenza francese

aveva proposto⁶ che la Commissione valutasse a tempo debito la possibilità di presentare proposte per delineare la strada da percorrere. La Presidenza svedese ha chiesto alla Commissione europea di avviare lavori in materia per chiarire l'aspetto relativo alla responsabilità⁷ in materia di gioco d'azzardo e la Presidenza spagnola ha invitato la Commissione ad avviare consultazioni con le parti in causa e gli Stati membri in vista di azioni dell'UE in questo settore⁸. Più di recente, sotto la Presidenza belga, tutti gli Stati membri hanno approvato le conclusioni del Consiglio che accolgono con favore l'annuncio da parte della Commissione europea di una vasta consultazione sul gioco d'azzardo *on-line* nel mercato interno, intesa ad avviare un dibattito approfondito sui problemi sollevati in particolare dai servizi di gioco d'azzardo *on-line*. Le conclusioni, adottate il 10 dicembre 2010⁹, vertevano anche sulla cooperazione tra le autorità di regolamentazione e facevano osservare che il sistema di informazione del mercato interno potrebbe diventare un utile strumento per facilitare questo tipo di cooperazione amministrativa.

Il presente Libro verde costituisce anche una risposta alla risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 10 marzo 2009 che ha invitato la Commissione a studiare, in stretta collaborazione con i governi nazionali, gli effetti economici e non economici della fornitura di servizi di gioco d'azzardo transfrontaliero in relazione ad una vasta gamma di questioni¹⁰.

Ai sensi del diritto UE, come confermato dalla Corte di giustizia europea, i servizi di gioco d'azzardo rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 del TFUE e sono quindi disciplinati dalle norme sulla prestazione dei servizi. Secondo tali norme, gli operatori autorizzati in uno Stato membro possono fornire i loro servizi ai consumatori di altri Stati membri, a meno che detti Stati non impongano restrizioni giustificate da ragioni imperative di interesse pubblico, quali la tutela dei consumatori o la generale esigenza di preservare l'ordine pubblico. La politica generale degli Stati membri in materia di gioco d'azzardo *on-line* deve essere proporzionata e applicata in modo coerente e sistematico. Inoltre, le restrizioni devono essere conformi al diritto derivato dell'UE: sebbene i servizi di gioco d'azzardo non siano disciplinati a livello UE da una normativa settoriale specifica e siano esclusi da atti giuridici orizzontali, come la direttiva sui servizi (2006/123/CE) o la direttiva sul commercio elettronico (2000/31/CE), essi sono soggetti a una serie di disposizioni del diritto derivato dell'UE¹¹.

Alla luce delle ultime tendenze, è prevedibile che le restrizioni imposte al gioco d'azzardo *on-line* da ciascuno Stato membro continueranno a variare notevolmente, con la conseguenza che un'offerta considerata (o che sarà considerata) legale in uno Stato membro continuerà ad essere considerata "illegale" (in quanto non è stata implicitamente o esplicitamente

⁶ Relazione della Presidenza sullo stato dei lavori, presentata il 1° dicembre 2008 (numero del doc. 16022/08).

⁷ Relazione della Presidenza sullo stato dei lavori, presentata il 3 dicembre 2009 (numero del doc. 16571/09).

⁸ Relazione della Presidenza sullo stato dei lavori, presentata il 25 maggio 2010 (numero del doc. 9495/10).

⁹ Conclusioni sul quadro relativo ai giochi d'azzardo e alle scommesse negli Stati membri dell'Unione europea, adottate in occasione della 3057^a riunione del Consiglio "Competitività", Bruxelles, 10 dicembre 2010. Documento del Consiglio [16884/10](#).

¹⁰ La risoluzione fa seguito alla relazione SCHALDEMOSE. Cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2009 sull'integrità del gioco d'azzardo *on-line* ([2008/2215\(INI\)](#)), P6-2009-0097. Tra le questioni rientrano la pubblicità, il *marketing* e i minori (pag. 29), la frode e il comportamento criminale (pag. 30), l'integrità, la responsabilità sociale, la tutela dei consumatori e la tassazione (pag. 31).

¹¹ Cfr. sezione 1.2: sottosezione "Il diritto derivato UE in materia di gioco d'azzardo *on-line*".

autorizzata) nel territorio di un altro Stato membro. Ne consegue che, fatte salve le condizioni giuridiche di cui sopra, saranno essenziali controlli efficaci per assicurare il conseguimento degli obiettivi della politica nazionale in materia di gioco d'azzardo.

L'obiettivo della Commissione è contribuire, attraverso la presente consultazione e grazie alla partecipazione attiva degli Stati membri, del Consiglio e del Parlamento europeo, all'introduzione negli Stati membri di un quadro giuridico in materia di gioco d'azzardo *on-line* che garantisca a tutte le parti in causa una maggiore certezza del diritto. La consultazione dovrebbe includere tutti gli obiettivi di interesse pubblico in materia e consentire di delineare le modalità migliori per riconciliarli con i principi del mercato interno. Al termine del processo e alla luce delle risposte ricevute, la Commissione presenterà una relazione sul seguito più opportuno da darsi.

1.2. Il gioco d'azzardo *on-line* nell'Unione europea: situazione attuale

Principali caratteristiche del settore del gioco d'azzardo on-line nell'Unione europea

Nel 2008 i proventi annui generati dal settore dei servizi di gioco d'azzardo, misurati sulla base dei proventi lordi dei giochi (*Gross Gaming Revenues (GGR)*), ossia le puntate meno le vincite ma compresi i bonus), sono stati stimati a 75,9 miliardi di euro (UE-27¹²), il che dimostra l'importanza economica del settore. I servizi di gioco d'azzardo *on-line* hanno registrato proventi annui superiori a 6,16 miliardi di euro, ossia il 7,5% del totale del mercato del gioco d'azzardo. Il mercato *on-line* è il segmento in più rapida crescita e le previsioni formulate nel 2008 ne prevedevano il raddoppio del volume in cinque anni¹³.

I canali di trasmissione per i servizi di gioco d'azzardo *on-line* possono essere suddivisi in tre categorie principali, ossia internet, applicazioni mobili e IPTV:

	2003	2008	2012	Aumento previsto
Internet	€4,8 mld	€5,9 mld	€7,32	152,5%
Cellulari/altro	€0,78 mld	€n.d.	€3,51	450,0 %
IPTV ¹⁴	€0,32 bn	€n.d.	€1,33	415,6%

Figura 1. Aumento previsto delle tre principali categorie di gioco d'azzardo a distanza¹⁵.

Nell'Unione i livelli nazionali di domanda di questi servizi *on-line* variano in funzione di una serie di fattori. A tale riguardo, non è sorprendente constatare che attualmente il Regno Unito è il mercato più grande, dato che il mercato del commercio elettronico di questo Stato membro è due volte superiore alla media degli Stati membri¹⁶. È tuttavia interessante notare che alcuni dei mercati più grandi nel 2008 sono risultati essere Stati membri caratterizzati da modelli normativi restrittivi, ossia Francia, Germania, Italia e Svezia.

¹² H2 Gambling Capital (dati del 2008).

¹³ EGBA e H2 Gambling Capital, 2009, http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf.

¹⁴ *Internet Protocol Television* (televisione via internet).

¹⁵ Studio del SICL, pagina 1407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

¹⁶ Cfr. Esercizio di sorveglianza del mercato nel settore del commercio e della distribuzione, 5 luglio 2010, COM(2010) 355 definitivo.

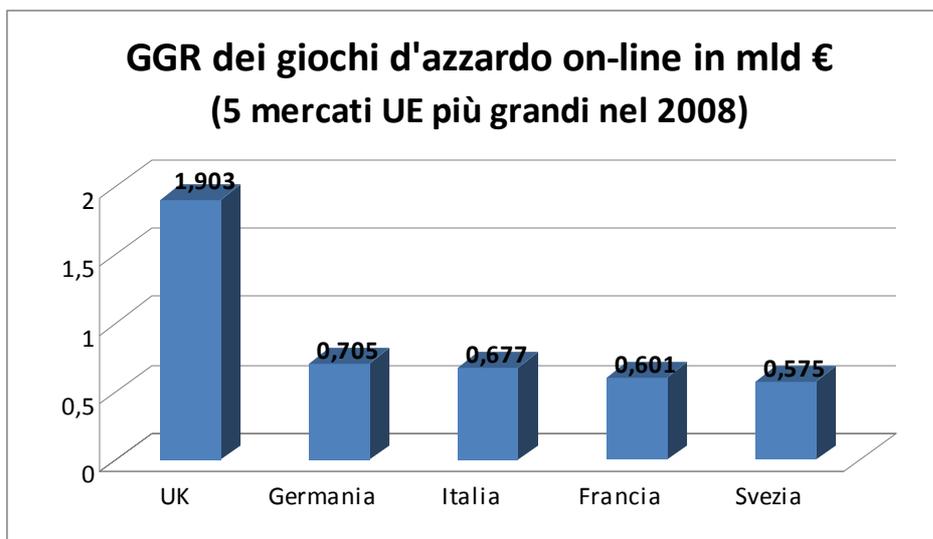


Figura 2. I cinque maggiori mercati nazionali di gioco d'azzardo *on-line* nell'UE nel 2008 (GGR in mld di euro)¹⁷.

Attualmente internet è il canale più importante, ma tassi molto elevati di crescita sono attesi dall'introduzione delle nuove applicazioni mobili. Cinque sono le principali categorie di servizi di gioco d'azzardo *on-line* offerti (cfr. la figura 3).

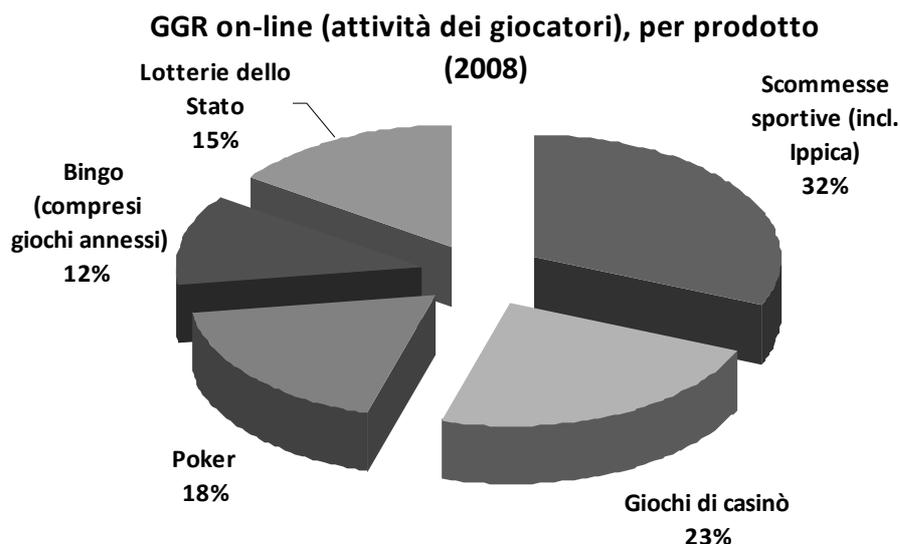


Figura 3. Ripartizione dei proventi lordi dei giochi (*Gross Gambling Revenues – GGR*) per tipo di servizio di gioco d'azzardo *on-line* (UE-27)¹⁸.

La fornitura o la promozione di servizi di gioco *on-line* interessano o toccano molte categorie di parti in causa: cittadini, operatori, mezzi di comunicazione, intermediari, organizzatori di avvenimenti sportivi, club e associazioni, associazioni di beneficenza e altri beneficiari¹⁹.

¹⁷ H2 Gambling Capital.

¹⁸ H2 Gambling Capital.

¹⁹ Per maggiori informazioni sulle parti in causa e i rispettivi interessi, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Per quanto riguarda i cittadini, occorre dire che il mercato del gioco d'azzardo (*on-line* e *off-line*) è uno dei 50 mercati oggetto della relazione annuale sul monitoraggio del mercato da parte dei consumatori. Il mercato si colloca al 29° posto su 50. Per l'indicatore "comparabilità" si piazza in posizione relativamente elevata, ma l'indicatore "fiducia" è medio e quello relativo ai "problemi incontrati" è molto più basso della media. In merito alla questione se il prodotto corrisponde alle aspettative dei consumatori, il giudizio complessivo è relativamente basso, un risultato prevedibile vista la natura del prodotto²⁰.

Domande:

- (1) Siete a conoscenza di dati disponibili o di studi sul mercato UE del gioco d'azzardo *on-line* che possano essere utili nella definizione delle politiche a livello UE e nazionale? In caso affermativo, i dati o gli studi riguardano anche operatori non-UE titolari di licenza sul mercato UE?**
- (2) Siete a conoscenza di dati disponibili o di studi relativi alla natura e alle dimensioni del mercato nero (operatori senza licenza) dei servizi di gioco d'azzardo *on-line*?**
- (3) Qual è la vostra esperienza con gli operatori di gioco d'azzardo *on-line* con sede nell'UE titolari di licenza rilasciata da uno o più Stati membri e che forniscono e promuovono i loro servizi in altri Stati membri dell'UE? Qual è la vostra opinione sul loro impatto sui corrispondenti mercati e sui relativi consumatori?**
- (4) Qual è la vostra esperienza con gli operatori di gioco d'azzardo *on-line* non-UE titolari di licenza che forniscono e promuovono i loro servizi in Stati membri dell'UE? Qual è la vostra opinione sul loro impatto sul mercato UE e sui consumatori?**

Il gioco d'azzardo on-line ai sensi delle norme del trattato

Per quanto riguarda la normativa in materia di gioco d'azzardo *on-line*, occorre ricordare che nel 2006 la Commissione, a seguito di una richiesta unanime del Consiglio e del Parlamento europeo in prima lettura, ha escluso i servizi di gioco d'azzardo dall'ambito di applicazione della sua proposta modificata di direttiva sui servizi²¹. A causa della mancanza di volontà politica di prendere in considerazione l'adozione di una normativa derivata in materia, l'attenzione si è spostata sull'applicazione del diritto primario. Sono state avviate un certo numero di procedure di infrazione²² contro restrizioni transfrontaliere di tali servizi a seguito di numerose denunce presentate alla Commissione per presunte violazioni del trattato. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha nel frattempo sviluppato e sancito una serie di principi guida, per cui un numero significativo di Stati membri, contro i quali la Commissione aveva avviato una procedura di infrazione, hanno nel frattempo introdotto riforme della

²⁰ Punteggi specifici per mercati in determinati paesi, la versione integrale della relazione (cfr. pag. 243 per il gioco d'azzardo), tavole, ecc. sono disponibili al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm

²¹ COM(2006) 160 del 4.4.2006. Il vigente articolo 2, paragrafo 2, lettera h), della direttiva sui servizi esclude espressamente le attività di azzardo.

²² La Commissione ha avviato indagini su restrizioni sui servizi di scommesse sportive in una serie di Stati membri il 4 aprile 2006 (IP/06/436). La Commissione è stata criticata dal Mediatore europeo per non aver esaminato dette denunce con la dovuta rapidità a seguito di un reclamo presentato dal Parlamento europeo (caso n. 289/2005).

normativa nazionale in materia di gioco d'azzardo, e alla Commissione sono stati notificati più di 150 progetti di legge e regolamenti²³.

Uno studio della Commissione del 2006²⁴, che ha preso in esame le varie leggi che disciplinano i servizi di gioco d'azzardo *on-line* e *off-line*²⁵ e il loro impatto sul corretto funzionamento del mercato interno di questi servizi e dei servizi associati, ha delineato il quadro di un mercato interno fortemente frammentato in cui spesso gli Stati membri impongono restrizioni ai servizi di gioco d'azzardo transfrontalieri. L'interpretazione delle norme nazionali non è sempre chiara e lo studio menziona circa 600 cause dinanzi ai giudici nazionali, il che dimostra la notevole incertezza giuridica che domina sul mercato UE di tali servizi²⁶.

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

L'articolo 56 del TFUE vieta le restrizioni alla libera prestazione dei servizi a destinatari in altri Stati membri. Nella causa *Schindler*²⁷ la Corte di giustizia ha confermato per la prima volta che la fornitura e l'uso di offerte transfrontaliere di gioco d'azzardo è un'attività economica rientrante nell'ambito di applicazione del trattato. Inoltre nella causa *Gambelli*²⁸ la Corte ha sostenuto che i servizi prestati tramite mezzi elettronici rientrano nell'ambito di applicazione del trattato e che la normativa nazionale che vieta agli operatori stabiliti in uno Stato membro di offrire servizi di gioco d'azzardo *on-line* ai consumatori stabiliti in un altro Stato membro, o che ostacola la libertà di ricevere o di beneficiare come destinatario dei servizi offerti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi.

Le restrizioni sono ammesse solo a titolo di misure eccezionali secondo quanto espressamente previsto dagli articoli 51 e 52 del TFUE, o giustificate, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale. La Corte ha riconosciuto alcuni motivi imperativi di interesse generale, quali gli obiettivi di tutela dei consumatori e la prevenzione della frode e dell'istigazione a sperperare al gioco, nonché la generale esigenza di preservare l'ordine pubblico. La riduzione delle entrate fiscali non figura tra i motivi di cui all'articolo 52 del TFUE e non costituisce un motivo imperativo di interesse generale. Tutti i problemi sociali riconosciuti possono essere tali da giustificare la necessità che le autorità nazionali dispongano di un sufficiente margine di discrezionalità nel determinare la tipologia di servizi offerti in questo settore necessaria per la tutela dei consumatori e dell'ordine pubblico²⁹.

²³ Alla Commissione sono state trasmesse 151 notificazioni relative al gioco d'azzardo conformemente alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37) (modificata dalla direttiva 98/48/CE (GU L 217 del 5.8.1998, pag. 18)) 2005-2010. Cfr. anche: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_en.htm.

²⁴ Studio sul gioco d'azzardo nel mercato interno UE realizzato dall'Istituto svizzero per il diritto comparato. Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

²⁵ 1) lotterie, 2) scommesse, 3) giochi d'azzardo nei casinò, 4) giochi d'azzardo con macchinette ubicate al di fuori dei casinò autorizzati, 5) bingo; 6) giochi d'azzardo nei mezzi di comunicazione, 7) servizi di promozione commerciali consistenti in giochi promozionali con premi superiori a 100 000 euro o la partecipazione ai quali è legata esclusivamente all'acquisto, 8) servizi di gioco d'azzardo gestiti da e a vantaggio di istituti di beneficenza riconosciuti e organizzazioni senza scopo di lucro.

²⁶ 587 cause, la maggior parte delle quali dinanzi al giudice tedesco.

²⁷ Causa C-275/92, Raccolta 1994, pag. I-01039.

²⁸ Causa C-243/01, Raccolta 2003, pag. I-13031.

²⁹ Causa C-275/92, Raccolta 1994, pag. I-01039; causa C-124/97, Raccolta 1999, pag. I-06067; causa C-67/98, Raccolta 1999, pag. I-07289.

La giurisprudenza richiede, inoltre, che detti servizi e le restrizioni transfrontaliere che possono derivare dall'approccio normativo devono determinare una riduzione effettiva delle opportunità di gioco d'azzardo ed essere applicati in modo uniforme e sistematico a tutte le offerte di servizi disponibili nel territorio³⁰. Nella misura in cui le autorità di uno Stato membro incitano e incoraggino i consumatori a partecipare a lotterie, giochi d'azzardo e scommesse a beneficio finanziario delle casse pubbliche, le autorità di tale Stato non possono invocare preoccupazioni di ordine pubblico relative alla necessità di ridurre le possibilità di scommettere per giustificare le restrizioni³¹. Le restrizioni devono essere applicate senza discriminazioni e devono essere proporzionate, ossia devono essere idonee a conseguire lo scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per raggiungerlo. La procedura di rilascio della licenza deve rispettare i principi di parità di trattamento e di non discriminazione e il conseguente obbligo di trasparenza³².

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

- (1) nel settore del gioco d'azzardo *on-line* le autorità degli Stati membri di stabilimento hanno difficoltà specifiche a valutare le qualifiche professionali e l'integrità degli operatori. Tali difficoltà giustificano il fatto che uno Stato membro ritenga che il semplice fatto che un operatore offra legittimamente servizi di gioco *on-line* in un altro Stato membro in cui è stabilito e in cui è già soggetto, in linea di principio, a determinati requisiti di legge e al controllo delle autorità di detto Stato membro, non può essere considerato quale garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frode e di criminalità³³,
- (2) l'assenza di contatto diretto tra il consumatore e l'operatore di giochi d'azzardo *on-line* fa sorgere rischi di natura diversa e di maggiore importanza rispetto al mercato tradizionale del gioco d'azzardo per quanto riguarda le frodi commesse dagli operatori ai danni dei consumatori³⁴, e
- (3) la facilità tutta particolare e la permanenza dell'accesso ai giochi d'azzardo *on-line*, nonché il volume e la frequenza potenzialmente elevati di una simile offerta a carattere internazionale, in un ambiente per di più caratterizzato dall'isolamento del giocatore, dall'anonimato e da un'assenza di controllo sociale, costituiscono altrettanti fattori idonei a favorire lo sviluppo della dipendenza dal gioco e a causare altre conseguenze negative (la Corte ha inoltre rilevato che internet può rivelarsi una fonte di rischi di natura differente e di maggiore entità in materia di tutela dei consumatori, specialmente dei giovani e delle persone aventi una particolare

³⁰ Causa C-67/98, Raccolta 1999, pag. I-07289; causa C-243/01, Raccolta 2003, pag. I-13031.

³¹ Causa C-243/01, Raccolta 2003, pag. I-13031.

³² Causa C-203/08, Raccolta [0000], pag. I-0000.

³³ Causa C-42/07, Raccolta [2009] pag. I-7633, punto 69; cfr. anche sezione 2.4 (controlli) e domanda 48.

³⁴ Causa C-42/07, già citata, punto 70. Per quanto riguarda l'identificazione in presenza dei clienti e la verifica dell'età, cfr. le domande 16 e 24.

inclinazione al gioco o predisposte allo sviluppo di tale inclinazione, in confronto ai mercati tradizionali di tali giochi)³⁵.

La Corte ha sviluppato la sua giurisprudenza principalmente sulla base di domande di pronuncia pregiudiziale proposte dai giudici nazionali. Allo stesso tempo però la Commissione ha avviato una serie di procedure di infrazione nei confronti di Stati membri al fine di verificare, sulla base della giurisprudenza della Corte, la proporzionalità delle restrizioni introdotte dagli Stati membri. A seguito delle riforme attuate negli Stati membri, la Commissione ha già chiuso alcuni di questi casi³⁶.

Inoltre, la Commissione europea ha avviato, ai sensi delle norme UE sugli aiuti di Stato (articoli 107 e 108 del TFUE), un'indagine formale per verificare se le minori imposte applicate ai casinò *on-line* rispetto ai casinò tradizionali in Danimarca siano conformi alle norme del trattato³⁷.

Diritto derivato UE rilevante per il gioco d'azzardo on-line

Per quanto riguarda il diritto derivato UE, anche se i servizi di gioco d'azzardo non sono disciplinati da norme settoriali specifiche a livello UE, essi sono comunque soggetti a una serie di atti dell'Unione europea³⁸. Vanno menzionati in particolare i seguenti testi normativi³⁹: la direttiva sui servizi di media audiovisivi⁴⁰, la direttiva sulle pratiche commerciali sleali⁴¹, la direttiva sulla vendita a distanza⁴², la direttiva sul riciclaggio di proventi di attività criminose⁴³, la direttiva sulla protezione dei dati personali⁴⁴, la direttiva relativa alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche⁴⁵, e la direttiva relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto⁴⁶. In altri casi i servizi di gioco d'azzardo sono stati esplicitamente esclusi dall'ambito di applicazione del diritto UE. È il caso della direttiva sul commercio elettronico⁴⁷ e della direttiva sui servizi⁴⁸.

Domande:

(5) Quali sono a vostro parere gli eventuali problemi di ordine giuridico o pratico posti dalla giurisprudenza dei giudici nazionali e della Corte di giustizia europea nel settore del gioco d'azzardo *on-line*? In particolare, ci sono problemi di

³⁵ Causa C-46/08, Raccolta [0000], pagina I-0000, punto 103. Per quanto riguarda i fattori legati al problema del gioco d'azzardo, cfr. le domande 17 e 19.

³⁶ Cfr. IP/10/504 (Italia) e IP/10/1597 (Francia). La Commissione ha altresì chiuso un caso nei confronti dell'Austria (nessun IP).

³⁷ Caso C 35/2010 - DA - Tassazione dei giochi *on-line* nel quadro della legge danese sulle tasse relative ai giochi (GU C 22 del 22.1.2011) e IP/19/1711. Cfr. anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione, sezione 2.3.

³⁸ Cfr. la sezione 2.1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

³⁹ Per un elenco completo del diritto derivato UE, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁴⁰ GU L 95 del 15.4.2010, pag. 1.

⁴¹ GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22.

⁴² GU L 144 del 4.6.1997, pag. 19.

⁴³ GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15.

⁴⁴ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

⁴⁵ GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37.

⁴⁶ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

⁴⁷ GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

⁴⁸ GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

certezza del diritto sul vostro mercato nazionale e/o sul mercato UE di tali servizi?

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

2. QUESTIONI ESSENZIALI OGGETTO DELLA PRESENTE CONSULTAZIONE

Nelle successive sezioni del presente Libro verde vengono esaminate le questioni essenziali sollevate da una regolamentazione giusta ed efficace dei servizi di gioco d'azzardo *on-line*. Tali questioni, il cui elenco potrebbe non essere esaustivo, possono essere suddivise in quattro categorie principali: concettuali/organizzative, sociali, relative all'ordine pubblico ed economiche/caritative.

Tutte le considerazioni e tutte le domande sviluppate nel prosieguo e riguardanti l'organizzazione o la regolamentazione del settore del gioco d'azzardo *on-line* fanno salvo l'ampio margine di discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono nel determinare l'approccio normativo seguito in merito a questa attività, anche per quanto riguarda l'impiego dei proventi generati dal gioco d'azzardo. Ad esempio, l'analisi di questioni quali il rilascio delle licenze non si basa sulla presunzione di un obbligo *de iure* a carico degli Stati membri di consentire il gioco d'azzardo *on-line* o di aprire i loro mercati a operatori privati. Gli Stati membri restano liberi di determinare l'approccio seguito in relazione a questo settore entro i limiti dei principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

2.1. Definizione e organizzazione dei servizi di gioco d'azzardo *on-line*

Definizioni

Il termine "gioco d'azzardo *on-line*" indica un gran numero di servizi diversi di gioco d'azzardo. Vi rientrano la fornitura *on-line* di servizi di scommesse sportive (tra l'altro nel settore ippico), i giochi da casinò, le scommesse con *spread*, i giochi multimediali, i giochi promozionali, i servizi di gioco d'azzardo gestiti da e a beneficio di associazioni di beneficenza e organizzazioni senza scopo di lucro riconosciute e servizi di lotteria.

Internet (e altre piattaforme tecnologiche interattive, come ad esempio il commercio mobile⁴⁹ o l'IPTV) sono utilizzati per a) offrire ai consumatori servizi di gioco d'azzardo, b) consentire ai consumatori di scommettere o di giocare contro gli altri consumatori (ad esempio scambi di scommesse o poker *on-line*) o c) come tecnica di distribuzione (ad esempio per l'acquisto di biglietti della lotteria direttamente *on-line*).

La definizione di attività di gioco d'azzardo in generale, esistente da lunga data nel diritto derivato UE, è quella che è stata invocata per escludere tali servizi dall'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico:

⁴⁹ Commercio mobile, basato sull'accesso mobile a reti informatiche con l'ausilio di dispositivi elettronici (ad esempio un telefono cellulare).

"Attività di gioco d'azzardo ... implicano una posta pecuniaria in giochi di fortuna, comprese le lotterie e le scommesse".

In testi successivi, quali la direttiva sui servizi e più recentemente la direttiva sui servizi media audiovisivi, viene data una definizione leggermente diversa: "giochi d'azzardo con posta in denaro, comprese le lotterie, le scommesse e altre forme di servizi di giochi d'azzardo"⁵⁰. Il termine 'casinò' non è definito nella direttiva sul riciclaggio dei proventi di attività illecite.

Fatto salvo l'esito della presente consultazione, la Commissione ritiene in via preliminare che debba essere mantenuta la definizione più ampia di gioco d'azzardo formulata nella direttiva sul commercio elettronico, combinandola con quella di servizi della società dell'informazione data dalla direttiva 98/34/CE, in modo da definire la portata della presente consultazione in funzione della seguente definizione comune di servizi di gioco d'azzardo *on-line*:

per "servizio di gioco d'azzardo on-line" si intende un servizio che implica una posta pecuniaria in giochi dipendenti dalla fortuna, comprese le lotterie e le scommesse, forniti a distanza, mediante strumenti elettronici e su richiesta del singolo destinatario di servizi⁵¹.

Domande:

- (7) In che modo la summenzionata definizione di servizi di gioco d'azzardo *on-line* si differenzia dalle definizioni vigenti a livello nazionale?**
- (8) I servizi di gioco d'azzardo offerti dai mezzi di comunicazione sono considerati giochi d'azzardo a livello nazionale? Viene fatta una distinzione tra giochi promozionali e giochi d'azzardo?**
- (9) A livello nazionale sono offerti servizi transfrontalieri di gioco d'azzardo *on-line* in locali autorizzati dedicati al gioco d'azzardo (ad esempio: casinò, sale da gioco o negozi di *bookmaker*)?**

Stabilimento dei servizi di gioco d'azzardo on-line e rilascio della relativa licenza

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'articolo 49 del TFUE, la nozione di stabilimento è molto ampia e implica la possibilità, per un cittadino UE, di partecipare in maniera stabile e continuativa alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine e di trarne vantaggio, favorendo così l'interpenetrazione economica e sociale nell'ambito della Comunità⁵². Tuttavia, affinché le disposizioni relative al diritto di

⁵⁰ Nella proposta di regolamento sulle promozioni commerciali nel mercato interno (COM(2001) 546 definitivo), la Commissione ha distinto tra giochi il cui vincitore è determinato dalla fortuna e giochi per i quali sono richieste determinate capacità. Ciò si è reso necessario a causa delle divergenti definizioni nazionali di "fortuna". Tali differenze possono anche spiegare le diverse discipline nazionali di determinate attività di scommesse o di poker.

⁵¹ Con le espressioni "a distanza" e "su richiesta del singolo destinatario" si intende una richiesta *on-line* da parte del destinatario rivolta all'operatore di gioco d'azzardo *on-line* senza ricorrere a intermediari, quale il personale di un punto vendita. Se l'operazione a distanza viene effettuata per il tramite di una rete di persone fisiche che fungono da intermediari utilizzando strumenti elettronici, si ritiene che essa non rientri nella definizione.

⁵² Causa C-55/94, Raccolta 1995, pagina I-4165.

stabilimento possano essere applicate, è necessario in linea di principio che sia assicurata una presenza permanente nello Stato membro ospitante⁵³. Una tale presenza permanente potrebbe essere, ad esempio, un'agenzia creata per seguire gli avvenimenti sportivi in modo da poter fissare le quote fisse o un ufficio commerciale avente il compito di promuovere i servizi transfrontalieri di gioco d'azzardo o di fornire assistenza ai clienti del posto.

Secondo la direttiva sul commercio elettronico⁵⁴, il luogo di stabilimento di una società che offre servizi tramite siti internet è il luogo in cui esercita la sua attività economica. Non è pertanto né il luogo in cui si trova la tecnologia di supporto del sito, né il luogo dove il sito è accessibile. Nel caso in cui sia difficile determinare da quale dei vari luoghi di stabilimento un determinato servizio è prestato, tale luogo è quello in cui la società ha il centro delle sue attività per quanto concerne lo specifico servizio. Dal momento che una società può utilizzare uno o più server multipli o una infrastruttura "a nuvola"⁵⁵ e che può permutarli e spostarli entro brevissimo tempo, un server non può essere considerato un elemento certo per definire il luogo di stabilimento della società in relazione ad uno specifico servizio *on-line*.

A volte le normative nazionali fissano limiti quantitativi al numero di licenze che possono essere detenute per i servizi di gioco d'azzardo *on-line* o possono addirittura vietarle del tutto nell'ambito della rispettiva giurisdizione, (ad esempio un divieto o un monopolio di fatto o di diritto per una o più categorie di servizi di gioco d'azzardo). Altri Stati membri non fissano limiti al numero totale di licenze che possono essere rilasciate: la licenza è rilasciata a tutti gli operatori *on-line* che soddisfano una serie di requisiti stabiliti per legge o per regolamento. Le licenze possono essere limitate nel tempo o venire rilasciate per un periodo indefinito. Nell'UE è a Malta che si trova il maggior numero di operatori di gioco d'azzardo *on-line* titolari di licenze (circa 500 licenze nel 2009).

L'attuale situazione normativa negli Stati membri è tale che, se vogliono offrire lo stesso tipo di servizio di gioco d'azzardo *on-line* (ad esempio, scommesse sportive) in vari Stati membri, gli operatori possono essere costretti a fare domanda di licenza in ciascuno degli Stati membri interessati. Alcuni Stati membri riconoscono le licenze rilasciate in altri Stati membri che sono loro notificate (lista bianca) e consentono ai fornitori di offrire i loro servizi di gioco d'azzardo *on-line* nel loro territorio senza dover chiedere un'ulteriore licenza. Altri Stati membri tengono eventualmente conto di tali licenze al momento del rilascio delle proprie licenze, ma impongono un sistema di doppia licenza, per cui ciascun operatore, indipendentemente dal fatto che operi o no in un altro Stato membro, deve essere autorizzato nel loro territorio prima di poter offrire tali servizi.

Domanda:

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

⁵³ Causa C-386/04, Raccolta 2006, pagina I-8203.

⁵⁴ Direttiva sul commercio elettronico, citata alla nota 47, considerando (19).

⁵⁵ Una "nuvola" è una piattaforma o un'infrastruttura che consente l'esecuzione di codici (servizi, applicazioni, ecc) in maniera gestita ed elastica.

2.2. Servizi connessi forniti e/o utilizzati dai fornitori di gioco d'azzardo *on-line*

Un certo numero di servizi, compresi i servizi di *marketing* e di pagamento, sono utilizzati dagli operatori di gioco d'azzardo per incoraggiare o facilitare il gioco d'azzardo *on-line*. Alcuni di questi servizi sono disciplinati dal diritto derivato.

La promozione del gioco d'azzardo on-line – le comunicazioni commerciali

I fornitori di servizi *on-line* utilizzano le comunicazioni commerciali per promuovere i loro servizi e i prodotti e le immagini connessi presso i consumatori finali e/o i distributori. La Commissione ritiene che le seguenti comunicazioni commerciali siano le più frequentemente utilizzate:

- (1) pubblicità televisiva;
- (2) pubblicità a mezzo stampa scritta;
- (3) comunicazioni commerciali *on-line*;
- (4) promozioni commerciali;
- (5) *marketing* diretto (tra cui la corrispondenza diretta, principalmente tramite e-mail e sms ai clienti registrati, ad esempio per mantenere contatti personali), e
- (6) accordi di sponsorizzazione.

La Commissione è a conoscenza del fatto che molti Stati membri impongono restrizioni su tali comunicazioni commerciali, che vanno dal divieto puro e semplice all'imposizione di obblighi di contenuto in materia di pubblicità dei servizi di gioco *on-line* sui mezzi di comunicazione. La Commissione accoglierà certamente osservazioni relative a tali restrizioni (precedenti punti 1) e 2)), ma intende concentrare la consultazione su alcune forme precise di comunicazione commerciale, ossia i punti da 3) a 6).

– *Comunicazioni commerciali on-line*

I *banner on-line* e i *pop-up* presenti su siti che non sono siti di gioco d'azzardo sono due forme di pubblicità su internet destinate a reindirizzare il traffico verso i servizi di gioco d'azzardo *on-line*. Essi appaiono pertanto su siti di servizi tramite internet che non hanno attinenza al gioco d'azzardo. Essi non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico ma in quello della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e, nella misura in cui l'uso di comunicazioni commerciali *on-line* include la raccolta e il trattamento di dati personali, in quello della direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali e della direttiva 2002/58/CE relativa alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche.

– *Promozioni commerciali*

Tra le promozioni commerciali rientrano gli sconti di tutti i tipi, le offerte premio, i doni gratuiti, i concorsi e i giochi promozionali. Si tratta di un importante strumento polivalente adattabile alle varie circostanze: per entrare nei mercati con prodotti innovativi, per incoraggiare la fedeltà dei clienti; per stimolare azioni competitive a breve termine, o per reagire rapidamente in caso di crisi delle vendite. Una delle tipologie più comuni di

promozioni commerciali è l'uso e la comunicazione di bonus di iscrizione e di deposito, ossia l'accredito di una somma di denaro sul conto del giocatore all'atto dell'apertura del conto o l'aggiunta di fondi supplementari ai depositi effettuati da un cliente già registrato.

Le promozioni commerciali relative ai servizi di gioco d'azzardo *on-line* sono disciplinate dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali, dalla direttiva sulla protezione dei dati e dalla direttiva 2002/58/CE relativa alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche.

– *Marketing diretto*

Tutti gli operatori di gioco d'azzardo *on-line* si valgono di strategie di *marketing* diretto (via mail, telefono, internet e coupon di risposta), che sono considerate uno strumento essenziale a disposizione delle società per rivolgersi ai clienti, informarli e conservarne la fiducia, nonché per fornire loro servizi post-vendita. Tali strategie sono disciplinate dalla direttiva sulla vendita a distanza, dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali, dalla direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali e dalla direttiva 2002/58/CE relativa alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche. Il *marketing* diretto può comprendere il *marketing* giocatore verso giocatore e può essere combinato con le promozioni commerciali.

– *Sponsorizzazioni*

Con il termine "sponsorizzazione" si intende ogni accordo commerciale con il quale uno *sponsor*, a beneficio reciproco dello *sponsor* e della parte sponsorizzata, fornisce contrattualmente un finanziamento o altre forme di sostegno al fine di associare la sua immagine, i suoi marchi, prodotti o servizi all'oggetto sponsorizzato in cambio del diritto di promuovere l'associazione e/o di concedere alcuni benefici concordati diretti o indiretti⁵⁶. La sponsorizzazione occupa un posto essenziale nei piani di *marketing* dei fornitori di servizi di gioco d'azzardo *on-line*, siano essi lotterie nazionali o operatori commerciali.

Domanda:

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

– *Servizi di pagamento on-line, distribuzione delle vincite e identificazione del cliente*

Nell'attesa di servizi di micro-pagamento a distanza veramente efficaci, gli operatori di gioco d'azzardo *on-line* chiedono di norma ai loro clienti di depositare fondi su un conto del giocatore prima di autorizzarli a giocare. I depositi possono essere effettuati con carte di credito, portafogli elettronici, bonifici bancari, carte pre-pagate o trasferimenti di denaro contante.

⁵⁶ ICC International Code on Sponsorship (2003):
<http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html>.

Metodo di pagamento	Percentuale stimata ⁵⁷
Carte di credito (compresa Maestro)	64-65%
Portafogli elettronici	12-14%
Bonifici	11-13%
Carte prepagate	9-11%

Di norma gli operatori di gioco d'azzardo *on-line* fissano ulteriori limitazioni, ad esempio sui livelli di deposito e di prelievo dal conto del giocatore. I limiti sui prelievi possono consistere ad esempio nella fissazione di un limite fisso o nell'imposizione dell'obbligo a carico del giocatore di contattare direttamente la banca in caso di prelievo di somme consistenti dal conto del giocatore.

Alcuni operatori esigono che venga utilizzato lo stesso metodo di pagamento sia per i depositi che per i prelievi di fondi (cosiddetto sistema "chiuso").

I servizi di gioco d'azzardo offerti attraverso telefonia mobile o IPTV comprendono anche commissioni di trasmissione incluse nella fattura del servizio di telefonia.

Domande:

- (12) **I sistemi di pagamento per i servizi di gioco d'azzardo *on-line* sono oggetto di una regolamentazione specifica a livello nazionale? Qual è il vostro giudizio su dette disposizioni?**
- (13) **L'esistenza del conto del giocatore è indispensabile per assicurare il controllo dell'osservanza della normativa e tutela i giocatori?**

L'identificazione del cliente è necessaria, in particolare per tutelare i minori, prevenire le frodi, gestire il rischio cliente (i controlli legati al cosiddetto "obbligo di conoscere i propri clienti" (*know-your-customer*)) e prevenire il riciclaggio dei proventi di attività illecite. L'identificazione del cliente può sollevare particolari problemi relativi al mercato interno, quando il prestatore di servizi e il cliente si trovano in luoghi diversi e anche in ragione dell'attuale mancanza nell'UE di riconoscimento reciproco dei servizi di identificazione e riconoscimento elettronici⁵⁸. Le società non operanti su internet che offrono giochi di fortuna hanno invece la possibilità di controllare la carta d'identità e di effettuare un riconoscimento in presenza nella sede di gioco.

Oggi giorno l'identificazione del cliente da parte dei fornitori di servizi di gioco d'azzardo *on-line* si basa sui seguenti elementi:

- la preventiva identificazione effettuata dal fornitore di servizi di pagamento, dato che la maggior parte delle opzioni di pagamento richiedono che il cliente sia titolare di un conto bancario;

⁵⁷ Stime della Commissione europea basate su informazioni trasmesse dagli operatori che accettano depositi di clienti residenti in un altro Stato membro (febbraio 2010).

⁵⁸ Cfr. anche la comunicazione della Commissione "Un'agenda digitale europea", COM(2010) 245 del 19.5.2010.

- i controlli effettuati in proprio sulla base di informazioni e di documenti richiesti al potenziale cliente, e
- i controlli effettuati dai fornitori di servizi di verifica, nel rispetto di obblighi previsti dalla normativa UE sulla protezione dei dati.

Le campagne di acquisti anonimi effettuate su siti di operatori titolari di licenza indicano che esistono pochissime falle che potrebbero consentire ai minori di giocare e di incassare le vincite⁵⁹. Il controllo dell'età avviene prima che il nuovo cliente possa iniziare a giocare. È stato suggerito che un controllo ulteriore dell'età al momento del pagamento delle vincite potrebbe rafforzare l'effetto dissuasivo sui minori e gli adolescenti che cercano di registrarsi.

⁵⁹ La *UK Gambling Commission* (commissione sui giochi d'azzardo del Regno Unito) attua un programma continuo di acquisti anonimi su siti web di giochi d'azzardo nel quadro della sua attività di controllo della conformità alla normativa. Cfr. www.gamblingcommission.gov.uk/.

Domanda:

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

2.3. Obiettivi di interesse pubblico

La Commissione rispetta pienamente il principio di sussidiarietà e ribadisce che gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità nel decidere sulla protezione di validi obiettivi di interesse pubblico conformemente al trattato.

La presente sezione si concentra sui seguenti tre obiettivi di interesse pubblico che, in varia misura, possono essere validi per gli Stati membri in termini di politica nazionale in materia di gioco d'azzardo *on-line*: tutela dei consumatori (2.3.1), ordine pubblico (2.3.2) e finanziamento di ciò che essi definiscono attività di interesse pubblico (2.3.3).

2.3.1. Tutela dei consumatori

Gli elementi a disposizione della Commissione in questa fase sembrano indicare che la maggioranza dei giocatori non presentano sintomi di gioco d'azzardo problematico. Tuttavia, occorre tener conto pienamente di coloro che ne soffrono, in considerazione dei costi sociali associati per il giocatore, la sua famiglia e la società nel suo complesso. Tutti i giocatori d'azzardo devono essere tutelati contro le pratiche fraudolente. Per questo motivo, le autorità di regolamentazione cercano di garantire che tutti i giochi offerti siano controllati, corretti (ossia che i generatori casuali di numeri siano conformi alle norme tecniche e in linea con le regole di ogni gioco) ed esenti da criminalità. La trasparenza è essenziale.

Gioco d'azzardo problematico

La necessità di tutelare i giocatori e di prevenire il gioco d'azzardo problematico viene invocata per sottoporre a restrizioni l'offerta ai consumatori di servizi di gioco d'azzardo *on-line*.

Il gioco d'azzardo problematico è spesso descritto come uno stimolo a giocare nonostante le conseguenze negative dannose o la necessità di fermarsi. Per valutare la diffusione del gioco d'azzardo problematico tra la popolazione di un paese, vengono effettuate indagini complete, i cosiddetti studi di "prevalenza". I due strumenti di *screening* più utilizzati per identificare i giocatori d'azzardo problematici sono il DSM-IV⁶⁰ e l'SOGS⁶¹. In funzione delle risposte ad un elenco di domande, il giocatore è definito come un giocatore d'azzardo problematico (SOGS), un potenziale giocatore d'azzardo patologico (DSM-IV) o un probabile giocatore

⁶⁰ *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM – Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali) quarta edizione per il gioco d'azzardo patologico, American Psychiatric Association, 1994. La pubblicazione della quinta edizione (DSM-V) è prevista per il maggio 2013.

⁶¹ *The South Oaks Gambling Screen*, Lesieur & Blume, 1987. Di entrambi i manuali (DSM e SOGS) esiste una versione dedicata agli adolescenti: DSM-IV-J (juvenile), DSM-IV-MR-J (multiple response-juvenile) and SOGS-RA (revised for adolescents).

d'azzardo patologico (SOGS e DSM-IV), indicato anche come un giocatore d'azzardo dipendente (cfr. infra).

La Commissione è a conoscenza di studi di prevalenza a livello nazionale sul gioco d'azzardo problematico in otto Stati membri⁶². Altri sette Stati membri⁶³ hanno effettuato alcuni studi di portata limitata (regionale o per specifiche classi d'età, per lo più gli adolescenti). Il livello del gioco d'azzardo problematico negli otto Stati membri che hanno effettuato studi di prevalenza a livello nazionale varia dallo 0,5% dell'intera popolazione del Regno Unito al 6,5% in Estonia⁶⁴. Per quanto riguarda la prevalenza del gioco d'azzardo problematico nel settore del gioco d'azzardo *on-line* nell'UE, solo quattro Stati membri⁶⁵ forniscono statistiche nazionali, altri tre⁶⁶ forniscono alcune informazioni parziali (indagini di portata limitata, effettuate per una certa classe di età o che riguardano solo un certo tipo di giochi *on-line*).

Questi studi suggeriscono che i *fattori* principali che influenzano il gioco d'azzardo problematico sono i seguenti:

- (1) frequenza dell'evento: quanto più breve è il tempo trascorso tra il momento del gioco e la possibilità di effettuare la puntata, tanto maggiore è il rischio;
- (2) intervallo di distribuzione delle vincite: il tempo trascorso tra l'effettuazione della puntata e il risultato. Quanto più breve è l'intervallo, tanto maggiore è il rischio;
- (3) accessibilità e ambiente sociale;
- (4) la possibilità di "rifarsi" o l'illusione di essere sul punto di vincere: quanto più grandi sono la distribuzione delle vincite e le possibilità di vincita, tanto più grande è l'illusione di poter recuperare le puntate perse, tanto maggiore è il rischio (che è anche legato allo "stato di eccitamento" o all'"effetto sogno");
- (5) abilità percepita e "coinvolgimento": la possibilità di essere coinvolti nell'evento oggetto del gioco o di utilizzare le proprie abilità per valutare le probabilità di vincita sono elementi che indicano una psicologia da "quasi-vincita" (near-miss); ciò rafforza la sensazione di avere il controllo del gioco, aumentando così il rischio, nonché la variabilità della puntata. Si noti che questo effetto può intensificarsi quando, oltre alla pura fortuna, vengono percepiti come caratteristica del gioco anche degli elementi di abilità;
- (6) comunicazioni commerciali che possono incitare gruppi vulnerabili.

A questo riguardo, i rischi per i giocatori possono variare in funzione del tipo di gioco o di scommessa. Ad esempio, le macchine mangiasoldi a pagamento rapido, i gratta e vinci e i giochi da casinò sono spesso considerati tra i più problematici a questo riguardo. Le lotterie con cadenza settimanale sono considerate meno rischiose (anche se risentono del fattore 4) di cui sopra), rispetto a quelle che si svolgono a intervalli più brevi (a causa dei fattori 1) e 2)). Si ritiene che le scommesse sportive e il poker risentano maggiormente dei rischi individuati

⁶² BE, DK, EE, FI, DE, NL, SE e UK.

⁶³ ES, HU, IT, LT, RO e SK.

⁶⁴ M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Apex Communications, aprile 2009.

⁶⁵ BE, EE, NL e UK.

⁶⁶ FI, DE e MT.

al precedente punto 5). Le scommesse dal vivo su avvenimenti sportivi sono esposte al rischio di cui al punto 1).

Domanda:

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

Gli *strumenti* utilizzati finora negli Stati membri per cercare di limitare gli eccessi del gioco d'azzardo problematico nei servizi *on-line* sono gli stessi applicati a tutti i giochi d'azzardo, ossia:

- (1) limiti di età;
- (2) autolimitazione (finanziaria e temporale) e autoesclusione;
- (3) informazioni/avvisi/auto-test (di più facile applicazione *on-line* che *off-line*);
- (4) divieto del ricorso al credito;
- (5) test di realtà;
- (6) obbligo di diligenza dovuta a carico dell'operatore *on-line*;
- (7) restrizioni di determinate forme di giochi o di scommesse considerate le più rischiose (ad esempio, giochi di casinò o scommesse sportive limitate al solo risultato finale), e
- (8) altro (ad esempio, limiti alla comunicazione commerciale: restrizioni sull'uso di certi mezzi di comunicazione, promozioni commerciali e bonus di iscrizione o partite gratuite di allenamento).

Domanda:

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

Dipendenza dal gioco d'azzardo

Nei casi in cui le informazioni sono disponibili, i tassi di dipendenza probabile dal gioco d'azzardo sembrano variare tra lo 0,3% e il 3,1% dell'intera popolazione⁶⁷. Il gioco d'azzardo patologico (dipendenza) è stato considerato da alcuni studiosi come un disturbo del controllo degli impulsi⁶⁸ e pertanto non viene indicato come dipendenza. Tuttavia, studi recenti hanno evidenziato similitudini tra gioco d'azzardo e tossicodipendenza⁶⁹. Come indicato nella sezione 3.1, gli strumenti di *screening* del gioco d'azzardo problematico utilizzati nelle indagini consentono di identificare le persone che hanno gravi problemi di comportamento nei riguardi del gioco d'azzardo. I pareri sono discordanti per quanto riguarda il potenziale di dipendenza del gioco d'azzardo *on-line*. Anche se il gioco a distanza risponde ai criteri di disponibilità e di accessibilità che fanno sì che un giocatore diventi più facilmente un giocatore abituale rispetto a sedi di gioco non virtuali, è difficile stabilire nessi diretti tra il gioco d'azzardo a distanza e la probabilità di diventare un giocatore d'azzardo dipendente.

⁶⁷ Dati relativi a 7 Stati membri, M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Apex Communications, aprile 2009.

⁶⁸ *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, quarta edizione, American Psychiatric Association, 1994.

⁶⁹ Progetto della quinta edizione del *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* dell'American Psychiatric Association, pubblicazione prevista nel 2013.

Il gioco d'azzardo *on-line* offre agli operatori possibilità più sofisticate di tenere traccia delle operazioni effettuate da ogni giocatore rispetto ai formati di gioco d'azzardo *off-line*. Diversamente da quanto avviene con gli studi di prevalenza, i dati sul gioco d'azzardo *on-line* consentono di condurre studi sul comportamento reale del giocatore. Da uno studio sul comportamento nel gioco d'azzardo *on-line* condotto dalla *Division on Addiction* della *Cambridge Health Alliance*, un istituto didattico collegato alla *Harvard Medical School*⁷⁰, basato sull'analisi a lungo termine delle attività di gioco individuali di un campione casuale di circa 50 000 giocatori di casinò *on-line* di 80 paesi e un campione quasi uguale di partecipanti a scommesse sportive *on-line* è emerso che il 99% dei clienti delle scommesse sportive *on-line* non presenta alcun comportamento di gioco insolito, contro il 95% dei giocatori di casinò *on-line*⁷¹.

Il rapporto commissionato nel 2009 dalla Presidenza svedese⁷² sosteneva che sebbene alcune ricerche indichino l'esistenza di una correlazione positiva tra accessibilità e dipendenza dal gioco d'azzardo, i dati empirici disponibili non sempre la confermano. Quando è stato possibile confrontare i risultati di studi di prevalenza effettuati 7-10 anni fa (quando il gioco d'azzardo *on-line* era meno popolare) con i risultati degli studi recenti, si è constatato che il tasso di prevalenza della dipendenza dal gioco d'azzardo è rimasto stabile⁷³.

Anche la *British Gambling Prevalence Survey* (ricerca britannica sulla prevalenza del gioco d'azzardo) condotta nel 2007 su incarico della *UK Gambling Commission* ha constatato che i tassi di dipendenza per il gioco d'azzardo *on-line* nel Regno Unito sono inferiori rispetto ad alcuni tipi di giochi *off-line* e che la dipendenza sembra essere maggiormente connessa all'introduzione di tipi di gioco più recenti e quindi più "attraenti", sia *on-line* che *off-line*⁷⁴.

La Commissione rileva che nell'UE la maggior parte dei tradizionali siti di gioco d'azzardo *on-line* titolari di licenza mettono a disposizione collegamenti ipertestuali a linee telefoniche di assistenza o a organizzazioni che si occupano dei giocatori d'azzardo problematici. Tuttavia, anche se 15 Stati membri hanno effettuato studi di prevalenza a livello nazionale o regionale, poche sono le informazioni disponibili sulle pertinenti risposte politiche date a questi studi (ad esempio il lancio di campagne educative o l'ulteriore ricorso alla prevenzione o alla cura) o sulla misura in cui i giocatori d'azzardo problematici hanno accesso alle cure⁷⁵.

⁷⁰ Lo studio è stato condotto nel quadro di un partenariato di ricerca con bwin, che ha messo a disposizione la banca dati dei suoi clienti.

⁷¹ LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour (with Schumann), *Journal of Gambling Studies*, 2008; Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling (with Kaplan), *European Journal of Public Health*, 2008 e "Population trends in Internet sports gambling" (with Schumann), *Computers in Human Behaviour*, 2008.

⁷² Svenska Spel, The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden. Consiglio dell'Unione europea. DS 406/09. Bruxelles, 2009.

⁷³ Ad esempio: Finlandia e Regno Unito.

⁷⁴ Addiction rates among past year gamblers. *British Gambling Prevalence Survey 2007*, National Centre for Social Research, settembre 2007.

⁷⁵ Solo 4 Stati membri (AT, EE, FI e UK) hanno fornito alla Commissione informazioni sul gioco d'azzardo problematico nel contesto dello studio della Commissione "Study on gambling services in the EU Internal Market", capitolo 9.9, pag. 1453, citato supra.

Domande:

- (17) Avete elementi (ad esempio studi, dati statistici) sull'entità del gioco d'azzardo problematico a livello nazionale o UE?**
- (18) Vi sono studi riconosciuti o elementi che dimostrino che il gioco d'azzardo *on-line* è verosimilmente più o meno dannoso di altre forme di gioco d'azzardo per i soggetti suscettibili di sviluppare comportamenti di gioco patologici?**
- (19) Vi sono elementi che indicano quali forme di gioco d'azzardo *on-line* (tipo di gioco) sono più problematiche a questo riguardo?**
- (20) Quali sono gli interventi a livello nazionale per prevenire il gioco d'azzardo problematico? (Ad esempio per garantirne la diagnosi tempestiva)?**
- (21) A livello nazionale sono accessibili cure per la dipendenza dal gioco d'azzardo? In caso affermativo, in che misura gli operatori di gioco d'azzardo *on-line* contribuiscono al finanziamento di questi interventi di prevenzione e di cura?**
- (22) Qual è il livello di diligenza dovuta previsto dalla normativa nazionale in materia? (Ad esempio, registrazione del comportamento dei giocatori *on-line* per individuare un probabile giocatore d'azzardo patologico?)**

Tutela dei minori e di altri gruppi vulnerabili

In tutti gli Stati membri la normativa cerca in diversi modi di tutelare i minori, ossia i bambini e gli adolescenti, dai rischi connessi con il gioco d'azzardo in generale⁷⁶. Limiti di età per il gioco d'azzardo possono essere definiti dalla legge o dalle condizioni di rilascio della licenza e gli operatori (compresi i rivenditori/concessionari) sono tenuti a effettuare il controllo dell'età. I limiti di età in un singolo Stato membro possono inoltre variare in funzione del tipo di gioco d'azzardo.

Domande:

- (23) Il limite di età fissato per l'accesso ai servizi di gioco d'azzardo *on-line* nel vostro Stato membro o in qualsiasi Stato membro è adeguato, a vostro parere, per conseguire lo scopo perseguito?**
- (24) Vengono imposti controlli *on-line* dell'età? In che cosa si differenziano dall'identificazione in presenza *off-line*?**

Accesso dei minori ai sistemi di pagamento

I sistemi di pagamento possono essere un mezzo efficace per impedire l'accesso dei minori ai servizi di gioco d'azzardo *on-line*. Sebbene i minori di 18 anni possano aprire un conto bancario, sono previste limitazioni. Devono essere presentati diversi documenti e prove dell'identità e, di regola, un genitore o un tutore legale deve presentarsi alla banca assieme al titolare del conto minorenne (controllo parentale). I giovani non sono di norma giuridicamente responsabili dei loro debiti, per cui è improbabile che venga loro concesso uno scoperto su un conto corrente, e le domande di rilascio di carta di credito presentate dai minori di 18 vengono

⁷⁶ La maggior età in tutti gli Stati membri si raggiunge a 18 anni, ad eccezione dell'Austria (19 anni).

respinte. Di conseguenza, la banca o il fornitore di servizi finanziari fornisce un ulteriore livello di controllo dell'età, prima che un giovane possa aprire un conto del giocatore presso un operatore *on-line*.

Tuttavia, le puntate possono essere pagate, e lo saranno sempre più, anche utilizzando un telefono cellulare (con aggiunta in fattura), ad esempio con un messaggio di testo o con una chiamata ad un numero telefonico con tariffa premium, e in questi casi può essere più facile per i minori giocare.

– *I minori e il marketing dei giochi on-line*

Le autorità degli Stati membri (e gli operatori) cercano non solo di impedire ai minori di accedere ai servizi di gioco d'azzardo *on-line*, ma anche di controllare il *marketing* e la promozione di tali servizi. Tra gli esempi di limitazioni sono da includere le norme che vietano che la promozione di tali servizi:

- sia destinata a soggetti di età inferiore al limite nazionale di partecipazione;
- sia trasmessa (tramite TV o radio) o comunicata nel corso di programmi specifici destinati ai giovani sui canali generali, o per determinati periodi di tempo prima o dopo tali programmi;
- includa o visualizzi persone che sembrano avere un'età inferiore al limite nazionale di partecipazione;
- si rivolga in altro modo ai bambini o ai giovani, ad esempio associandoli con la cultura giovanile o facendoli comunicare da una celebrità (ad esempio imitazioni di magliette di calcio per la promozione di operatori di gioco d'azzardo *on-line*), o
- sia affissa in prossimità di aree frequentate da bambini (ad esempio, cartelloni pubblicitari vicino alle scuole).

Domanda:

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

– *Altri tipi di giocatori vulnerabili*

Altri giocatori possono essere vulnerabili a causa della loro:

- *situazione finanziaria*: giocatori a basso reddito;
- *inesperienza*: in particolare i giovani adulti (di età compresa tra 18 e 21) e/o le persone che non sono consapevoli dei rischi connessi con il gioco d'azzardo problematico;

- *precedenti di dipendenza*, ad una sostanza chimica o un comportamento (uso di servizi di gioco d'azzardo *off-line*);
- *facile accesso al gioco d'azzardo*: agenti commerciali o dipendenti di prestatori di servizi di gioco d'azzardo o appaltatori; e
- *altre forme di esposizione frequente al gioco d'azzardo e/o forti legami con oggetti di scommesse*: lavoratori dipendenti del settore dell'ippica, atleti (dilettanti e professionisti), allenatori, arbitri, *stock-broker*, ecc.

Domanda:

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

2.3.2. *Ordine pubblico*

Prevenzione delle frodi

Tutti gli Stati membri cercano di prevenire le frodi e le pratiche sleali. La normativa nazionale mira a tutelare sia i consumatori (da operatori fraudolenti e criminali) che gli operatori (da giocatori fraudolenti o dai sindacati dei giocatori) che gli organizzatori di avvenimenti. Gli esempi includono: l'uso non autorizzato delle carte di credito, che può anche essere associato al "furto di identità" e alla "partite truccate" in cui un singolo o un gruppo di persone (di norma legati alla criminalità organizzata) cercano di influenzare il risultato di un avvenimento (ad esempio un avvenimento sportivo o un gioco di carte)⁷⁷. La frode si verifica anche quando un gruppo di giocatori collude contro un altro giocatore (ad esempio tavoli da poker truccati).

La Commissione ha individuato i seguenti tre tipi di frode che desidera sottoporre alla consultazione:

- i giocatori non ricevono le loro vincite. Esempi tipici sono le "lotterie truffa", dove un operatore illegale privo di licenza contatta i consumatori chiedendo loro di pagare una somma di denaro (commissioni) o di fornire informazioni personali (coordinate bancarie) prima del pagamento del premio. Tali truffe fanno spesso riferimento a false autorizzazioni rilasciate dalle autorità europee preposte al gioco d'azzardo⁷⁸;
- furto di identità e questioni relative alla protezione dei dati connessi. Queste comportano l'uso non autorizzato di informazioni personali di un'altra persona per

⁷⁷ Ad esempio, organizzazioni criminali basate in Cina o in Croazia sono risultate coinvolte in partite truccate in BE, DE e FI.

⁷⁸ Si tratta di un fenomeno da tener distinto da quello delle "vincite ritardate", nel quale un operatore titolare di licenza trattiene le vincite a fini di diligenza dovuta senza fornire spiegazioni al giocatore. In questi casi l'operatore dovrebbe spiegare le ragioni del mancato pagamento. Per spiegare tali ritardi si adducono più comunemente ulteriori controlli dell'identità del cliente.

assumerne l'identità e quindi accedere alle risorse o ottenere credito e altri benefici a nome di detta persona;

- manipolazione dei risultati mediante la manomissione del *software* associato al gioco o mediante la corruzione di persone partecipanti all'organizzazione del gioco o dell'avvenimento.

Domande:

- (27) **Siete a conoscenza di studi e/o di dati statistici relativi alle frodi e al gioco d'azzardo *on-line*?**
- (28) **Nel vostro Stato membro vi sono norme in materia di controllo, standardizzazione e certificazione delle attrezzature per il gioco d'azzardo, dei generatori casuali o di altro *software*?**
- (29) **Quali sono, a vostro parere, le migliori prassi per prevenire i vari tipi di frode (da parte degli operatori contro i giocatori, da parte dei giocatori nei confronti degli operatori e da parte dei giocatori contro altri giocatori) e per fornire assistenza nelle procedure di reclamo?**
- (30) **Per quanto riguarda le scommesse sportive e le partite truccate, qual è la normativa nazionale imposta agli operatori di gioco d'azzardo *on-line* e alle persone coinvolte in avvenimenti sportivi/giochi per lottare contro questi problemi, in particolare per prevenire "conflitti di interesse"? Siete a conoscenza di eventuali dati o studi disponibili relativi all'entità del problema?**
- (31) **A vostro parere, quali problemi dovrebbero essere affrontati in via prioritaria?**
- (32) **Quali sono i rischi che un operatore di scommesse sportive (*on-line*) che abbia concluso un accordo di sponsorizzazione con un club o un'associazione sportivi cerchi di influenzare il risultato di un avvenimento sportivo, direttamente o indirettamente, per accrescere i suoi guadagni?**

Prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività illecite

I due tipi estremi di attività di "riciclaggio di proventi di attività illecite" sono da un lato, complesse operazioni transnazionali volte a nascondere la natura criminale di reati su larga scala in modo da dare un'apparenza di legittimità a persone e beni e, dall'altro, ogni attività che nasconda, travesta o ceda i proventi di eventuali reati, indipendentemente dall'importo (auto-riciclaggio da parte di criminali, a volte spese, ma anche reati per alimentare la dipendenza dal gioco).

Per quanto riguarda le tecniche di riciclaggio, sono disponibili solo informazioni o elementi molto scarsi che indichino che in Europa gli operatori di gioco d'azzardo *on-line* titolari di licenza siano oggetto di attività di riciclaggio dei proventi da attività illecite. Tuttavia, il problema è ovviamente legato agli operatori illegali. La Commissione ritiene che le seguenti pratiche potrebbero essere utilizzate a tale scopo:

- le società di gioco d'azzardo *on-line* potrebbero accreditare vincite o fondi inutilizzati su un conto diverso da quello da cui è stata fatta la scommessa iniziale;

- esse potrebbero consentire a un giocatore di aprire più conti con lo stesso operatore;
- giochi "peer-to-peer" come il poker elettronico, in cui i trasferimenti di valore possono avvenire sia tra i due giocatori elettronici che tra giocatori umani come conseguenza di perdite deliberate, ad un costo relativamente basso per i giocatori. Tali giochi potrebbero consentire il "chip dumping" on-line. Ad esempio, un giocatore deposita fondi con carta di credito rubata e poi "scarica" i gettoni al tavolo di un complice o su un altro conto da lui aperto. Queste attività possono essere facilmente scoperte, data la semplicità del principio di base: i giocatori possono puntare grosse somme su pessime mani (per perdere a favore del complice)⁷⁹;
- uso di contante elettronico come mezzo di pagamento o strumenti analoghi come le carte con valore memorizzato⁸⁰ (gli strumenti che interessano sono caratterizzati da elevati limiti, assenza di controllo post-acquisto e scarsi controlli per prevenire il rischio cliente). Può anche includere telefoni cellulari abilitati ai pagamenti che non hanno subito adeguati controlli del rischio cliente.

Domande:

- (33) **Conoscete casi concreti che dimostrino che il gioco d'azzardo on-line potrebbe essere utilizzato a fini di riciclaggio?**
- (34) **Quali sistemi di micro-pagamento richiedono uno specifico controllo regolamentare in vista del loro uso per i servizi di gioco d'azzardo on-line?**

La terza direttiva sul riciclaggio⁸¹ è applicabile al settore finanziario, nonché ad altri settori, compresi i casinò (operanti o no on-line).

Un problema particolare riguardante i controlli dell'applicazione delle disposizioni di detta direttiva ai servizi di gioco d'azzardo on-line è che tali siti web offrono spesso una varietà di altri servizi di gioco d'azzardo (non di tipo casinò) e l'operatore può aver ottenuto la licenza per operare in più di una giurisdizione.

Oltre a tali principi generali, la Commissione è a conoscenza del fatto che gli operatori di gioco d'azzardo on-line titolari di licenza e le autorità nazionali di regolamentazione hanno stabilito una serie di pratiche operative per la lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività illecite. Queste includono:

- **la diligenza dovuta in relazione alla clientela:** sono autorizzati a giocare solo i giocatori registrati titolari di un conto presso il licenziatario. Le informazioni da inserire nel modulo di domanda devono specificare 1) che il giocatore ha un'età superiore all'età prevista dalla legge per giocare d'azzardo, 2) l'identità del giocatore, 3) il luogo di residenza del giocatore, e 4) un indirizzo e-mail valido del giocatore. Il processo di diligenza dovuta può includere l'analisi di velocità

⁷⁹ Le stanze di poker on-line sono a conoscenza di queste truffe e cercano di individuarne gli autori prima di approvare la vincita.

⁸⁰ Nella carta con valore memorizzato il valore monetario di riferimento è memorizzato sulla carta e non su un conto esterno. Differisce dalle carte prepagate dove il denaro viene accreditato su un deposito presso l'emittente, al pari di una carta di debito.

⁸¹ Citata nella sezione 1.2.

(deposito/operazioni), l'analisi del rischio geografico, la constatazione di comportamenti anomali del giocatore, le misure adottate in caso di collusione tra giocatori e la politica seguita in materia di lotta contro la criminalità informatica. In tutti i casi il giocatore deve dare il suo consenso alla comunicazione dei suoi dati personali che consentiranno l'apertura del conto;

- **controlli sui pagamenti:** il pagamento delle vincite (saldo del conto) al giocatore dovrebbe sempre essere effettuato con lo stesso mezzo utilizzato per il trasferimento iniziale del denaro (e sul conto da cui proviene il deposito). Gli operatori devono inoltre assicurarsi la buona gestione dei numeri di carta di credito e dei dati personali relativi ai giocatori memorizzati nei loro sistemi. Inoltre, sono vietati i pagamenti diretti tra clienti;
- **controlli operativi:** gli operatori utilizzano gli elenchi di controllo dell'età e gli elenchi utilizzati dalle banche per individuare i terroristi e le "persone politicamente esposte" (*politically exposed persons* – PEP), ossia l'elenco di controllo di *World Check*⁸² e della *European Sports Security Association* (ESSA⁸³). Al fine di individuare attività sospette, gli operatori conservano i dati statistici sui comportamenti nelle operazioni, che devono essere conformi alle norme UE in materia di protezione dei dati. Quanto più elevati sono i limiti sulle puntate, tanto più rigorosi devono essere i requisiti applicati in materia di diligenza dovuta. Gli operatori devono inoltre trasmettere segnalazioni delle attività sospette (*Suspicious Activity Reports* (SAR)) all'Unità di informazione finanziaria (*Financial Intelligence Units* (FIU)).

Domande:

- (35) **Avete esperienza e/o conoscenza di migliori pratiche per individuare e prevenire il riciclaggio di denaro?**
- (36) **Esistono elementi che dimostrino che il rischio di riciclaggio dei proventi di attività illecite attraverso il gioco d'azzardo *on-line* è particolarmente elevato quando tali operazioni vengono effettuate su siti web sociali?**

Prevenzione di altri reati

Altri reati che possono essere legati al gioco d'azzardo *on-line* sono:

- fornitura di servizi di gioco d'azzardo offerti da operatori illegali (ad esempio criminali o organizzazioni a carattere criminale). Secondo un rapporto francese sulla criminalità informatica e il gioco d'azzardo si stima che un migliaio di siti di gioco d'azzardo sono direttamente gestiti da gruppi criminali⁸⁴,
- giochi *on-line* non autorizzati offerti da un operatore titolare di licenza,

⁸² <http://www.world-check.com/politically-exposed-person-pep-compliance/>

⁸³ <http://www.eu-ssa.org/Home/tabid/36/Default.aspx>

⁸⁴ Nel 2005 l'organismo francese CERT-LEXSI ha analizzato 70 milioni di siti web, di cui 14 823 offrivano giochi d'azzardo *on-line*. Solo 2005 siti web disponevano di licenza.

- evasione fiscale (quando l'utente è tenuto al pagamento dell'imposta sulle vincite, nel qual caso si può supporre che l'evasione fiscale riguardi principalmente le vincite su attività *off-shore*).

Vi sono poi una serie di attività criminali che assumono rilevanza per molti servizi di gioco d'azzardo ma non specificatamente per il gioco d'azzardo *on-line*, quali i) le partite truccate o i tavoli da poker truccati (cfr. *supra*), ii) le attività di prestito a usura, iii) le attività criminali destinate a finanziare l'utilizzo dei servizi di gioco d'azzardo (ad esempio, il furto) e iv) il finanziamento del terrorismo.

Domanda:

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

2.3.3. Finanziamento di attività di beneficenza e di interesse pubblico, nonché di avvenimenti sui quali si basano le scommesse on-line

Le restrizioni a livello nazionale sui servizi di gioco d'azzardo sono a volte giustificate da motivi quali il finanziamento di attività di beneficenza o di interesse pubblico. A parte il fatto che i sistemi messi in atto a tale scopo dovrebbero rispettare le vigenti norme sugli aiuti di Stato, merita osservare che, secondo la Corte di giustizia il finanziamento di tali attività sociali costituisce solo una conseguenza vantaggiosa accessoria e non la reale giustificazione della politica restrittiva attuata⁸⁵. Tali restrizioni mirano a facilitare il finanziamento di "attività di interesse pubblico" di cui la società nel suo complesso beneficia. Più specificamente, le attività di interesse pubblico che attualmente ne beneficiano direttamente sono l'arte, la cultura, lo sport⁸⁶, i programmi educativi e per la gioventù e le attività di beneficenza.

Sistemi di distribuzione dei proventi

La distribuzione dei proventi del gioco d'azzardo per finanziare le attività di interesse pubblico è organizzata in vari modi. L'organizzazione o la società responsabile delle attività di interesse pubblico:

- (1) ottiene una licenza⁸⁷ per offrire servizi di gioco d'azzardo *on-line*, al fine di sostenere la attività di beneficenza riconosciute dalle autorità preposte al rilascio delle licenze (ad esempio, il comitato olimpico nazionale, un organismo ippico nazionale, un'associazione per i non vedenti, ecc);

⁸⁵ Ad esempio, causa C-67/98 (Zenatti) punti 36-37 e causa C-316/07 (Markus Stoß), punto 104. Cfr. anche la sentenza della Corte EFTA nella causa 3/06 (Ladbrokes), punto 63.

⁸⁶ Cfr. la comunicazione della Commissione dal titolo "Sviluppare la dimensione europea dello sport", COM(2011) 12, che evidenzia la necessità di tener conto di un finanziamento adeguato dello sport al momento di adottare provvedimenti in materia di offerta dei servizi di gioco d'azzardo nel mercato interno (pag. 9).

⁸⁷ Le organizzazioni o le società responsabili di attività di beneficenza o di interesse pubblico sono autorizzate, in gradi diversi, a concludere accordi con operatori privati che mettono a disposizione la piattaforma di gioco e promuovono i servizi di gioco d'azzardo (che gestiscono le operazioni in tutto o in parte e ricevono in cambio un compenso).

- (2) riceve i fondi direttamente da un operatore di gioco d'azzardo statale (ad esempio una lotteria nazionale) in base ad un tasso fissato nella licenza o dalla legge di disciplina dell'operatore;
- (3) riceve fondi da un operatore di gioco d'azzardo statale indirettamente attraverso il bilancio dello Stato a cui l'operatore statale ha versato il suo contributo;
- (4) riceve fondi da uno o più operatori privati di gioco d'azzardo e il contributo è:
 - a) determinato dalla licenza o dalla legge o
 - b) basato su contributi volontari degli operatori;
- (5) riceve un compenso finanziario per l'utilizzazione di un avvenimento da essa organizzato e sul quale vengono effettuate scommesse, anche se l'organizzazione o la società in questione non partecipa all'organizzazione vera e propria dell'attività di gioco;
- (6) riceve fondi dal bilancio dello Stato a cui hanno contribuito operatori di gioco d'azzardo sia statali che commerciali.

Domande:

- (38) Vi sono altri regimi di distribuzione dei proventi del gioco d'azzardo a favore delle attività di interesse pubblico a livello nazionale o dell'UE?**
- (39) Esiste un meccanismo specifico, ad esempio un fondo, per la redistribuzione dei proventi dei servizi di gioco d'azzardo *on-line* pubblici e commerciali a beneficio della società?**
- (40) Vengono restituiti o riattribuiti fondi alla prevenzione e alla cura della dipendenza dal gioco d'azzardo?**

La Commissione desidera richiamare l'attenzione su altre due questioni.

Eventuale esistenza di un principio del giusto compenso a favore degli organizzatori di avvenimenti

Gli operatori *on-line* utilizzano avvenimenti sportivi nazionali e internazionali per presentare in maniera interessante l'offerta di servizi di gioco d'azzardo ai loro potenziali clienti. Questi avvenimenti possono trarre vantaggio da dette attività di gioco d'azzardo, in quanto fanno crescere l'interesse del pubblico e probabilmente aumentano anche l'esposizione mediatica dell'avvenimento. Vi è un ampio consenso sul fatto che gli avvenimenti sportivi, sui quali si basa il gioco d'azzardo, dovrebbero ricevere un giusto compenso dal gioco d'azzardo associato.

- Ad esempio, nel caso specifico delle corse di cavalli, alcuni Stati membri impongono una licenza esclusiva per le scommesse ippiche ad un'organizzazione o ad un'impresa con l'obiettivo di garantire che l'importo generato dalle scommesse ippiche, fatta eccezione per le vincite, per le commissioni di totalizzatore e per le spese di funzionamento, sia riversato agli sport equestri e al settore equino. Le strutture nazionali variano, ma il sostegno al settore ippico ed equino può essere significativo, arrivando in alcuni paesi fino a oltre l'8% della somma complessiva generata dalle scommesse. Una specificità dell'ippica rispetto ad altri sport è il fatto di attirare principalmente i giocatori d'azzardo. In tal modo, in misura maggiore che per altri avvenimenti sportivi, la sua redditività dipenderà dal reinvestimento nell'attività di una percentuale sufficiente di proventi del gioco d'azzardo. Inoltre, in alcuni Stati membri la tradizione degli sport equestri, della selezione e dell'allevamento equini (tutte attività sostenute mediante questa distribuzione dei proventi del gioco d'azzardo) hanno e continuano ad avere un ruolo economico importante nelle aree rurali e possono quindi essere collegati agli obiettivi dello sviluppo regionale e della politica di coesione territoriale.
- Altri sport hanno un flusso di entrate più diversificato, perché hanno un pubblico più vasto e/o perché si prestano meno ad essere utilizzati per servizi di gioco d'azzardo. Tuttavia, gli Stati membri hanno affrontato la questione se, quando vengono offerti servizi di gioco d'azzardo in relazione ad una gara sportiva organizzata, gli organizzatori (organizzazioni sportive, squadre, ecc) dovrebbero essere in grado di generare entrate aggiuntive mediante lo sfruttamento della loro immagine o degli avvenimenti da essi organizzati da parte di fornitori di servizi di gioco d'azzardo. Dato che senza lo sfruttamento degli avvenimenti da essi organizzati i servizi di gioco d'azzardo non sarebbero redditizi, si chiede un giusto compenso per l'utilizzo degli avvenimenti. Alcuni gestori statali che offrono servizi di scommesse sportive su sport professionistici sono pertanto tenuti a riversare una parte delle entrate a favore degli sport di base e pertanto contribuire a sostenere l'attività di interesse pubblico mirante a incoraggiare la partecipazione del pubblico in generale alle attività sportive. La Commissione ha avviato uno studio UE sul finanziamento degli sport di base che dovrebbe mostrare il peso reale delle diverse fonti di finanziamento degli sport di base, tra cui i proventi generati dall'organizzazione di servizi di gioco d'azzardo⁸⁸.

⁸⁸ COM(2011) 12, pag. 9.

Infine, gli avvenimenti sportivi sui quali possono essere organizzate scommesse sportive possono, a causa di attività criminose, essere maggiormente soggetti al rischio di partite truccate. Uno Stato membro (Francia) ha creato il diritto non esclusivo sulle scommesse sportive per favorire il contributo dei servizi di gioco d'azzardo agli investimenti degli organizzatori di gare sportive, provvedimento motivato principalmente dalla necessità di assicurare l'integrità.

Domande:

- (41) Quale quota dei proventi del gioco d'azzardo *on-line* generato dalle scommesse sportive viene riversato agli sport a livello nazionale?**
- (42) Tutte le discipline sportive godono del diritto di sfruttamento del gioco d'azzardo *on-line* in misura analoga al settore dell'ippica? In caso affermativo, i diritti sono sfruttati?**
- (43) Esistono diritti di sfruttamento del gioco d'azzardo *on-line* dedicati esclusivamente a garantire l'integrità?**

Il rischio di "parassitismo" nella fornitura di servizi di gioco d'azzardo on-line

Gli Stati membri, date la loro diverse tradizioni culturali e storiche nazionali, applicano sistemi e percentuali diversi di distribuzione dei proventi del gioco d'azzardo. Ad esempio, gli Stati membri che non hanno una tradizione ippica o di allevamento di cavalli non hanno ovviamente bisogno di un sistema di distribuzione dei proventi a tale scopo. Allo stesso modo, alcuni Stati membri sceglieranno di finanziare alcune attività di interesse pubblico esclusivamente mediante le entrate fiscali, mentre per lo stesso scopo altri Stati membri potrebbero voler attingere anche dai proventi del gioco d'azzardo.

Ne consegue che quando vengono offerti servizi di gioco d'azzardo su avvenimenti che si svolgono in altri Stati membri o quando i giocatori d'azzardo di uno Stato membro scelgono di utilizzare i servizi di gioco d'azzardo forniti a partire da un altro Stato membro, si avranno effetti diretti sull'efficienza dei sistemi nazionali di distribuzione dei proventi del gioco d'azzardo. Ciò è soprattutto vero quando i giocatori d'azzardo sono esclusivamente alla ricerca dei rendimenti più elevati. Il problema del "parassitismo" non si limita ai servizi transfrontalieri di gioco d'azzardo *on-line*, dato che i giocatori d'azzardo possono in linea di principio attraversare fisicamente le frontiere nazionali per accedere ai servizi di gioco d'azzardo all'estero, tuttavia nella pratica i servizi di gioco d'azzardo *on-line* sono diversi in quanto possono aumentare in misura significativa questo effetto.

L'effetto può essere attenuato o addirittura invertito dal fatto che alcuni giocatori d'azzardo giocano sui particolari servizi di gioco d'azzardo perché detti servizi sono connessi al finanziamento di attività di interesse pubblico. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che il nesso con le attività di interesse pubblico riduce la riprovazione sociale associata al gioco d'azzardo o potrebbe persino essere la motivazione principale per il gioco d'azzardo su tali servizi. Ad esempio, data la bassissima probabilità di vincere in alcuni tipi di servizi di gioco d'azzardo (ad esempio, le lotterie di valore ridotto offerte da organizzazioni di beneficenza) si può ritenere che molti giocatori che partecipano a giochi di questo tipo preferiscono partecipare a detti giochi piuttosto che ad altri tipi di servizi di gioco d'azzardo che offrono maggiori probabilità di vincita soprattutto perché ritengono che detta partecipazione andrà a favore di un'attività di interesse pubblico meritevole. Questi tipi di giocatori d'azzardo potrebbero

persino essere attirati da offerte di tali servizi di gioco d'azzardo *on-line* provenienti da altri Stati membri che hanno legami diretti più forti con le attività di interesse pubblico che essi intendono sostenere rispetto ai servizi di gioco d'azzardo *on-line* offerti a livello nazionale.

Domande:

- (44) **Esistono elementi che indichino che il summenzionato rischio transfrontaliero di "parassitismo" per i servizi di gioco d'azzardo *on-line* riduca i proventi destinati ad attività nazionali di interesse pubblico che dipendono dalla distribuzione dei proventi del gioco d'azzardo?**
- (45) **Vigono obblighi di trasparenza che impongono ai fornitori di servizi di gioco d'azzardo di informare i giocatori d'azzardo se riversano i proventi ad attività di interesse pubblico e in che misura?**

2.4. Controllo del rispetto della normativa e questioni connesse

Un mercato transfrontaliero non autorizzato può essere accessibile ai consumatori sia perché vige una tolleranza *de facto* sia per mancanza di controlli efficaci sul rispetto della normativa. Controlli efficaci sul rispetto della normativa sono fondamentali per gli Stati membri per assicurare il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico alla base della politica nazionale in materia di gioco d'azzardo.

Le autorità preposte al gioco d'azzardo negli Stati membri

Diversi tipi di strutture organizzative sono utilizzati per il rilascio delle licenze, la regolamentazione e la vigilanza dei giochi d'azzardo *on-line*. L'indipendenza e i poteri di queste strutture variano. In uno Stato membro forme diverse di servizi di gioco d'azzardo *on-line* possono inoltre essere disciplinate o controllate da organismi distinti (ad esempio i giochi promozionali, i giochi sui mezzi di comunicazione e le scommesse con *spread*)⁸⁹.

La sfera di competenza delle attività preposte al gioco d'azzardo può coprire una vasta gamma di questioni, tra cui:

- rilascio, sospensione e revoca delle licenze;
- funzioni di controllo e di vigilanza, inclusi i controlli amministrativi o finanziari, ispezioni in loco, ispezioni tecniche (ad esempio, attrezzature o *software*), e la sorveglianza *on-line* delle attività;
- controlli del rispetto della normativa: per aprire, istruire e svolgere procedimenti su reati relativi a) alla fornitura di servizi di gioco d'azzardo illegali/non autorizzati, e b) alle comunicazioni commerciali sui servizi o sugli operatori di gioco d'azzardo (legali, illegali e non autorizzati);

⁸⁹ Le diverse autorità a livello nazionale che hanno funzioni di regolamentazione sono le seguenti: i) un ministero senza servizio specializzato; ii) un ufficio specializzato all'interno di un ministero; iii) un ufficio ministeriale avente sede esterna; iv) un'agenzia/un ispettorato sotto controllo ministeriale; e v) un organismo di regolamentazione indipendente riconosciuto dallo Stato.

- prestazione di consulenza, informazioni o sostegno al governo, ai giocatori (il pubblico) e/o agli operatori.

Domande:

- (46) Nel vostro Stato membro vi è un organismo di regolamentazione? Qual è il suo status e quali sono le sue competenze e il suo campo d'azione sui servizi di gioco d'azzardo *on-line* di cui alla definizione del presente Libro verde?**
- (47) Esiste un registro nazionale degli operatori di servizi di gioco d'azzardo titolari di licenza? In caso affermativo, è accessibile pubblicamente? Chi è responsabile della tenuta del registro?**

Cooperazione amministrativa

La cooperazione amministrativa tra le autorità di regolamentazione del SEE è oggi basata sulla cooperazione *ad hoc* tra un numero limitato di Stati membri. Le autorità di regolamentazione di tutta Europa hanno un forum specifico in cui incontrarsi, scambiare opinioni e discutere di politica in materia di giochi (GREF⁹⁰). Tra le possibili aree di cooperazione amministrativa rientra la condivisione o lo scambio di informazioni in materia di:

- titolari di licenza (tra cui le condizioni di rilascio delle licenze, le qualifiche professionali del personale e l'integrità degli operatori);
- operatori senza licenza e operatori fraudolenti (lista nera comune);
- questioni di natura tecnica, quali standard nazionali, test e certificazioni;
- buone pratiche (tra cui campagne pubbliche di prevenzione del gioco d'azzardo di tipo criminoso o del gioco d'azzardo problematico e i costi e gli effetti di tali campagne).

Domanda:

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

Rafforzamento della cooperazione con altre parti in causa

Le autorità preposte al gioco d'azzardo negli Stati membri possono anche lavorare con le parti in causa nazionali/europee nel settore sportivo e/o con gli operatori pubblici/privati di servizi di scommesse per sviluppare:

- programmi educativi o campagne per atleti (dilettanti e professionisti), allenatori, arbitri, dipendenti del settore ippico o di operatori pubblici/privati di gioco d'azzardo *on-line*, ecc., e/o

⁹⁰ <http://www.gref.net/index.htm>

- sistemi di allarme preventivo per rafforzare il controllo del rispetto della normativa al fine di prevenire le partite truccate.

Domanda:

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

Blocco dei pagamenti e regime di responsabilità per i fornitori di servizi internet

Sono i fornitori di servizi di pagamento e di comunicazione (operatori di telecomunicazione, emittenti radiotelevisive e fornitori di siti internet) che consentono la prestazione di servizi di gioco d'azzardo *on-line*. Oggigiorno, al fine di limitare i servizi di gioco d'azzardo *on-line* transfrontalieri non autorizzati a questi fornitori di servizi intermedi vengono imposti i seguenti tipi di metodi:

- **filtraggio del sistema dei nomi di dominio (DNS):** il meccanismo di filtraggio del DNS serve a garantire che ai potenziali clienti sia impedito di giocare su siti non autorizzati predefiniti o che vengano riindirizzati verso un altro indirizzo (sito web) sulla base di un elenco predefinito di indirizzi internet (nomi di dominio), ad esempio da sito ".com" ad un altro sito stabilito nella giurisdizione nazionale⁹¹;
- **blocco del protocollo internet (IP):** a qualsiasi dispositivo connesso all'internet pubblico viene assegnato un numero univoco noto come indirizzo IP, che include il nome del nodo di rete. Il blocco dell'IP impedisce la connessione tra un server/sito web e uno o più indirizzi IP;
- **blocco dei pagamenti:** può essere basato sui *Merchant Category Codes (MCC)*⁹² degli operatori. Tuttavia, il divieto di trattamento dei pagamenti collegati a un certo codice può bloccare operazioni commerciali lecite diverse dai pagamenti relativi alle puntate e ai premi.

L'efficienza di un sistema di blocco dipende da una lista predefinita e aggiornata di elementi da bloccare nonché da *software* efficienti.

Domande:

⁹¹ L'esperienza italiana indica che ogni settimana avvengono milioni di riindirizzamenti.

⁹² L'MCC utilizzato per il gioco d'azzardo è il 7995.

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