

Strasburgo, 23.10.2012
COM(2012) 596 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO
DELLE REGIONI**

Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line

{SWD(2012) 345 final}

INDICE

1.	Introduzione.....	3
2.	sfide fondamentali e risposte proposte	5
2.1.	Conformità dei regimi normativi nazionali al diritto dell'UE.....	5
2.2.	Rafforzare la supervisione, la cooperazione amministrativa e l'effettiva applicazione della legge	7
2.2.1.	Sorveglianza e controllo adeguati negli Stati membri	8
2.2.2.	Intensificare la cooperazione amministrativa transfrontaliera	8
2.2.3.	Assicurare un controllo efficace a livello nazionale	9
2.3.	Tutela dei consumatori e dei cittadini	10
2.3.1.	Verso un elevato livello di protezione nell'UE.....	11
2.3.2.	Garantire la tutela dei minori	11
2.3.3.	Aumentare la pubblicità responsabile	12
2.3.4.	Prevenire il gioco d'azzardo problematico e la dipendenza.....	12
2.4.	Prevenzione delle frodi e del riciclaggio di denaro	14
2.4.1.	Ampliare le misure di lotta al riciclaggio di denaro.....	14
2.4.2.	Lotta al furto d'identità e ad altre forme di criminalità informatica.....	14
2.4.3.	Preservare la sicurezza delle attrezzature di gioco.....	15
2.5.	Preservare l'integrità dello sport ed evitare il fenomeno delle partite truccate.....	15
2.5.1.	Promuovere la cooperazione tra le parti interessate.....	16
2.5.2.	Messa a punto di misure di lotta alle partite truccate.....	16
2.5.3.	Garantire un'efficace deterrenza per le partite truccate	17
2.5.4.	Promozione della cooperazione internazionale.....	17
3.	Conclusioni.....	18

Introduzione

Il gioco d'azzardo on-line, o a distanza¹ è un'attività di servizio in rapida espansione nell'UE, con tassi di crescita annua di quasi il 15%². Stando alle previsioni, nel 2015 le entrate annue si aggireranno intorno ai 13 miliardi di euro: rispetto ai 9,3 miliardi di euro del 2011, si tratterebbe di un tasso di crescita totale di quasi il 40%³. La rilevanza economica del settore è attestata anche dall'elevato livello d'innovazione del settore nell'UE e dall'aumento del gettito fiscale generato negli Stati membri.

La rapidità dello sviluppo delle tecnologie telematiche degli ultimi anni ha favorito l'offerta di giochi d'azzardo attraverso canali telematici di distribuzione di vario tipo: internet e altri mezzi di comunicazione elettronica o telematica, quali telefono cellulare o televisione digitale. L'ambiente a distanza implica, per sua stessa natura, che i siti di gioco possono operare nell'UE eludendo qualsiasi forma di controllo delle autorità di regolamentazione nell'UE. I consumatori europei cercano anche oltre frontiera servizi di gioco d'azzardo on-line che, se non adeguatamente regolamentati, li espongono a rischi rilevanti. La varietà dell'offerta e l'aumento costante della domanda di servizi di gioco d'azzardo a distanza pongono varie sfide in termini di attuazione adeguata degli obiettivi di ordine pubblico a livello nazionale, unionale e internazionale.

Nel 2011 la Commissione ha adottato il Libro verde sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno⁴. L'intento perseguito in tale consultazione pubblica era tracciare un quadro completo della situazione esistente, agevolare lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri e stabilire in che modo, tenuti nel debito conto gli obiettivi di ordine pubblico e fatto salvo il mercato interno, i diversi modelli nazionali di regolamentazione del gioco potessero coesistere e se fosse necessaria un'azione specifica a livello UE al fine di migliorarne la coerenza. Le risposte alla consultazione differiscono in termini sia di contenuti che di strumenti da impiegare per le iniziative UE. Nell'insieme al momento non pare opportuno proporre una normativa UE specifica al settore. Unanime è nondimeno la richiesta d'azione politica a livello UE e le risposte permettono di individuare chiaramente i settori prioritari in cui è necessario intervenire.

Scopo della presente comunicazione, e del relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna⁵, è individuare le sfide fondamentali che pone la coesistenza dei regimi normativi nazionali nell'ambito del mercato interno, tentando di apportarvi risposte

¹ Con il termine "gioco d'azzardo a distanza" si intende una serie di servizi di raccolta e canali di distribuzione di vario tipo. Per una visione d'insieme anche in merito alle discussioni sulle definizioni, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione, sezione 2.

² Nel 2011 le entrate annuali del mercato complessivo del gioco nell'UE erano stimate a circa 84,9 miliardi di euro, con tassi di crescita annua intorno al 3%. Tra il 2008 e il 2011 il mercato del gioco fisico è cresciuto di circa l'8,3%.

³ H2 Gambling Capital (società di consulenza nel settore dei giochi d'azzardo).

⁴ Libro verde sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno (COM(2011) 128 def.).

⁵ N. di riferimento del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

sotto forma di interventi da attuare a livello sia nazionale sia unionale. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione riporta informazioni più particolareggiate tratte dall'analisi delle risposte al Libro verde, le iniziative proposte nel piano d'azione in questione e i relativi dati. Per suggerire risposte alle varie e diverse questioni che si pongono sul gioco d'azzardo a distanza, la Commissione si è ispirata alle buone pratiche seguite nell'UE e negli Stati membri.

L'evoluzione registrata nell'offerta e nella promozione del gioco d'azzardo on-line nell'UE impone una chiarezza maggiore. La presente comunicazione propone una combinazione di iniziative e misure che spazia su una serie di problemi, nell'intento di migliorare la certezza del diritto e di stabilire politiche fondate sugli elementi concreti disponibili. Nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, gli interventi in questione mettono in luce cinque settori prioritari per affrontare le sfide che si pongono nell'UE:

- conformare i regimi normativi nazionali al diritto dell'UE;
- potenziare la cooperazione amministrativa e l'applicazione effettiva della legge;
- tutelare i consumatori e cittadini, i minori⁶ e i gruppi vulnerabili;
- prevenire le frodi e il riciclaggio di denaro;
- preservare l'integrità dello sport ed impedire il fenomeno delle partite truccate.

Gli interventi proposti vertono principalmente sui servizi di gioco d'azzardo on-line con le relative questioni connesse alla libera circolazione dei servizi (articolo 56 TFUE) e alla libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE), alla luce dell'incremento del gioco a distanza registrato nell'UE e della nutrita offerta transnazionale di tali servizi. Vari interventi sono tuttavia pertinenti ai servizi di gioco d'azzardo sia a distanza sia in loco⁷.

La presente comunicazione risponde infine alle conclusioni del Consiglio sul quadro relativo ai giochi d'azzardo e alle scommesse negli Stati membri dell'Unione europea⁸, a una serie di relazioni della presidenza⁹, alla risoluzione del Parlamento europeo sul gioco d'azzardo *on-line* nel mercato interno¹⁰ e al parere del Comitato economico e sociale europeo¹¹.

⁶ Il concetto di minori nella presente comunicazione include i "fanciulli". In linea con l'articolo 1 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, per "fanciullo" s'intende una persona al di sotto dei 18 anni di età. In alcuni Stati membri i giovani adulti rientrano nel regime applicabile ai fanciulli.

⁷ Tutti gli interventi che in questo documento si propone di affidare alla Commissione sono coerenti e compatibili con il quadro finanziario pluriennale vigente.

⁸ Conclusioni del 3057° Consiglio (COMPETITIVITÀ), del 10 dicembre 2010, sul quadro relativo ai giochi d'azzardo e alle scommesse negli Stati membri dell'Unione europea.

⁹ Relazioni della presidenza del Consiglio sul quadro relativo ai giochi d'azzardo e alle scommesse negli Stati membri dell'Unione europea (2008-2011).

¹⁰ 2011/2084(INI).

¹¹ CESE 1581/2011 - INT/579.

1. SFIDE FONDAMENTALI E RISPOSTE PROPOSTE

Sebbene in via di principio gli Stati membri siano liberi di scegliere gli obiettivi delle rispettive politiche sui giochi di sorte e di fissare nei particolari il livello di tutela che intendono offrire, i regimi normativi nazionali devono essere conformi al diritto dell'UE e ai principi e alle regole del mercato interno. Assicurare la conformità delle normative nazionali al trattato costituisce pertanto un presupposto del successo della politica dell'UE sul gioco a distanza.

Dato il tipo di sfide poste dallo sviluppo del mercato dei giochi a distanza, con le loro implicazioni per ciascuno Stato membro, gli Stati membri non possono affrontare efficacemente tali sfide da soli e fornire individualmente un'offerta di servizi di gioco d'azzardo a distanza che sia adeguatamente disciplinata e sufficientemente sicura. Gli interventi della Commissione sulla cooperazione amministrativa aiuteranno gli Stati membri a comprendere meglio i reciproci regimi normativi, a condividere le buone pratiche e a migliorare la convergenza nell'affrontare i problemi comuni. Una collaborazione maggiore e di lungo periodo fra gli Stati membri migliorerebbe inoltre la capacità dell'UE di affrontare più efficacemente la questione del gioco d'azzardo nella sua dimensione internazionale.

Migliorare la tutela dei consumatori e l'ambiente normativo è nell'interesse di tutti gli Stati membri e soggetti interessati. Lo sviluppo di una serie attraente di occasioni di gioco legali è anche importante per allontanare efficacemente i consumatori dai siti non regolamentati. L'azione a livello dell'UE dovrebbe pertanto mirare a proteggere adeguatamente tutti i cittadini europei all'interno di un ambiente normativo equilibrato. Su queste premesse la Commissione propone d'intervenire, di concerto con gli Stati membri, per offrire una tutela comune e ad alto livello a tutti i consumatori e cittadini europei, compresi i minori e i gruppi vulnerabili. Le azioni proposte cercano di combattere i rischi che pongono i mercati non regolamentati e la criminalità organizzata, quali la frode e la manipolazione.

Nell'insieme, le iniziative dovranno contribuire ad un quadro migliore che disciplini i servizi di raccolta a distanza nell'UE e apra la strada ad una cooperazione potenziata tra le autorità di regolamentazione degli Stati membri.

La Commissione:

- istituirà nel 2012 un gruppo di esperti sul gioco d'azzardo, composto da rappresentanti degli Stati membri, volto a scambiare esperienze e buone pratiche nonché a offrire assistenza e consulenza tecnica sull'elaborazione delle iniziative dell'UE.

1.1. Conformità dei regimi normativi nazionali al diritto dell'UE

La regolamentazione degli Stati membri sul gioco d'azzardo on-line è caratterizzata dalla diversità dei quadri normativi. Sono pochi gli Stati membri che vietano i giochi di sorte su Internet, tutti o determinati tipi, come il poker e il casinò. In alcune giurisdizioni europee sono stati istituiti regimi di monopolio (che offrono servizi di gioco d'azzardo on-line), gestiti da un operatore pubblico controllato dallo Stato o da un privato sulla base di un diritto esclusivo.

Un numero crescente di Stati membri tuttavia ha istituito regimi di licenze che consentono a più d'un operatore di offrire servizi sul mercato.

Per raccogliere le sfide di ordine sociale, tecnologico e normativo, un numero rilevante di Stati membri ha recentemente riveduto la propria legislazione sul gioco d'azzardo in modo da tener conto delle nuove forme di servizi di gioco d'azzardo. Questa evoluzione legislativa ha dato luogo ad un aumento dell'offerta dei servizi di gioco d'azzardo da parte degli operatori autorizzati in uno Stato membro dell'UE negli ultimi anni, e a forti differenze nelle normative nazionali. Vi è stato inoltre uno sviluppo nelle offerte transnazionali, spesso non autorizzate dalla normativa nazionale dello Stato membro destinatario. La non conformità di tali norme nazionali al trattato è stata denunciata dinanzi ai tribunali nazionali e la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata adita su questioni pregiudiziali in merito all'interpretazione del diritto dell'UE.

Gli ordinamenti normativi nazionali devono rispettare il diritto dell'UE. In una serie di sentenze, la Corte di giustizia ha fornito orientamenti generali sull'interpretazione delle libertà fondamentali del mercato interno nel settore del gioco d'azzardo (a distanza), tenendo conto della specificità delle attività di gioco, al fine di permettere ai tribunali nazionali di valutare in che circostanze le norme restrittive sul gioco d'azzardo siano giustificate dall'interesse generale.

La Corte ha confermato che la fornitura e l'uso delle offerte transnazionali di gioco d'azzardo sono un'attività economica che rientra nel quadro delle libertà fondamentali del TFUE. In particolare, l'articolo 56 del TFUE vieta le restrizioni alla libera prestazione dei servizi nei confronti dei destinatari in altri Stati membri. È risultato che le norme nazionali che vietano la promozione dei servizi di gioco d'azzardo autorizzati in altri Stati membri restringono la libertà dei residenti nazionali di ricevere, via internet, i servizi offerti in altri Stati membri. Limitano altresì la libertà degli operatori stabiliti in altri Stati membri di offrire servizi di gioco d'azzardo.

Gli Stati membri possono restringere o limitare l'offerta transnazionale di tutti o di determinati servizi di raccolta a distanza sulla base degli obiettivi di interesse generale che cercano di proteggere. Le disposizioni nazionali vertono soprattutto sulla tutela dei consumatori, in particolare la prevenzione del gioco d'azzardo problematico e la tutela dei minori, e sulla prevenzione della criminalità e delle frodi. Gli Stati membri, se da un lato adducono di solito motivi legittimi per limitare i servizi transnazionali di gioco d'azzardo, dall'altro devono però dimostrare l'opportunità e necessità delle misure restrittive, in particolare l'esistenza di un problema legato all'obiettivo di tutela dell'interesse generale o la coerenza con il regime normativo. Gli Stati membri devono dimostrare che gli obiettivi di interesse generale che hanno liberamente scelto di garantire sono perseguiti in modo coerente e sistematico; non devono adottare, agevolare né tollerare misure contrarie al conseguimento di tali obiettivi.

Negli anni scorsi la Commissione ha avviato procedure di violazione nei confronti di un cospicuo numero di Stati membri, che sono tuttora pendenti. Sono anche registrate varie

denunce nel settore del gioco d'azzardo, a norma dell'articolo 49 e/o dell'articolo 56 del TFUE. Per l'attuale esame della legislazione nazionale nei casi e nelle denunce di infrazione pendenti, la Commissione si basa sui dati di fatto dettagliati tratti dalla consultazione del Libro verde nonché sulla giurisprudenza della Corte di giustizia. La valutazione verte in particolare sulla coerenza delle politiche nazionali in materia di gioco d'azzardo, specialmente per quanto riguarda i rispettivi approcci normativi nei confronti delle offerte in loco e a distanza per lo stesso tipo di gioco e nei confronti di giochi palesemente comparabili in termini di grado di rischio in relazione alla frode e/o alla tutela del consumatore. La valutazione verte altresì sulla trasparenza e non discriminazione dei sistemi di licenza nonché sulla proporzionalità delle condizioni di licenza.

Contemporaneamente all'adozione della presente comunicazione, la Commissione invita gli Stati membri interessati a fornire informazioni sugli ultimi sviluppi delle rispettive normative sul gioco d'azzardo. Gli Stati membri nei confronti dei quali sono aperte delle procedure o denunce d'infrazione, sono stati registrati e saranno invitati a fornire informazioni giuridiche e fattuali (aggiornate) per permettere alla Commissione di portare a termine la valutazione della compatibilità con il diritto dell'UE.

Laddove necessario, la Commissione interverrà per dare esecuzione alle disposizioni pertinenti del trattato nei confronti delle norme nazionali non conformi al diritto dell'UE, tenendo conto della giurisprudenza recente della Corte di giustizia. Inoltre, la conformità del progetto di legislazione nazionale sul gioco d'azzardo a distanza al diritto dell'UE continuerà ad essere valutata in base alla cosiddetta procedura di notificazione¹².

La Commissione:

- Accelererà la messa a punto della valutazione delle disposizioni nazionali nei casi e denunce d'infrazione pendenti e interverrà a fini d'esecuzione laddove necessario.

1.2. Rafforzare la supervisione, la cooperazione amministrativa e l'effettiva applicazione della legge

Per garantire l'applicazione e attuazione di una politica efficace relativa al gioco d'azzardo a livello nazionale e dell'UE, gli Stati membri hanno bisogno di autorità di regolamentazione competenti, che collaborino con quelle degli altri Stati membri e si avvalgano di tutti i mezzi di esecuzione efficaci a disposizione.

Diverse iniziative indicate nella presente comunicazione comportano il trattamento di dati personali. In merito, sarà assicurata la conformità all'acquis dell'UE in materia di protezione dei dati¹³. Ciò richiederà in particolare una definizione chiara delle finalità specifiche del

¹² 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, modificata dalla direttiva 98/48/CE.

¹³ Direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati; per la riforma della protezione dei dati e il pacchetto di riforme

trattamento dei dati, per garantirne la qualità e la riduzione al minimo nonché la conformità con altri requisiti sulla protezione dei dati.

1.2.1. Sorveglianza e controllo adeguati negli Stati membri

Per assicurare l'applicazione e attuazione delle norme in materia di gioco d'azzardo e un'efficace collaborazione transfrontaliera sul piano amministrativo, ciascuno Stato membro dovrebbe disporre di autorità di regolamentazione correttamente attrezzate all'uopo. Le autorità di regolamentazione nazionali devono possedere le competenze e conoscenze adeguate che consentano loro di affrontare le sfide, sul piano normativo, di un mercato in rapida crescita e basato sulla tecnologia. Poiché forse non tutte le autorità di regolamentazione dispongono di piena competenza nella sorveglianza del mercato del gioco d'azzardo, può darsi che debbano collaborare con altre autorità competenti a livello regionale o nazionale per riuscire a soddisfare le richieste di cooperazione delle autorità di regolamentazione degli altri Stati membri.

1.2.2. Intensificare la cooperazione amministrativa transfrontaliera

Una maggiore cooperazione amministrativa è fondamentale per raccogliere le sfide odierne in materia di regolamentazione. Una cooperazione più stretta aiuterà gli Stati membri e le autorità di regolamentazione del gioco d'azzardo nel loro ruolo normativo e di sorveglianza con ripercussioni positive sulla qualità del lavoro. La cooperazione pratica permetterà agli Stati membri di familiarizzarsi con i sistemi e le pratiche altrui, e di sviluppare relazioni di lavoro più strette a livello operativo. Le azioni volte a potenziare la cooperazione amministrativa devono comportare inoltre una riduzione degli oneri amministrativi superflui, in particolare nel processo di autorizzazione e nella sorveglianza degli operatori autorizzati in più d'una giurisdizione. Anche la certificazione e la standardizzazione dell'attrezzatura di gioco a distanza possono svolgere un ruolo importante in proposito.

Un'efficiente cooperazione amministrativa richiede una definizione chiara dei settori in cui gli Stati membri possono chiedere e scambiare informazioni e sviluppare azioni ed iniziative comuni. Inoltre, occorre disporre di una struttura adeguata e di un mandato chiaro di cooperazione che risponda alle esigenze operative delle autorità di regolamentazione. La forma precisa di cooperazione tra le autorità di regolamentazione nazionali dipende dal tipo d'informazioni e dati che si possono scambiare.

Un primo passo immediato verso la cooperazione è lo scambio di informazioni generali e migliori pratiche, per mettere in comune le conoscenze e l'esperienza e sviluppare la fiducia e il senso di reciproco interesse tra le autorità. In un secondo momento, grazie al dialogo con gli Stati membri, la Commissione valuterà ulteriormente le possibilità di scambio di dati personali, nel rispetto delle norme nazionali e dell'UE sulla protezione dei dati. A tal fine, il

ricorso al sistema d'informazione del mercato interno (IMI¹⁴) potrebbe facilitare la cooperazione amministrativa tra Stati membri.

La cooperazione all'interno dell'UE non risolverà tutti i problemi del mercato della raccolta a distanza. Molti di questi sono di tipo transfrontaliero, con origine spesso fuori dell'UE. Per coordinare gli interventi e promuovere iniziative nei confronti dei paesi fuori dell'UE, la Commissione, di concerto con gli Stati membri, individuerà le questioni da trattare con i paesi terzi e si impegnerà a rafforzare il dialogo con essi.

1.2.3. Assicurare un controllo efficace a livello nazionale

È fondamentale che gli Stati membri attuino la legislazione nazionale in modo efficace – il cui prerequisito di base è la conformità al diritto dell'UE - per assicurare il conseguimento degli obiettivi di interesse generale delle loro politiche in materia di gioco d'azzardo. Tali controlli dipendono anche da una solida struttura organizzativa e da piene competenze dell'autorità nazionale in materia, da un'adequata cooperazione amministrativa con le altre autorità di regolamentazione e da strumenti di controllo idonei.

Le misure d'esecuzione sono volte a ridurre il primo contatto dei cittadini con l'offerta di servizi transnazionali di gioco d'azzardo on-line non conformi alla legislazione vigente nello Stato membro destinatario ("non autorizzati")¹⁵, e ad assicurare la conformità alle norme e ai principi comuni nazionali in materia di gioco d'azzardo, ad esempio l'istruzione e l'informazione dei giocatori, la comprensione delle scelte e dei comportamenti dei giocatori e la promozione di una condotta responsabile del settore. Le misure d'esecuzione efficaci, quali la limitazione dell'accesso ai siti web che offrono servizi di gioco d'azzardo non autorizzati o il blocco dei pagamenti tra giocatori e operatori non autorizzati, offrono determinati vantaggi ma possono anche comportare inconvenienti. Tali misure richiedono pertanto un'attenta valutazione alla luce della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali del TFUE. Le misure pratiche di esecuzione che impongono agli intermediari on-line di intervenire laddove ospitano offerte illegali (ritirando l'offerta o impedendo l'accesso all'offerta ai clienti in determinati Stati membri) potrebbero beneficiare di chiarimenti in merito alle procedure da seguire. La Commissione sta preparando un'iniziativa orizzontale sulle procedure di notifica e di intervento che dovrebbe fornire i chiarimenti necessari. Si potrebbe inoltre intensificare la

¹⁴ Nel settembre/ottobre 2012 si prevede che Parlamento europeo e Consiglio adottino formalmente il regolamento relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (in base alla proposta della Commissione COM/2011/0522 definitivo). Il regolamento offrirà la possibilità di avviare progetti pilota intesi a saggiare l'uso dell'IMI per la cooperazione amministrativa, compreso lo scambio di dati personali, in ogni settore del mercato unico, fermo restando un fondamento giuridico per lo scambio dei suddetti dati.

¹⁵ Il fatto che dei servizi di raccolta non siano autorizzati nello Stato membro destinatario non implica che non siano regolamentati nello Stato membro d'origine né che non siano autorizzati in altri Stati membri destinatari.

cooperazione attraverso la rete istituita dal regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, che permette interventi transfrontalieri¹⁶.

INTERVENTI PRINCIPALI

La Commissione:

- agevolerà la cooperazione amministrativa tra le autorità di regolamentazione del gioco d'azzardo ed esaminerà le possibilità offerte dal regolamento IMI in merito allo scambio di informazioni/cooperazione tra Stati membri entro il 2013;
- intensificherà lo scambio d'informazioni e migliori pratiche sulle misure d'esecuzione ed esaminerà i vantaggi e gli eventuali limiti delle misure d'esecuzione pratica, quali il blocco dei pagamenti e l'accesso impedito ai siti web a livello dell'UE;
- entro la fine del 2012 fornirà chiarimenti sulle procedure di notifica e intervento su contenuti non autorizzati ma ospitati da intermediari on-line nell'UE¹⁷;
- svilupperà un dialogo a livello normativo con i paesi terzi.

Si raccomanda agli Stati membri di:

- istituire autorità di regolamentazione del gioco d'azzardo con competenze precise e assicurare la cooperazione con altre autorità competenti;
- valutare in che modo informare i consumatori delle offerte autorizzate a disposizione in modo da guidare la domanda verso il mercato legale.

1.3. Tutela dei consumatori e dei cittadini

Nell'insieme gli Stati membri dell'UE convergono sull'obiettivo di tutelare i cittadini, benché differiscano sugli approcci normativi e tecnici adottati per conseguire questo obiettivo. Occorre intervenire adeguatamente a livello dell'UE per: 1) distogliere i consumatori dalle offerte non regolamentate e potenzialmente dannose; 2) tutelare i minori dall'accesso ai locali di gioco d'azzardo; 3) proteggere altri gruppi vulnerabili; 4) prevenire lo sviluppo di patologie legate al gioco d'azzardo¹⁸. Tutti i cittadini dovrebbero godere di un elevato livello di protezione in tutto il mercato interno.

Salvo il pieno diritto di ciascuno Stato membro di determinare il regime normativo dei servizi di gioco d'azzardo, la Commissione rileva notevoli vantaggi nello sviluppo di una serie di possibilità di gioco autorizzate per dissuadere effettivamente i consumatori dall'accogliere altre offerte di gioco. È importante che gli operatori autorizzati siano in grado di offrire prodotti sufficientemente attraenti, poiché in mancanza di offerte credibili e sostenibili i

¹⁶ Regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»).

¹⁷ Per ulteriori informazioni: http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/notice-and-action/index_en.htm

¹⁸ Ad esempio il gioco d'azzardo problematico, il gioco patologico, il gioco compulsivo.

consumatori continueranno a rivolgersi a siti web di giochi d'azzardo non regolamentato, con conseguenze potenzialmente dannose.

1.3.1. Verso un elevato livello di protezione nell'UE

Si stimano a circa 6,84 milioni i consumatori europei che partecipano ai giochi d'azzardo a distanza¹⁹. In un ambiente intrinsecamente transnazionale i consumatori devono poter fare scelte informate ed essere in grado di riconoscere le offerte autorizzate. Dinanzi a un eccesso d'informazione, i consumatori si basano sulle denominazioni²⁰. Pertanto la Commissione raccomanda che informazioni dettagliate sull'autorità di regolamentazione competente figurino in evidenza sul sito degli operatori e che sia migliorato il livello d'informazione e di conoscenza dei consumatori.

Vari Stati membri hanno esperienza in materia di tutela dei consumatori nell'ambiente online; il settore del gioco d'azzardo ha altresì sviluppato competenze tecniche di valore e approcci autoregolamentati per un gioco socialmente responsabile. Tutti i soggetti interessati devono impegnarsi: occorre trovare il giusto equilibrio, in quanto le misure di tutela dei consumatori non devono avere l'effetto avverso d'indurre i giocatori a cercare offerte più allettanti su siti non regolamentati.

Una serie comune di principi elaborati a livello UE dovrebbe mirare ad assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori, tali principi dovrebbero comprendere la registrazione effettiva ed efficace dei giocatori, l'accertamento della loro età e identità, in particolare nel quadro di operazioni monetarie, controlli fattuali (movimento contabile, segnalazioni d'avvertimento, rinvio verso linee d'assistenza) politica di non concessione di credito, protezione dei fondi dei giocatori, possibilità di autorestrizione (limiti di tempo e finanziari, esclusione volontaria) assistenza del consumatore e gestione efficiente dei reclami²¹.

In una prima fase, la Commissione elaborerà una raccomandazione sulla tutela comune dei consumatori.

1.3.2. Garantire la tutela dei minori

La tutela dei minori dev'essere una priorità anche perché in Europa il 75% dei giovani tra i 6 e i 17 anni usa internet²². Le misure di tutela preventive dovrebbero evitare che i minori ottengano l'accesso a contenuti di gioco d'azzardo. La raccomandazione dovrebbe pertanto promuovere sistemi normativi che forniscano strumenti adeguati di accertamento dell'età e assicurino il controllo da parte degli operatori. Inoltre i siti di gioco d'azzardo dovrebbero

¹⁹ H2 Gambling Capital.

²⁰ Un'agenda europea dei consumatori - Stimolare la fiducia e la crescita (COM(2012) 225 final).

²¹ Come indicato nella proposta di direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (ADR) e nella proposta di regolamento relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori):

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm.

²² Strategia europea per un'internet migliore per i ragazzi (COM(2012) 196 final).

essere indotti a riportare avvisi sui quali sia indicato chiaramente “*il gioco d’azzardo è vietato ai minori*” e fornire informazioni sull’attuazione delle misure di accertamento dell’età. Questi tipi di misure dovrebbero essere integrate da più ampi sforzi, ad esempio verso una maggiore sensibilizzazione dei genitori sui rischi connessi all’internet e sul filtraggio dei programmi in casa. Inoltre, tutti gli operatori dovrebbero gestire le loro attività in modo responsabile.

1.3.3. Aumentare la pubblicità responsabile

La pubblicità responsabile è essenziale per far sì che i cittadini siano consapevoli di quanto segue: 1) il gioco d’azzardo è soggetto a limiti di età; 2) il gioco d’azzardo può essere dannoso se praticato in modo irresponsabile; 3) i rischi possono essere finanziari, sociali o legati alla salute. Nell’UE non tutti gli Stati membri dispongono di regolamentazione sulla pubblicità specifica ai servizi di raccolta. Alcuni Stati membri hanno codici di condotta dedicati. Il settore del gioco d’azzardo e quello della pubblicità hanno anche adottato approcci autoregolamentati. Tutti i cittadini dell’UE devono essere adeguatamente informati sulle scelte che operano e sui rischi associati al gioco d’azzardo.

La Commissione preparerà una raccomandazione sulla pubblicità del gioco d’azzardo responsabile per far sì che gli operatori autorizzati in un dato Stato membro pubblicizzino un gioco d’azzardo socialmente responsabile e forniscano le informazioni essenziali ai consumatori. Affinché la raccomandazione sia del tutto efficace, sia gli Stati membri sia il settore saranno invitati a contribuire a definirne il campo d’applicazione e la struttura. Gli Stati membri saranno esortati a prevedere sanzioni adeguate in caso di violazione o non conformità. La raccomandazione completerà la direttiva sulle pratiche commerciali sleali²³.

1.3.4. Prevenire il gioco d’azzardo problematico e la dipendenza

Sulla base delle risposte al libro verde, si può stimare che una percentuale tra lo 0,5 e il 3% della popolazione dell’UE soffre di un qualche tipo di patologia legata al gioco d’azzardo. Non sono al momento disponibili dati sull’entità né sulla varietà di tali patologie. Inoltre studi e inchieste attuali non consentono di trarre conclusioni indiscutibili. È necessaria una migliore comprensione degli elementi seguenti: 1) le attuali definizioni; 2) i fattori determinanti del disturbo (ad esempio, corsa alla rivincita dopo una perdita, messaggi commerciali, accessibilità, frequenza); 3) nessi causali tra i tipi di giochi/scommesse; 4) adeguatezza degli strumenti di prevenzione (ad esempio, segnalazioni di avvertimento, autolimitazioni, restrizioni su taluni giochi/scommesse); 5) tipo di trattamento necessario.

La Commissione sta attualmente cercando di ottenere informazioni pertinenti attraverso ALICE RAP²⁴, un progetto di ricerca cofinanziato dall’UE volto tra l’altro a inserire dati,

²³ Direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE e il regolamento (CE) n. 2006/2004.

²⁴ Si tratta di un progetto interdisciplinare nell’ambito del Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico incentrato sulla ricerca relativa alla dipendenza e agli stili di vita in Europa nel quinquennio 2011-2015. Per maggiori informazioni: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/486_en.html

classificare la patologia, valutare i fattori determinanti e la transizione verso la dipendenza, presentare pratiche di gestione delle dipendenze e fornire un quadro consolidato dell'entità del problema nell'UE. Sulla base delle relazioni intermedie che saranno redatte nell'ambito del presente progetto, la Commissione valuterà l'opportunità di avviare iniziative per una ricerca sullo sviluppo delle patologie legate al gioco d'azzardo, compresi il rilevamento e il trattamento.

INTERVENTI PRINCIPALI

La Commissione:

- adotterà raccomandazioni sulla tutela comune dei consumatori e sulla pubblicità del gioco d'azzardo responsabile nel 2013;
- sosterrà un'analisi comparativa e una verifica degli strumenti di controllo a disposizione dei genitori attraverso il programma per l'uso sicuro di Internet²⁵ e il meccanismo per collegare l'Europa²⁶;
- esaminerà le raccomandazioni sulla dipendenza dal gioco d'azzardo su Internet tra gli adolescenti in base a EU NET ADB²⁷ nel 2012;
- riferirà sui gruppi di lavoro pertinenti nel quadro di ALICE RAP e procederà ad una valutazione dei risultati della ricerca;
- valuterà le prestazioni di mercato dei servizi di gioco d'azzardo on-line nel quadro della relazione annuale sul monitoraggio del mercato da parte dei consumatori a partire dal 2013.

Si raccomanda agli Stati membri di:

- intensificare l'informazione e le iniziative di sensibilizzazione ai rischi connessi al gioco d'azzardo e alle offerte di gioco non regolamentate;
- migliorare la cooperazione tra le autorità di regolamentazione in materia e le organizzazioni dei consumatori;
- aumentare la disponibilità e l'uso di pratiche di sicurezza on-line per i bambini e i giovani in modo da evitare che accedano ai siti di gioco d'azzardo;
- indagare e raccogliere dati sulle patologie dovute al gioco.

²⁵ Decisione n. 1351/2008/CE relativa a un programma comunitario pluriennale per la protezione dei bambini che usano Internet e altre tecnologie di comunicazione.

²⁶ Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (COM(2011) 665).

²⁷ Al fine di valutare la prevalenza e i fattori determinanti dell'uso di Internet al limite della dipendenza, nonché l'effettiva dipendenza da Internet tra gli adolescenti europei.

1.4. Prevenzione delle frodi e del riciclaggio di denaro

I principali obiettivi di interesse generale degli Stati membri sono la prevenzione delle frodi nel gioco d'azzardo e la prevenzione del riciclaggio di denaro. La frode con carta di credito e il furto degli estremi bancari risultano essere i reati più comuni in relazione al gioco d'azzardo a distanza. Il gioco d'azzardo a distanza può anche essere sfruttato per riciclare proventi di attività illecite. Questi reati penali sono spesso commessi oltre frontiera nell'ambito della criminalità organizzata.

Le autorità degli Stati membri e gli operatori regolamentati devono affrontare una serie di sfide in merito all'applicazione effettiva dei meccanismi antifrode e antiriciclaggio. È possibile venirne a capo con successo grazie alla cooperazione e al coordinamento internazionali, ad esempio attraverso una cooperazione strutturata tra le autorità nazionali in materia di gioco d'azzardo, la polizia nazionale e le autorità internazionali di contrasto della criminalità. Nelle dovute proporzioni, le misure di prevenzione e protezione attinenti anche alla lotta al riciclaggio di denaro (ad esempio il divieto di incorrere in una perdita su base anonima) dovrebbero essere valutate anche nell'ambito della raccomandazione sulla tutela comune dei consumatori. Occorre inoltre formare la magistratura su questioni inerenti alle frodi e al riciclaggio di denaro connessi al gioco d'azzardo.

1.4.1. Ampliare le misure di lotta al riciclaggio di denaro

Per quanto riguarda le attività di gioco d'azzardo, la direttiva antiriciclaggio²⁸ si applica attualmente solo ai casinò. Alcuni Stati membri hanno già esteso il campo d'applicazione della direttiva ad altre forme di gioco d'azzardo e vari operatori regolamentati applicano strumenti quali le procedure di accertamento del cliente, l'elaborazione del suo profilo e il monitoraggio dei pagamenti. Per creare condizioni di parità per tutti gli operatori del settore e assicurare un livello di tutela raffrontabile tra gli Stati membri, occorre un'applicazione più ampia della direttiva a tutti i servizi di raccolta.

Nell'ambito della revisione della direttiva, la Commissione valuterà l'eventualità di estenderne il campo d'applicazione a tutte le forme di gioco d'azzardo, nel pieno rispetto della proporzionalità.

1.4.2. Lotta al furto d'identità e ad altre forme di criminalità informatica

Dalla consultazione pubblica è parso evidente che il tipo più comune di frode nel gioco d'azzardo è il furto d'identità. Ciò sembra tuttavia riflettere un modello più generale, ossia il problema sempre più grave che il furto d'identità e le altre forme di criminalità informatica creano all'offerta dei servizi on-line. Questi problemi sono trattati attualmente dalla Commissione nell'ambito dei lavori sulla criminalità informatica, anche attraverso la recente

²⁸ Direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

proposta di istituire un Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica²⁹. Per garantire che le soluzioni individuate in quest'ambito contribuiscano anche a ottenere servizi più sicuri di gioco d'azzardo on-line, la Commissione favorirà gli scambi di esperienze e buone prassi nella lotta alla criminalità informatica in sede di gruppo di esperti sul gioco d'azzardo, nonché gli scambi con il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica, se opportuno.

1.4.3. Preservare la sicurezza delle attrezzature di gioco

Quando decidono in merito alle domande di licenza per il gioco d'azzardo, le autorità competenti degli Stati membri richiedono di norma la certificazione delle attrezzature di gioco a distanza, compreso il software in materia. Per garantire un livello di sicurezza analogo nel gioco d'azzardo a distanza nell'UE, ridurre l'onere amministrativo relativo alle varie procedure nazionali di certificazione e prevedere la possibilità di interoperabilità laddove opportuno, la Commissione esaminerà i vantaggi dell'introduzione di una certificazione UE standard sull'attrezzatura di gioco.

INTERVENTI PRINCIPALI

La Commissione:

- vaglierà l'opportunità di ampliare il campo d'applicazione della direttiva antiriciclaggio a tutte le forme di gioco d'azzardo nel 2012;
- incoraggerà, nell'ambito dei lavori sulla criminalità informatica, gli scambi di esperienze e buone pratiche in sede di gruppo di esperti sul gioco d'azzardo, nonché gli scambi con il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica, se opportuno;
- esaminerà la possibilità di uno standard UE sull'attrezzatura di gioco d'azzardo, compreso il software nel 2013.

Si raccomanda agli Stati membri di:

- promuovere la formazione della magistratura su questioni inerenti alla frode e al riciclaggio di denaro connessi al gioco d'azzardo.

1.5. Preservare l'integrità dello sport ed evitare il fenomeno delle partite truccate

Le scommesse relative alle partite truccate sono un tipo di frode specifica che va contro gli interessi delle organizzazioni sportive, dei tifosi, dei soggetti interessati (consumatori) e degli operatori di gioco d'azzardo regolamentati. Le partite truccate violano il principio di equità della gara sportiva, che è uno degli obiettivi dell'intervento dell'UE nel settore dello sport (articolo 165 del TFUE). Per affrontare la questione sono necessari gli sforzi concordati e coordinati delle autorità pubbliche, delle organizzazioni sportive e degli operatori di gioco

²⁹ Lotta alla criminalità nell'era digitale: istituzione di un Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica (COM(2012) 140 final).

d'azzardo³⁰. Nell'UE sono predisposti vari meccanismi di regolamentazione (condizioni di licenza del gioco d'azzardo, statuti delle federazioni sportive) e di autoregolamentazione (codici di condotta) oltre a campagne educative, norme sul conflitto d'interessi, sistema di monitoraggio delle scommesse e strumenti di allarme (denunce di irregolarità, linee d'urgenza ecc.). Esiste una cooperazione tra i soggetti interessati, ma è di entità limitata. È evidente la necessità di maggiore cooperazione tra gli operatori di scommesse, organismi sportivi e autorità competenti, comprese quelle di regolamentazione del settore del gioco d'azzardo, a livello sia nazionale che internazionale.

1.5.1. Promuovere la cooperazione tra le parti interessate

Gli accordi di cooperazione sono uno strumento utile in questo settore e la Commissione ne incoraggia lo sviluppo e l'estensione a tutte le parti interessate (operatori di gioco d'azzardo, organizzazioni sportive, autorità di regolamentazione). Tali accordi agevolano effettivamente la creazione di punti di contatto nazionali in cui tutte le parti interessate coinvolte nella lotta alle partite truccate a livello nazionale possono incontrarsi, scambiare informazioni e coordinare gli interventi. I punti di contatto nazionali sono un elemento essenziale per l'efficienza della cooperazione ai fini della lotta alle partite truccate a livello dell'UE e mondiale.

1.5.2. Messa a punto di misure di lotta alle partite truccate

Gli approcci degli Stati membri al finanziamento delle misure di lotta alle partite truccate variano sensibilmente e nessuno dei modelli attualmente applicati risulta più o meno efficiente degli altri.

La Commissione elaborerà in una raccomandazione misure di lotta alle partite truccate applicabili a tutti gli Stati membri e alle discipline sportive, in cooperazione con le parti interessate al fine di: 1) promuovere uno scambio più efficiente di buone pratiche nella prevenzione delle scommesse collegate a partite truccate, comprese le iniziative di sensibilizzazione e formazione per gli operatori del settore dello sport; 2) assicurare l'informazione reciproca e interventi volti a controllare attività sospette da parte di organismi, operatori o autorità di regolamentazione dello sport, anche raccogliendo dati affidabili sull'entità del problema; 3) stabilire disposizioni minime sul conflitto d'interessi, ad esempio il divieto di scommettere per sportivi e funzionari del settore, e l'esclusione delle manifestazioni giovanili dalle scommesse; 4) introdurre linee d'urgenza e altri meccanismi di denuncia d'irregolarità o di allarme. A tal fine saranno organizzati seminari cui parteciperanno esperti in materia di gioco d'azzardo.

³⁰ Cfr. la dichiarazione di Nicosia del 20 settembre 2012 sulla lotta alle partite truccate.

1.5.3. Garantire un'efficace deterrenza per le partite truccate

Dallo studio sulle partite truccate nello sport³¹ è risultato che questo fenomeno è considerato un reato penale in tutti gli Stati membri. Vi si legge inoltre che l'incriminazione specifica dei reati sportivi non ha necessariamente comportato un miglioramento del rispetto delle regole né un minor numero di casi sospetti. Le principali carenze in relazione all'azione penale per i casi di partite truccate sono di tipo operativo e le iniziative a livello dell'UE dovrebbero mirare a migliorare l'esecuzione delle disposizioni di lotta alle partite truccate.

La Commissione partecipa ai lavori del Consiglio d'Europa su un'eventuale convenzione contro la manipolazione dei risultati sportivi, volta ad offrire ai sistemi nazionali strumenti, competenze e risorse necessari per combattere questa minaccia.

1.5.4. Promozione della cooperazione internazionale

Con una parte dei fondi disponibili a titolo dell'azione preparatoria - Partenariati europei per lo sport 2012³², la Commissione lancerà progetti di prova volti a promuovere la cooperazione internazionale nella prevenzione delle partite truccate. Proseguirà anche la cooperazione con il Comitato olimpico internazionale (CIO) e il Consiglio d'Europa i quali avevano proposto ed elaborato misure per combattere il fenomeno a livello mondiale³³. La Commissione esaminerà la possibilità di inserire la tutela dell'integrità dello sport e la lotta alle partite truccate nelle discussioni con i paesi terzi e le con le organizzazioni internazionali competenti nel settore dello sport.

INTERVENTI PRINCIPALI

La Commissione:

- nel 2014 adotterà una raccomandazione sulle buone prassi nella prevenzione e nella lotta contro le scommesse legate alle partite truccate;
- parteciperà attivamente ai lavori del Consiglio d'Europa sull'eventualità di una convenzione sulla manipolazione dei risultati sportivi;
- promuoverà la cooperazione internazionale e il dialogo nella prevenzione delle partite truccate.

Si raccomanda agli Stati membri di:

- istituire punti di contatto nazionali che raggruppino tutti i soggetti coinvolti nella lotta al fenomeno delle partite truccate;
- attrezzare i sistemi nazionali giuridici e amministrativi con strumenti, competenze e risorse atte a combattere le partite truccate;
- prendere in considerazione il finanziamento sostenibile di misure volte a tutelare l'integrità dello sport.

³¹ http://ec.europa.eu/sport/news/20120410-study-on-match-fixing_en.htm

³² http://ec.europa.eu/sport/news/20120417-2012-call-for-proposals_en.htm

³³ CM/Rec(2011) 10, raccomandazioni del CIO del 2 febbraio 2012 contro le partite truccate.

2. CONCLUSIONI

La risposta alle varie sfide di tipo normativo e tecnico del settore del gioco d'azzardo a distanza richiede misure solide ed efficaci. Gli interventi indicati nella presente comunicazione formano una strategia completa per dare una risposta a tali sfide.

La Commissione europea collaborerà con Parlamento europeo, Stati membri e tutte le parti interessate alla rapida applicazione della presente comunicazione. Lancerà una prima riunione del gruppo di esperti sul gioco d'azzardo nel 2012 e avvierà un dialogo con tutti gli interessati. Nel 2013 si terrà una conferenza delle parti interessate.

La Commissione europea valuterà l'attuazione della presente comunicazione e l'applicazione delle misure da parte di Stati membri e parti interessate e riferirà sui progressi realizzati in una relazione entro due anni dall'adozione della comunicazione stessa. Nella relazione la Commissione valuterà se gli interventi siano stati sufficienti, soprattutto per quanto riguarda l'obiettivo di una più efficace tutela dei consumatori e quello di scoraggiare le partite truccate. La Commissione valuterà altresì se i suddetti interventi conferiscano un quadro UE adeguato per il gioco d'azzardo a distanza o se occorran misure complementari, legislative se necessario, a livello UE.