

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

A6-0064/2009

17.2.2009

RELAZIONE

sull'integrità del gioco d'azzardo online
((2008/2215)(INI))

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

Relatore: Christel Schaldemose

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	10
OPINIONE DELLA MINORANZA	13
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	14

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'integrità del gioco d'azzardo online ((2008/2215)(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 49 del trattato CE,
- visto il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato CE,
- vista la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee¹,
- vista la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno² (direttiva sui servizi),
- vista la direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive³ (direttiva sui servizi mediatici audiovisivi),
- vista la direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno⁴ (direttiva sul commercio elettronico),
- vista la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo⁵,
- vista la sua risoluzione, dell'8 maggio 2008, sul Libro bianco sullo sport⁶,
- viste l'interrogazione orale presentata alla Commissione il 16 ottobre 2006 dalla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori sul gioco d'azzardo e le scommesse sportive nel mercato interno⁷, la successiva discussione del 14 novembre 2006 in seno alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e la risposta dei membri della Commissione,
- visto il documento informativo sul gioco d'azzardo online, incentrato sull'integrità e sul

¹ Schindler 1994 (C-275/92), Läära 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Placanica 2007 (C-338/04), Unibet 2007 (C- 432/05), UNIRE 2007 (C- 260/04).

² GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

³ GU L 332 del 18.12.2007, pag. 27.

⁴ GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

⁵ GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15.

⁶ Testi approvati, P6_TA(2008)0198.

⁷ O-0118/2006.

codice di condotta per il gioco d'azzardo, presentato al Parlamento europeo dalla Europe Economics Research Ltd,

- visto lo studio del 14 giugno 2006 sui servizi del gioco d'azzardo nel mercato interno dell'Unione europea, elaborato per la Commissione dall'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC),
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (A6-0064/2009),
- A. considerando che, secondo quanto emerso dal precitato studio dell'ISDC, attualmente il gioco d'azzardo online, caratterizzato nel 2004 da un reddito lordo pari a 2-3 miliardi di euro, rappresenta circa il 5% del mercato globale del gioco d'azzardo dell'UE e che la sua rapida crescita sembra inevitabile,
- B. considerando che il reddito generato dalle attività di gioco d'azzardo gestite o autorizzate dal governo rappresenta di gran lunga la più importante fonte di reddito delle organizzazioni sportive in molti Stati membri,
- C. considerando che tradizionalmente le attività di gioco d'azzardo, compreso il gioco d'azzardo online, sono state severamente disciplinate in tutti gli Stati membri sulla base del principio di sussidiarietà, al fine di proteggere i consumatori dalla dipendenza e dalla frode, di prevenire il riciclaggio di denaro sporco e altri crimini finanziari, come anche le partite dal risultato concordato, e di preservare l'ordine pubblico; considerando che la Corte di giustizia delle Comunità europee accetta che la libertà di stabilimento e la libera fornitura di servizi subiscano limitazioni alla luce di obiettivi di interesse generale, qualora tali limitazioni siano proporzionali e non discriminatorie;
- D. considerando che tutti gli Stati membri hanno differenziato le suddette restrizioni sulla base del tipo di servizio di gioco d'azzardo interessato come, per esempio, i giochi di casinò, le scommesse sportive, le lotterie o le scommesse sulle corse dei cavalli; considerando che la maggioranza degli Stati membri vieta lo svolgimento – compreso quello eseguito da operatori locali – dei giochi di casinò online e che un numero significativo di Stati vieta altresì le scommesse sportive e le lotterie online,
- E. considerando che le attività di gioco d'azzardo sono escluse dal campo di applicazione delle direttive 2006/123/CE (direttiva sui servizi), 2007/65/CE (direttiva sui servizi mediatici audiovisivi) e 2000/31/CE (direttiva sul commercio elettronico) e che, nella sua risoluzione dell'8 maggio 2008 relativa al Libro bianco sullo sport, il Parlamento europeo ha espresso preoccupazione in merito a un'eventuale deregolamentazione del gioco d'azzardo,
- F. considerando che gli Stati membri hanno regolamentato i loro mercati del gioco d'azzardo tradizionale al fine di proteggere i consumatori dalla dipendenza, dalla frode, dal riciclaggio di denaro e dalla prassi di concordare i risultati delle partite; considerando che è più difficile raggiungere simili obiettivi politici nel settore del gioco d'azzardo online,

- G. considerando che la Commissione ha avviato procedure d'infrazione contro dieci Stati membri al fine di verificare se le misure nazionali che limitano l'offerta transfrontaliera di servizi di gioco d'azzardo online siano compatibili con il diritto comunitario, considerando che, come sottolineato dalla Commissione, tali procedure esulano dall'esistenza di monopoli o di lotterie nazionali in quanto tali, né hanno in alcun modo a che vedere con la liberalizzazione dei mercati del gioco d'azzardo in generale;
- H. considerando che un numero crescente di questioni pregiudiziali legate a cause inerenti al gioco d'azzardo viene deferito alla Corte di giustizia delle Comunità europee, il che dimostra palesemente la mancanza di chiarezza sull'interpretazione e l'applicazione della legislazione comunitaria in materia di gioco d'azzardo,
- I. considerando che, nell'ambito della presente risoluzione sul gioco d'azzardo online, per integrità si intende un impegno volto a prevenire non soltanto la frode e il crimine, ma anche il gioco d'azzardo problematico e dei minorenni rispettando la legislazione in materia di tutela dei consumatori e il diritto penale e tutelando le competizioni sportive da qualsiasi influenza indebita legata alle scommesse sportive,
- J. considerando che il gioco d'azzardo online comporta diversi fattori di rischio legati al gioco problematico quali, ad esempio, la facilità di accesso, la disponibilità di una varietà di giochi e minori costrizioni sociali¹,
- K. considerando che le scommesse sportive e gli altri giochi online si sono sviluppati rapidamente e in modo incontrollato (soprattutto per via transfrontaliera tramite Internet) e che la sempre presente minaccia rappresentata dal fenomeno di concordare i risultati delle partite e delle cosiddette "lay bets" (scommesse amatoriali) su eventi specifici nelle gare sportive rende lo sport particolarmente vulnerabile alle scommesse illegali,

Trasparenza del settore a tutela degli interessi pubblici e dei consumatori

1. sottolinea che, in conformità con il principio di sussidiarietà e con la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, gli Stati membri hanno un interesse a regolamentare e controllare i propri mercati del gioco d'azzardo conformemente alle proprie tradizioni e culture, nonché il diritto di farlo, al fine di proteggere i consumatori dalla dipendenza, dalla frode, dal riciclaggio di denaro sporco e dal fenomeno di concordare il risultato delle partite nello sport e di tutelare le strutture di finanziamento tradizionali che finanziano le attività sportive e alcune altre cause sociali negli Stati membri; sottolinea che anche tutte le altre parti interessate trarranno un beneficio da un mercato del gioco d'azzardo adeguatamente controllato e regolamentato; sottolinea che gli operatori del gioco d'azzardo devono osservare la legislazione dello Stato membro in cui forniscono i propri servizi e in cui risiedono i consumatori;

¹ Parere dell'avvocato generale Bot, del 14 ottobre 2008, nella causa C-42/07. Cfr. anche il precitato studio dell'ISDC (pag. 1450). Professore Gill Valentine, Literature review of children and young people's gambling (lavoro richiesto dalla commissione per il gioco d'azzardo del Regno Unito), settembre 2008.

2. sottolinea che i servizi di gioco d'azzardo devono essere considerati un'attività economica di natura molto speciale, per via degli aspetti di ordine pubblico e sociale e di assistenza sanitaria ad essi correlati, per la quale la concorrenza non migliorerà lo stanziamento delle risorse, ragione per cui il gioco d'azzardo richiede un approccio multipilastro; sottolinea che un approccio basato esclusivamente sul mercato interno non è appropriato in questo settore così delicato ed esorta la Commissione a prestare particolare attenzione ai pareri in materia della Corte di giustizia delle Comunità europee;
3. sostiene il lavoro avviato in seno al Consiglio, sotto la presidenza francese, che affronta questioni relative al gioco d'azzardo online e tradizionale e alle scommesse; invita il Consiglio a continuare a tenere discussioni ufficiali vertenti su una potenziale soluzione politica in merito al metodo da adottare per definire e affrontare i problemi derivanti dal gioco d'azzardo online ed esorta la Commissione a sostenere detto processo, a svolgere studi e a presentare adeguate proposte auspicate dal Consiglio per il conseguimento di obiettivi comuni nel settore del gioco d'azzardo online;
4. esorta gli Stati membri a cooperare strettamente al fine di risolvere i problemi di ordine pubblico e sociale derivanti dal gioco d'azzardo online transfrontaliero, quali ad esempio la dipendenza dal gioco e l'uso illecito di dati personali o di carte di credito; esorta le istituzioni dell'UE a cooperare con gli Stati membri nella lotta contro ogni offerta di servizi di gioco d'azzardo non autorizzata o illegale, a proteggere i consumatori e a prevenire le frodi; sottolinea l'esigenza di una posizione comune relativa al metodo per conseguire detto obiettivo;
5. sottolinea che i legislatori e gli operatori dovrebbero cooperare strettamente con gli altri attori che operano nel settore del gioco d'azzardo online, quali ad esempio gli operatori del settore, i legislatori, le organizzazioni dei consumatori, le organizzazioni sportive, le associazioni del settore e i media, che condividono la responsabilità di garantire l'integrità del gioco d'azzardo online e di informare i consumatori circa le possibili conseguenze negative;

Lotta contro la frode e altri comportamenti criminali

6. sottolinea che le attività criminali quali il riciclaggio di denaro e l'economia sommersa possono essere associate alle attività di gioco d'azzardo e avere un impatto sull'integrità degli eventi sportivi; ritiene che la minaccia all'integrità dello sport e delle gare sportive abbia massicce ripercussioni sulla partecipazione della cittadinanza, uno dei principali fattori che contribuisce alla salute pubblica e all'integrazione sociale; è del parere che, qualora lo sport fosse percepito quale oggetto di manipolazioni per il guadagno economico dei giocatori, dei funzionari o di terzi anziché essere praticato conformemente ai suoi valori e alle sue regole e per il piacere dei suoi sostenitori, ne potrebbe derivare una perdita di fiducia pubblica;
7. è del parere che la crescita del gioco d'azzardo online dia adito a maggiori opportunità di pratiche corrotte quali la frode, le partite dal risultato concordato, i sistemi di scommesse illegali e il riciclaggio di denaro sporco, sia perché i giochi online possono essere creati e smantellati molto rapidamente, sia a causa della proliferazione di operatori offshore; esorta la Commissione, Europol e le altre istituzioni nazionali e internazionali a monitorare da vicino e a notificare i risultati dei controlli in tale ambito;

8. ritiene che la difesa dell'integrità delle gare e degli eventi sportivi necessiti della collaborazione tra titolari di diritti sportivi, operatori di scommesse online e autorità pubbliche a livello nazionale, europeo e internazionale;
9. invita gli Stati membri a garantire che gli organizzatori di gare sportive, gli operatori di scommesse e le autorità di regolamentazione cooperino sulle misure da intraprendere per far fronte ai rischi connessi alle attività di scommesse illegali e alla prassi di concordare il risultato delle partite nello sport e definiscano un quadro normativo realizzabile, equo e sostenibile finalizzato a tutelare l'integrità dello sport;
10. sottolinea che le scommesse sportive costituiscono una forma di sfruttamento commerciale delle gare sportive ed esorta gli Stati membri ad adoperarsi affinché dette gare non siano soggette ad alcun uso commerciale non autorizzato, segnatamente attraverso il riconoscimento di un diritto per gli organizzatori di eventi sportivi, e a creare strumenti volti a garantire eque retribuzioni finanziarie a vantaggio dello sport professionale e amatoriale a tutti i livelli; invita la Commissione a prendere in esame la possibilità di riconoscere agli organizzatori di gare sportive un diritto di proprietà intellettuale (riconducibile al diritto all'immagine) su dette gare;

Prevenzione del pregiudizio arrecato al consumatore

11. ritiene che Internet, fornendo potenzialmente l'opportunità di giocare d'azzardo online in privato in qualsiasi momento, con risultati immediati e con la possibilità di scommettere ingenti somme di denaro, crei nuove circostanze che possono favorire la dipendenza dal gioco d'azzardo; osserva, tuttavia, che ancora non si conoscono pienamente gli effetti sui consumatori delle specifiche forme di servizi di gioco d'azzardo offerte online e che la questione dovrebbe essere oggetto di indagini dettagliate;
12. richiama l'attenzione sulla crescente preoccupazione nei confronti della capacità dei giovani di accedere, legalmente o illegalmente, alla possibilità di giocare d'azzardo online e sottolinea la necessità di effettuare controlli di età più efficaci e di fare in modo che i minori non possano avere accesso alle dimostrazioni gratuite dei giochi d'azzardo sui siti web;
13. sottolinea che i giovani in particolare possono avere difficoltà a distinguere tra i concetti di fortuna, destino, caso e probabilità; esorta gli Stati membri ad analizzare i fattori chiave di rischio che possono incrementare la probabilità che una persona (giovane) sviluppi un problema di gioco d'azzardo nonché a trovare gli strumenti idonei per far fronte a questi fattori;
14. è preoccupato per la crescente interconnessione tra la televisione interattiva, i telefoni cellulari e i siti Internet nell'offrire giochi d'azzardo a distanza od online rivolti soprattutto ai minori; ritiene che detta evoluzione porrà nuove sfide in ambito di regolamentazione e di protezione sociale;
15. è del parere che il gioco d'azzardo online sia in tutta probabilità fonte di rischi per i consumatori e che gli Stati membri potrebbero quindi legittimamente limitare la libera fornitura di servizi di giochi d'azzardo online al fine di tutelare i consumatori;

16. sottolinea che i genitori hanno responsabilità nella prevenzione del gioco d'azzardo e della dipendenza da gioco dei minorenni;
17. esorta, al contempo, gli Stati membri a stanziare fondi adeguati a favore della ricerca, della prevenzione e del trattamento dei problemi legati al gioco d'azzardo online;
18. ritiene che gli utili derivanti dal gioco d'azzardo dovrebbero essere usati a vantaggio della società, incluso il finanziamento rinnovabile a favore dell'istruzione, della salute, dello sport professionale e amatoriale e della cultura;
19. sostiene l'elaborazione di standard sul gioco d'azzardo online per quanto concerne i limiti d'età, il divieto di regimi di credito e di bonus per proteggere i giocatori vulnerabili, le informazioni sulle possibili conseguenze del gioco d'azzardo, le informazioni su dove cercare aiuto in caso di dipendenza, la potenziale dipendenza creata da alcuni giochi, ecc.;
20. esorta tutte le parti interessate ad affrontare il rischio di isolamento sociale causato dalla dipendenza dal gioco d'azzardo online;
21. ritiene che l'autoregolamentazione in merito alla pubblicità, alla promozione e alla fornitura dei giochi online non sia sufficientemente efficace e sottolinea pertanto la necessità di una regolamentazione e di cooperazione tra gli operatori del settore e le autorità;
22. esorta gli Stati membri a cooperare a livello europeo al fine di adottare misure contro qualsiasi forma di pubblicità o commercializzazione aggressiva del gioco d'azzardo online da parte di operatori pubblici o privati, comprese le dimostrazioni gratuite dei giochi, per proteggere in modo particolare i giocatori e i consumatori vulnerabili quali bambini e giovani;
23. propone di esaminare la possibilità di introdurre una somma massima mensile che una persona può dedicare alle attività di gioco d'azzardo o di obbligare gli operatori del gioco d'azzardo online a utilizzare carte prepagate per il gioco d'azzardo online da vendersi nei negozi;

Codice di condotta

24. osserva che un codice di condotta potrebbe ancora essere uno strumento aggiuntivo utile per raggiungere alcuni obiettivi pubblici (e privati) e per tener conto degli sviluppi tecnologici, dei cambiamenti delle preferenze dei consumatori o degli sviluppi delle strutture di mercato;
25. sottolinea che il codice di condotta rimane in definitiva un approccio di autoregolamentazione dettato dagli operatori del settore e può quindi intervenire soltanto in aggiunta e non in sostituzione della legislazione;
26. sottolinea altresì che l'efficacia del codice di condotta dipenderà in larga misura dal suo riconoscimento da parte dei legislatori nazionali e dei consumatori, nonché dalla sua applicazione;

Monitoraggio e ricerca

27. esorta gli Stati membri a documentare la portata e la crescita dei loro mercati del gioco d'azzardo online, nonché le sfide da esso derivanti;
 28. esorta la Commissione ad avviare uno studio sul gioco d'azzardo online e sul relativo rischio di dipendenza, considerando ad esempio in che misura la pubblicità contribuisce a creare dipendenza, se è possibile dar vita a una categorizzazione comune europea dei giochi in base alle potenzialità di creare dipendenza e quali sono le possibili misure preventive e curative;
 29. esorta la Commissione a esaminare in particolare il ruolo della pubblicità e della commercializzazione (comprese le dimostrazioni online gratuite dei giochi) in quanto fattori che incentivano, direttamente o indirettamente, i minori a giocare d'azzardo;
 30. esorta la Commissione, Europol e le autorità nazionali a raccogliere e condividere informazioni circa la portata della frode e di altri comportamenti criminali nel settore del gioco d'azzardo online, ad esempio tra gli attori coinvolti;
 31. esorta la Commissione a svolgere uno studio, in stretta collaborazione con i governi nazionali, sugli effetti economici e non della fornitura di servizi di gioco d'azzardo online transfrontaliero in termini di integrità, responsabilità sociale, tutela dei consumatori e questioni inerenti all'imposizione fiscale;
 32. sottolinea quanto sia importante che lo Stato membro di residenza del consumatore sia in grado di controllare, limitare e supervisionare efficacemente i servizi di gioco d'azzardo forniti sul suo territorio;
 33. esorta la Commissione e gli Stati membri a specificare il luogo d'imposizione fiscale delle attività di gioco d'azzardo online;
- o o
34. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

I. Introduzione

Le attività di gioco d'azzardo implicano una posta di denaro su giochi di fortuna, incluse le lotterie e le scommesse.

Il gioco d'azzardo online esiste dal 1996, anno della creazione, in Finlandia, del primo gioco di questo tipo. Da allora, il mercato del gioco d'azzardo online ha conosciuto una forte crescita. Secondo le stime disponibili, nel 2003 il mercato commerciale del gioco d'azzardo online nell'UE-25 ha prodotto redditi da gioco lordi (differenza tra le vincite degli operatori e il pagamento dei premi) pari a 51,5 miliardi di euro. Attualmente, il gioco d'azzardo online via Internet, telefoni cellulari o televisione interattiva rappresenta circa il 5% del mercato globale del gioco d'azzardo nell'UE, con redditi da gioco lordi pari a 2-3 miliardi di euro nel 2004. Si prevede che il mercato europeo del gioco d'azzardo online registrerà un tasso annuo di crescita pari a un minimo dell'8,4% (in Austria e in Ungheria) fino a un massimo del 17,6% (in Italia)¹.

Gli Stati membri hanno pertanto l'obbligo di adattare e sviluppare una normativa che consenta loro di adeguarsi alle preferenze dei consumatori e ai servizi dei fornitori. La natura specifica del gioco d'azzardo online mette in difficoltà i responsabili politici degli Stati membri. Innanzitutto, il gioco d'azzardo online implica un elemento transfrontaliero che consente agli operatori del settore di fornire i propri servizi ai consumatori di Stati membri diversi da quello in cui gli operatori hanno la propria sede. È quindi possibile che i consumatori non sappiano in quale paese si trova il fornitore di servizi. In secondo luogo, il gioco d'azzardo online aumenta il rischio che i fornitori non siano in grado di verificare l'identità del consumatore, dato che non è detto che la persona che utilizza la carta di credito ne sia il legittimo titolare. In terzo luogo, i siti per il gioco d'azzardo online possono essere creati rapidamente, per cui possono comparire e scomparire molto velocemente operatori disonesti. A differenza, inoltre, del gioco d'azzardo tradizionale, che consente agli operatori di verificare se il cliente è minorenne, ubriaco, sotto l'effetto di altre sostanze o se presenta un comportamento sospetto, per gli operatori del gioco d'azzardo online è difficile controllare i clienti. Infine, dato che l'accesso ai servizi di gioco d'azzardo online è facile e può avvenire in isolamento, vengono meno i controlli e le costrizioni sociali che possono essere esercitati attraverso la presenza altrui.

Regolamentazione

I mercati europei del gioco d'azzardo online sono regolamentati a livello nazionale conformemente al principio di sussidiarietà. Ne consegue una notevole eterogeneità dei quadri normativi relativi al mercato dell'UE del gioco d'azzardo (tradizionale e online). In venti Stati membri dell'UE, il gioco d'azzardo online è consentito, in sette è vietato. Tredici Stati membri hanno un mercato liberalizzato, sei presentano monopoli di Stato e uno ha autorizzato un

¹ PricewaterhouseCoopers, *Global Entertainment and Media Outlook: 2008-2012*, pag. 623. La crescita è calcolata in base all'incremento composto del reddito da gioco annuo.

monopolio privato¹.

Gli Stati membri che hanno vietato il gioco d'azzardo online nella sua totalità o che lo autorizzano soltanto in presenza di condizioni di monopolio sostengono che il divieto sia giustificato da motivi di ordine pubblico e sociale. Ci sono state, tuttavia, molte controversie sui cosiddetti monopoli nazionali del gioco d'azzardo. La Commissione ha ricevuto numerosi reclami da parte delle società del settore, di privati e di organizzazioni mediatiche secondo cui alcuni Stati membri proteggerebbero illegalmente i loro mercati del gioco d'azzardo e i redditi derivanti dai monopoli. La Commissione ha pertanto avviato procedure d'infrazione contro dieci Stati membri al fine di verificare se le misure nazionali che limitano l'offerta transfrontaliera del gioco d'azzardo online sono compatibili con il diritto comunitario².

La regolamentazione dei mercati dell'UE del gioco d'azzardo, siano essi tradizionali od online, è una questione estremamente delicata. Tuttavia sussiste una ovvia esigenza di chiarire il quadro normativo del gioco d'azzardo online. Attualmente, molte delle cause pendenti dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee sono connesse con il gioco d'azzardo. Una simile situazione è insoddisfacente sia per la Corte sia per gli Stati membri, per i consumatori e per i fornitori del settore.

Molte cause inerenti al gioco d'azzardo sono state rimesse alla decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee. Per alcune di esse è già stata emessa una sentenza (cfr. sotto), molte sono invece ancora pendenti. La giurisprudenza della Corte di giustizia comprende le seguenti cause: Schindler 1994 (C-275/92), Läärä 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Placanica 2007 (C-338/04), Unibet 2007 (C-432/05), UNIRE 2007 (C-260/04).

In suddette cause la Corte di giustizia delle Comunità europee ha affermato che la libera circolazione (articolo 49 del trattato UE) si applica ai servizi del gioco d'azzardo, precisando però che il gioco d'azzardo può presentare aspetti morali, religiosi e culturali, comportare un elevato rischio di reati o frodi e avere conseguenze negative a livello individuale e sociale³.

È quindi possibile giustificare eventuali restrizioni se necessarie per tutelare i consumatori, per mantenere l'ordine pubblico (prevenzione dei reati e delle frodi) e sociale (cultura o morale) e per evitare che il gioco d'azzardo si trasformi in una fonte di profitto privato. Le restrizioni devono però limitare le attività di gioco in modo coerente e sistematico, non devono essere discriminatorie e non devono andare oltre il necessario per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato⁴.

Va altresì sottolineato che il 14 novembre 2006, in occasione della sessione plenaria del Parlamento europeo tenutasi a Strasburgo, il commissario McCreevy ha risposto all'interrogazione orale sul gioco d'azzardo presentata dall'on. Arlene McCarthy, presidente della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, affermando che per

¹ Gioco d'azzardo online, documento informativo per il Parlamento europeo, Europe Economics, 20 ottobre 2008.

² http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

³ Sentenza della CGCE nella causa Schindler C-275/92.

⁴ Sentenza Gambelli C-243/01.

il momento è da escludere un'armonizzazione su scala europea della legislazione in materia di gioco d'azzardo.

III. Integrità

La relazione è incentrata sull'integrità del gioco d'azzardo online, che viene innanzitutto considerata come una serie di valori intesi a evitare le frodi commesse dagli operatori del gioco d'azzardo online nei confronti dei consumatori, dai consumatori nei confronti degli operatori o dai consumatori nei confronti di altri consumatori. L'integrità così intesa comprende anche tutte le misure finalizzate ad evitare attività criminali quali il riciclaggio di denaro sporco. La relazione descrive l'integrità anche in termini di comportamento degli operatori del gioco d'azzardo online, affrontando quindi anche il tema del gioco come fonte di dipendenza e del gioco dei minori.

La maggior parte dei consumatori è in grado di giocare senza correre il rischio di una dipendenza psicologica, tuttavia un numero ridotto, ma significativo, di individui rischia di trasformarsi in giocatori d'azzardo con problemi. L'OMS definisce gioco d'azzardo problematico qualsiasi gioco eccessivo che comporta problemi finanziari, sociali e/o psicologici¹. Il rischio di una dipendenza dal gioco è generalmente aggravato dalla disponibilità permanente delle opportunità di gioco, dalla frequenza delle vincite, dalla natura emozionante o attraente dei giochi, dalla possibilità di scommettere grosse somme, dalla disponibilità del credito per giocare, dall'ubicazione dei giochi in luoghi dove la gente può sentire l'impulso di giocare e dall'assenza di campagne informative sui rischi del gioco².

Il gioco d'azzardo online combina alcuni di questi fattori di rischio legati al gioco problematico. Gli operatori online possono, ad esempio, offrire un'ampia varietà di giochi (scommesse, roulette, poker, slot machines, ecc) e inserirne regolarmente di nuovi utilizzando nuove tecniche di marketing e di targeting basate sulle più innovative tecnologie di ricerca dei dati sul comportamento dei consumatori (spesa), che fanno rimanere il consumatore "incollato" allo schermo. Un aspetto preoccupante è dato dalla crescente interconnessione tra i servizi multimediali quali la televisione, i servizi telefonici e di SMS e i siti Internet nell'offrire giochi a distanza od online e nel facilitare e rendere socialmente accettabile la partecipazione a simili giochi, soprattutto per i più giovani.

¹ OMS (1992), The ICD-10 Classification of mental and behavioural disorders, Ginevra. Fra gli altri termini comunemente usati figurano: gioco d'azzardo patologico, compulsivo, perturbato, eccessivo e dipendente.

² Parere dell'avvocato generale Bot alla CGCE, del 14 ottobre 2008, nella causa C-42/07; cfr. anche il precitato studio dell'ISDC (2006, pag. 1450).

OPINIONE DELLA MINORANZA

a norma dell'articolo 48, paragrafo 3, del regolamento

Malcolm Harbour, Colm Burke, Charlotte Cederschiöld, Giles Chichester, Bill Newton Dunn, Małgorzata Handzlik, Christopher Heaton-Harris, Zita Pleštinská, Salvador Domingo Sanz Palacio, Andreas Schwab, Marian Zlotea.

Il contenuto della relazione pare eccessivo in confronto al mandato dell'iniziativa, il cui scopo era quello di concentrarsi sulla trasparenza del mercato del gioco d'azzardo online, sull'integrità degli operatori del settore e sul possibile pregiudizio arrecato ai consumatori dall'industria del gioco d'azzardo online.

Si ritiene che la relazione leda taluni principi del mercato unico e non rispecchi adeguatamente la situazione in tutti gli Stati membri, mentre gli aspetti principali del mercato del gioco d'azzardo online possono essere fraintesi. Taluni Stati membri presentano già mercati adeguatamente regolamentati e funzionanti che consentono ai consumatori di giocare in un ambiente online di tutta sicurezza.

Nonostante la consapevolezza che il diffondersi di Internet pone delle sfide a lungo termine in merito alla protezione dei consumatori, si ritiene che queste ultime possano essere regolamentate con efficacia, senza dover ricorrere a proibizioni, come dimostra il lavoro già svolto da operatori europei responsabili per migliorare gli standard e garantire la sicurezza dei consumatori.

È opportuno sottolineare i progressi già ottenuti in talune giurisdizioni per quanto riguarda lo sviluppo di regimi di regolamentazione e i benefici che potrebbero derivare da una maggiore apertura dei mercati accompagnata da una loro efficace regolamentazione. Si osservano inoltre i limiti di ordine pratico e giuridico dei metodi proposti per bloccare la fornitura dei servizi di gioco online.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	11.2.2009
Esito della votazione finale	+: 32 -: 10 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Mogens Camre, Charlotte Cederschiöld, Gabriela Crețu, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Martí Grau i Segú, Małgorzata Handzlik, Malcolm Harbour, Anna Hedh, Edit Herczog, Pierre Jonckheer, Kurt Lechner, Lasse Lehtinen, Toine Manders, Catiuscia Marini, Arlene McCarthy, Nickolay Mladenov, Catherine Neris, Bill Newton Dunn, Zita Pleštinská, Karin Riis-Jørgensen, Zuzana Roithová, Heide Rühle, Leopold Józef Rutowicz, Salvador Domingo Sanz Palacio, Christel Schaldemose, Eva-Britt Svensson, Jacques Toubon, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Emmanouil Angelakas, André Brie, Colm Burke, Giles Chichester, Joel Hasse Ferreira, Filip Kaczmarek, Andrea Losco, Manuel Medina Ortega, José Ribeiro e Castro
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Daniel Hannan, Alexandru Nazare, Giovanni Rivera