

Agli Uffici Regionali e loro Sezioni distaccate

Loro sedi

Agli Uffici della Direzione per i giochi
9 - 10 - 11 - 12 - 13 - 14 - 15 - 16 -

Sede

Al Responsabile per le attività normative, legali e
contenziose
Dott. Roberto Fanelli

Sede

Prot. n 2073/Strategie/UCA

Al Responsabile per i controlli, l'audit e la sicurezza
Dott. Salvatore Lampone

Sede

e, p.c Ministero dell'Interno

Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Ufficio per
l'Amministrazione generale
Direzione Polizia Amm.va

Roma

Alla Guardia di Finanza – Nucleo Speciale Entrate
Via Marcello Boglione n. 84

00155 - Roma

Alla Guardia di Finanza - Comando Generale
III Reparto Operazioni
Viale XXI Aprile 51

00162 – Roma

OGGETTO: Esercizio e raccolta gioco da remoto.

Premessa

Si fa seguito alla circolare 1325/strategie/UCA, del 3 maggio c.a., con la quale - in attesa della definitiva approvazione da parte del Parlamento del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, avvenuta con legge 22 maggio 2010, n. 73, sono state fornite, sulla base di apposito parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, alcune considerazioni in ordine all'installazione ed all'utilizzo di apparecchi terminali collegati alla rete internet all'interno di esercizi pubblici in assenza di specifica autorizzazione di AAMS.

Nelle more della conversione del suddetto decreto legge, il Consiglio di Stato ha emessa, peraltro, la sentenza n. 02841, depositata il 12 maggio c.a., con la quale ha riconosciuto la piena legittimità del decreto direttoriale 25 giugno 2007, in precedenza annullato dal Tar Lazio – Sezione II, contenente “Integrazioni e modifiche alle misure per la regolamentazione della raccolta a distanza delle scommesse, del Bingo e delle lotterie”, già dettate con decreto direttoriale 21 marzo 2006.

I suddetti eventi, cioè la conversione con legge 22 maggio 2010, n. 73, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40 e l'emanazione della citata sentenza n. 02841 del Consiglio di Stato, pertanto, hanno determinato il mutamento del quadro giuridico quale in essere all'atto dell'emanazione della richiamata nota del 3 maggio e comportano, di conseguenza, la necessità di un ulteriore intervento dell'Amministrazione finalizzato a fornire chiarimenti in merito al nuovo assetto giuridico venutosi a creare.

- **Decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito con legge 22 maggio 2010, n. 73.**

L'art. 2, comma 2 bis, del citato decreto recita “...fermo quanto previsto dall'articolo 24 della legge 7 luglio 2009, n. 88, in materia di raccolta del gioco a distanza e fuori dei casi ivi disciplinati, il gioco con vincita in denaro può essere raccolto dai soggetti titolari di valida concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - esclusivamente nelle sedi e con le modalità previste dalla relativa convenzione di concessione, con esclusione di qualsiasi altra sede, modalità o apparecchiatura che ne permetta la partecipazione telematica; è conseguentemente abrogata la lettera b) del comma 11 dell'articolo 11-quinquiesdecies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248”.

Nel successivo comma 2 ter dell'art. 2 si legge “l'art. 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che la licenza ivi prevista, ove rilasciata per esercizi commerciali nei quali si svolge l'esercizio e la raccolta di giochi pubblici con vincita in denaro, è da intendersi efficace solo a seguito del rilascio ai titolari dei medesimi esercizi di apposita concessione per l'esercizio e la raccolta di tali giochi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato”.

In merito a tale ultima disposizione l'Amministrazione, con nota prot. n. 1789/Strategie/UD, del 16 giugno u.s., ha già chiarito che dal contesto normativo resta fermo che i soggetti aggiudicatari di specifica concessione, al termine di pubbliche gare (gara del 2000, gara indetta ai sensi dell'art. 38, commi 2 e 4, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 e gara indetta ai sensi dell'art. 1-bis del decreto legge 25 settembre 2008, n. 149, convertito dalla legge 18 novembre 2008, n. 184 e successive modifiche), abilitati alla raccolta ed all'esercizio dei

relativi giochi, mediante agenzie, negozi e corner, sono i soggetti legittimati ad ottenere il rilascio della licenza prevista dall'articolo 88 in esame, nonché i soggetti incaricati dai predetti.

La disposizione fa, quindi, riferimento alle eventuali, residuali, ipotesi di raccolta di giochi pubblici presso esercizi commerciali diversi da agenzie, negozi e corner, rimarcando l'impossibilità di disgiungere il regime autorizzatorio da quello concessorio e chiarendo che qualsiasi esercizio commerciale, seppur eventualmente fornito della licenza di cui all'articolo 88 T.U.L.P.S., non ha titolo all'attività di raccolta di gioco, se sfornito di apposita convenzione di concessione rilasciata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Anche nel comma 2 bis dell'art. 2 del decreto legge in esame, il legislatore nazionale ribadisce, in primo luogo, il principio che l'attività di esercizio e raccolta del gioco con vincita in denaro è legittima solo se esercitata dai soggetti titolari di valida concessione rilasciata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e, quindi, dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato attraverso il possesso di apposita concessione.

Atteso il principio suddetto, la norma delinea, quindi, la netta separazione tra raccolta fisica di giochi pubblici con vincita in denaro (attraverso agenzie, negozi, corner) e raccolta a distanza dei giochi suddetti; la norma, infatti, con riferimento a quest'ultima modalità di raccolta di gioco, ne ribadisce l'esercizio da parte dei concessionari sulla base delle modalità fissate dalla legge 7 luglio 2009, n. 88 (Comunitaria 2008), art. 24, commi 11 – 26, mentre dispone espressamente, per l'attività di raccolta del gioco fisico con vincita in denaro, che la stessa sia esercitata solo nelle sedi e con le modalità fissate nelle relative convenzioni di concessione, vietando le attività di raccolta di giochi con vincita in denaro espletate presso sedi diverse da quelle autorizzate o attraverso modalità o apparecchiature che consentono la partecipazione telematica, che perciò assumono chiaramente carattere di illiceità.

Quale logica conseguenza, viene abrogata la fattispecie di cui all'art. 11-quinquiesdecies del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, comma 11, lettera b), convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, che permetteva ai concessionari per l'esercizio delle scommesse a quota fissa, sempreché autorizzati da AAMS, di attivare apparecchiature installate in locali diversi dalla sede autorizzata, per consentire al giocatore l'effettuazione telematica delle giocate verso tutti i concessionari autorizzati all'esercizio di tali scommesse.

A seguito dell'esplicita previsione contenuta nel comma 2 bis in esame, pertanto, anche per tali concessionari la raccolta di scommesse con vincita in denaro a distanza può avvenire solo attraverso le modalità fissate dall'art. 24, commi 11 – 26 della legge 7 luglio 2009, n. 88, con impossibilità, a differenza del passato, di raccogliere scommesse on line attivando apparecchiature telematiche.

- **Consiglio di Stato, sentenza n. 02841, depositata il 12 maggio 2010.**

Com'è noto, per i concessionari autorizzati alla raccolta di gioco con vincita in denaro, il decreto direttoriale 21 marzo 2006 "Misure per la regolamentazione della raccolta a distanza delle scommesse, del bingo e delle lotterie", nel definire tali misure ha, tra l'altro, previsto le "attività di commercializzazione" individuate, nello specifico, quali attività concernenti la commercializzazione di ricariche, nonché di distribuzione dello schema di contratto di conto di gioco e di trasmissione al titolare di sistema del contratto di conto di gioco sottoscritto dal giocatore, prevedendo in particolare che il titolare di sistema possa esercitare dette attività anche mediante gli esercizi commerciali (c.d. punti di commercializzazione) con i quali il titolare del sistema stesso ha stipulato apposito contratto.

Tale disposizione, tuttavia, facilmente aggirabile, può determinare che presso i predetti punti venga, di fatto, effettuata raccolta illegale di scommesse, perseguibile ai sensi dell' art. 4 della legge 401 del 1989.

Per rafforzare le disposizioni recate dal citato decreto 21 marzo 2006 e renderle altresì coerenti con nuove e più ampie modalità di distribuzione dei giochi, consentite in base alle previsioni contenute nell'art.38 , commi 2 e 4 del decreto legge 4 luglio 200, n.223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n.248, l'Amministrazione è intervenuta nuovamente nella materia adottando il decreto direttoriale 25 giugno 2007, con il quale sono state apportate integrazioni alle disposizioni del decreto precedente, nel rispetto della ratio e dell'impianto originario nonché delle procedure comunitarie vigenti.

Il decreto 25 giugno 2007, tuttavia, è stato oggetto di impugnazione davanti al Tar Lazio che, in accoglimento dei ricorsi presentati, ne ha pronunciato prima la sospensione e poi l'annullamento, rendendolo, di fatto, privo di efficacia.

Avverso tale sentenza si è interposto appello innanzi al Consiglio di Stato che, con la recente sentenza n. 02841 del 12 maggio 2010, ha invece riconosciuto la piena legittimità del decreto in questione affermando che *“In realtà il ragionamento svolto dal primo giudice, di per sé ineccepibile, muove da un erroneo presupposto, quello di ritenere che per la definizione dei rapporti in rilievo sia applicabile un regime giuridico di tipo squisitamente privatistico. Così non è. Lo stesso giudice per il vero riconosce che AAMS è intervenuta nella fattispecie nella sua veste di Autorità regolatrice dei rapporti fra privati, senza però dedurre da tale constatazione le logiche, consequenziali conclusioni e cioè che la disciplina in contestazione (quella recata dal decreto direttoriale del 25 giugno 2007 e prima ancora dal d.d. 21 marzo 2006) si innesta nell'alveo di una doverosa attività regolatrice, all'uopo dettata per il raggiungimento di scopi coincidenti con il perseguimento di superiori interessi pubblici, a fronte dei quali le posizioni dei privati contraenti non possono considerarsi che recessive.”* *“Non può negarsi – si legge ancora- il potere della P.A. di perseguire un interesse pubblico primario costituito dalla lotta alle forme illegali di gioco anche se ciò può comportare la compromissione o il sacrificio di posizioni giuridiche soggettive dei privati: se così non fosse, si assisterebbe ad un arretramento dell'interesse collettivo rispetto agli altri interessi pure coinvolti nel rapporto e anch'essi meritevoli di tutela, ma pur sempre recessivi rispetto a quelli primari che l'esercizio della funzione amministrativa impone di cogliere in primis et ante omnia”.*

In conseguenza della richiamata pronuncia del Consiglio di Stato e della reviviscenza del decreto 25 giugno 2007, nelle more che decorra il termine di differimento prescritto dalla Direttiva Comunitaria 98/34 CE, (c.d. *periodo di stand still*), alla cui scadenza è legato il perfezionamento dei provvedimenti necessari a dare attuazione alle disposizioni contenute nella legge 7 luglio 2009, n. 88, che ha dettato la disciplina unitaria per il gioco a distanza, si rappresenta che l'attività svolta presso i punti di commercializzazione dovrà attenersi al rispetto dei contratti stipulati con i titolari di sistema, conformandosi alle disposizioni contenute nel decreto 25 giugno 2007, con particolare riferimento ai seguenti articoli:

- **articolo 1, comma 2, lettera c-bis**), che introduce il concetto di carta di ricarica, cioè di una ricarica non nominativa su supporto fisico, il cui importo è trasferibile sul conto di gioco tramite interconnessione telematica o telefonica con il sistema informatico o con il servizio di call center del titolare di sistema;
- **articolo 6, comma 13**, concernente l'obbligo di riportare sull'eventuale stampa di ciascuna pagina del sito internet del concessionario autorizzato, accessibile successivamente all'identificazione del giocatore, il tipo ed il numero di concessione del concessionario stesso nonché del titolare di sistema, se diverso, ed il nome e cognome, il codice fiscale ed il codice identificativo del conto di gioco del giocatore.

L'articolo in questione prevede altresì l'obbligo che l'eventuale stampa di ciascuna pagina relativa ad una giocata effettuata dal giocatore, ovvero qualsiasi stampa messa a disposizione del giocatore a titolo di promemoria, riporti anche i dati della giocata ed il codice identificativo ad essa assegnato dal sistema di registrazione, controllo e convalida nazionale, nonché la dicitura: "La presente stampa è un promemoria, non è una ricevuta di gioco valida per la riscossione della vincita. Essa riporta obbligatoriamente i dati anagrafici del giocatore titolare della giocata";

- **articolo 8, comma 2**, che prevede le ipotesi di riscossione che il titolare di sistema può consentire al giocatore, in particolare la riscossione tramite strumenti bancari e postali, tramite interconnessione telematica o telefonica con il sistema informatico o con il servizio di call center del titolare di sistema stesso, ovvero per contanti o mediante gli strumenti bancari e postali, presso i punti di vendita di gioco del titolare di sistema stesso e dei concessionari autorizzati che di esso si avvalgono;
- **articolo 9, comma 1-bis**, che stabilisce in quali luoghi l'attività di commercializzazione può essere esercitata, individuati esclusivamente nei locali in cui l'attività prevalente, come riscontrabile dall'organizzazione adottata nonché dalla destinazione delle risorse e dal loro utilizzo, sia diversa dall'attività di commercializzazione stessa e che stabilisce che l'attività di commercializzazione sia svolta esclusivamente presso il locale individuato come sede dell'attività nell'apposito contratto di affidamento di attività di commercializzazione;
- **articolo 9, comma 2-bis**, che in materia di pubblicità dell'offerta dell'attività di commercializzazione, stabilisce che la stessa possa avvenire esclusivamente all'interno del punto di commercializzazione ed utilizzando materiali predisposti dal titolare di sistema che riportano la denominazione, i segni distintivi commerciali ed il codice di concessione del titolare di sistema stesso, nonché il logo «Gioco sicuro» di AAMS;
- **articolo 9, comma 3, lettera b)**, che subordina l'esercizio dell'attività di commercializzazione alla registrazione del punto di commercializzazione da parte del titolare di sistema, tramite trasmissione ad AAMS, con le modalità previste dall'allegato A del decreto 25 giugno 2007, dei dati relativi all'ubicazione del locale nel quale viene esercitata l'attività di commercializzazione e degli altri elementi necessari ad identificare in modo univoco il predetto locale e la tempestiva comunicazione ad AAMS, da parte del titolare di sistema, con le modalità previste dall'allegato A, di qualunque modifica rispetto a quanto indicato, fermo restando l'obbligo alla sospensione dell'esercizio dell'attività di commercializzazione fino al momento dell'avvenuta comunicazione;
- **articolo 9, comma 4-ter**, che evidenzia il divieto, per il punto di commercializzazione, ai sensi dell'articolo 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, di favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di giochi ovvero di scommesse di qualsiasi genere, anche attraverso l'adozione di insegne, vetrine, arredi, strutture, targhe, affissioni ovvero dotazioni che pubblicizzano i giochi o le scommesse nonché la messa a disposizione al giocatore di stampati, pubblicazioni, di documentazione o materiali in genere che illustrino offerte di gioco ovvero che forniscano informazione a supporto del gioco e di prestare assistenza operativa al giocatore, in qualsiasi forma o modalità, per l'effettuazione dei giochi ovvero delle scommesse;
- **articolo 9, comma 6-bis** che, in merito al corrispettivo riconosciuto dal titolare di sistema al punto di commercializzazione per l'attività prestata, stabilisce che esso sia commisurato all'ammontare delle ricariche commercializzate, vietando, in ogni caso, la corresponsione di corrispettivi rapportati all'ammontare della raccolta o del margine o del profitto conseguiti dal titolare di sistema ovvero dai concessionari autorizzati che di esso si avvalgono;

- **articolo 9, comma 7** nel quale si afferma l'obbligo del titolare di sistema di adottare adeguate misure al fine di verificare l'affidabilità del soggetto con il quale stipula contratto di affidamento di attività di commercializzazione e di effettuare periodici controlli finalizzati a verificare la permanenza dei requisiti, di assicurare il rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, nonché di controllare la correttezza dell'attività esercitata nei punti di commercializzazione, verificando l'esistenza di irregolarità nonché di anomalie, provvedendo immediatamente alla risoluzione del contratto, nei casi in cui ne ricorrono gli estremi, dando, in ogni caso, immediata segnalazione ad AAMS nonché, se del caso, alle autorità di Pubblica sicurezza, delle irregolarità ed anomalie rilevate e dei provvedimenti intrapresi.
- **articolo 12, comma 2**, che fissa il potere di AAMS di procedere alla decadenza od alla revoca delle concessioni per l'esercizio dei giochi, nei casi di inottemperanza degli obblighi e di violazione delle disposizioni di cui all'articolo 9, commi 6-bis e 7, nonché negli altri casi di grave violazione delle disposizioni previste dal decreto

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopraindicate, fermo restando il divieto generale di installare e di utilizzare, presso esercizi pubblici privi di concessione rilasciata da AAMS, apparecchi terminali collegati alla rete internet per effettuare gioco a distanza con vincita in denaro, attesa la netta separazione tra raccolta fisica di giochi pubblici con vincita in denaro (attraverso agenzie, negozi, corner) e raccolta a distanza dei giochi suddetti, si ribadisce che il recente intervento legislativo non consente la raccolta dei giochi a distanza con vincita in denaro effettuata presso sedi fisiche, se pur di soggetti che abbiano ottenuto le concessioni.

Pertanto, nel prosieguo si forniscono alcune indicazioni operative cui i Sigg. Direttori dovranno attenersi nell'ambito dei controlli atti a verificare il rispetto della vigente disciplina nella materia *de qua*:

- a) le attività di ispezioni e verifiche dovranno essere svolte, prioritariamente e compatibilmente con le risorse disponibili, presso i locali nei quali sono situati punti di commercializzazione, verificando che vi si svolgano unicamente le attività di commercializzazione di ricariche, di distribuzione dello schema di contratto di conto di gioco e di trasmissione al titolare di sistema del contratto di conto di gioco sottoscritto dal giocatore, accertando il rispetto delle disposizioni dettate dal decreto 25 giugno 2007, quali sopra riportate. Ovviamente, la scansione quali – quantitativa delle verifiche stesse è rimessa all'autonomo e responsabile apprezzamento dei Sigg. Direttori. Ove venisse riscontrato il mancato rispetto delle disposizioni suddette, si procederà alla irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 12 del decreto stesso, fermo restando che saranno passibili di denuncia di reato alle competenti Procure eventuali fattispecie in cui si riscontri l'effettuazione di raccolta di giochi a distanza attraverso apparecchiature per l'accesso da remoto a siti di gioco, da sottoporre a sequestro.
- b) le attività di ispezioni e verifiche presso gli esercizi dedicati esclusivamente alla raccolta fisica dei giochi avverrà sulla base delle direttive di intervento già emanate in materia, procedendo alla irrogazione delle sanzioni previste nella relative convenzioni di concessione per attività non rispondenti alle disposizioni contenute nelle convenzioni stesse. Peraltro, ove presso tali esercizi venisse riscontrata la presenza di apparecchi per

l'effettuazione del gioco a distanza, si procederà al relativo sequestro ed alla contestuale denuncia di reato alle competenti Procure.

Nello svolgimento di tali attività gli Uffici Regionali si avvarranno delle attribuzioni e dei poteri previsti dagli articoli 51 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, se applicabili, estesi oggi anche agli Uffici dell'Amministrazione dall'articolo 15, comma 8-duodecies, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, nell'adempimento dei relativi compiti amministrativi e tributari.

In ultimo, si coglie l'occasione per fornire un breve chiarimento in merito ai c.d. "giochi promozionali" che, sulla base della previsione contenuta nella Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 31 del 2000, cui è stata data attuazione con Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70, rappresentano esclusivamente degli strumenti di divulgazione di beni e servizi commercializzati.

Tale Direttiva, emanata al fine di garantire la libera circolazione dei servizi delle società dell'informazione, al Capo I, art. 1, comma 4, dispone delle limitazioni alla commerciabilità *on line* di beni e servizi, prevedendo espressamente, tra l'altro, la non applicabilità delle relative disposizioni ai giochi d'azzardo che implicano una posta pecuniaria in giochi di fortuna, comprese le lotterie e le scommesse¹,

Con il richiamato Decreto Legislativo di attuazione, il nostro legislatore ha ribadito che *"non rientrano nel campo di applicazione del Decreto i giochi d'azzardo, ove ammessi, che implicano una posta pecuniaria, i giochi di fortuna, compresi il lotto, le lotterie, le scommesse, i concorsi pronostici e gli altri giochi come definiti dalla normativa vigente, nonché quelli nei quali l'elemento aleatorio è prevalente"*.

I c.d. giochi promozionali, quindi, concernenti attività di natura commerciale, rappresentano solo degli strumenti di divulgazione di beni e servizi commercializzati e devono sottostare proprio per questo a rigorosi obblighi di trasparenza. La stessa Direttiva n. 31 (punto 26) afferma, peraltro, che gli Stati membri possano perseguire eventuali condotte penalmente rilevanti (qualora, ad esempio, tali attività vengano svolte con finalità di intrattenimento) senza previa notifica alla Commissione Europea, potendo derogare ai principi di cui al Trattato UE per ragioni superiori di ordine pubblico e sicurezza dei consumatori.

Ne discende che eventuali fattispecie di c.d. "giochi promozionali, non effettuate nell'ambito della libera circolazione di un determinato servizio delle società dell'informazione proveniente da un altro Stato membro, ma che presentino elementi tali da configurare forme di offerta e raccolta di gioco in assenza di concessione o, comunque, in violazione della disciplina di settore, vanno anch'esse perseguite notiziando le forze dell'ordine.

Il Direttore

f. to Antonio Tagliaferri

¹ Nelle premesse la Direttiva specifica che *"l'esclusione dei giochi d'azzardo dal campo d'applicazione della direttiva riguarda soltanto i giochi di fortuna, le lotterie e le scommesse che comportano una posta pecuniaria. Essa non riguarda le gare promozionali o i giochi che hanno l'obiettivo di incoraggiare la vendita di beni o servizi e in cui gli eventuali pagamenti servono unicamente ad acquisire i beni o servizi promossi"*.