



N. 144 - gennaio 2017

## La disciplina del gioco d'azzardo: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

### FRANCIA

Gli articoli [L322-1](#) e [L-322-2](#) del codice delle leggi di pubblica sicurezza in Francia ([Code de la sécurité intérieure](#)) recano un divieto generale di tutte le forme di gioco basato sulla scommessa e l'azzardo, prevedendo tuttavia delle deroghe generali, previa autorizzazione, in relazione ad eventi benefici o a fiere e manifestazioni temporanee. Il gioco d'azzardo e le scommesse sono quindi condotti da operatori autorizzati dallo Stato in virtù di diverse disposizioni di legge (a titolo d'esempio la regolazione sulle corse ippiche risale ad una [legge del 2 giugno 1891](#)). Per quanto riguarda, invece, l'installazione delle macchine da gioco, la *Loi* n° 83-628, all'articolo 2, poneva un divieto generale di installazione di macchine da gioco, con possibili deroghe in occasione di feste o fiere a carattere temporaneo. Successivamente, una legge del 1987 (*Loi* 87-306) ha introdotto la possibilità di installare macchine da gioco all'interno dei casinò autorizzati. Tali norme sui macchinari sono poi confluite, nel 2012, nel codice delle leggi sulla sicurezza (articoli L321-5, L322-6 e L324-2). La disciplina francese prevede quindi ancora oggi la possibilità di installare macchine da gioco non temporanee (in particolare le *slot machine*) solamente all'interno dei casinò a questo autorizzati. Stante il divieto generale, l'organizzazione di giochi e scommesse è sottoposto ad uno stretto regime autorizzatorio da parte dello Stato: le società statali *Française des Jeux* (FDJ) per le scommesse e le lotterie, e *Pari Mutuel Urbain* (PMU) per le scommesse ippiche, costituiscono tuttora le società monopolistiche nei seguenti settori: le lotterie tradizionali e *online* (comprendenti le lotterie ad estrazione e

il *gratta e vinci*); le sale per le scommesse sportive e ippiche. Per quanto riguarda la gestione dei casinò tradizionali si segnala che, in Francia, i comuni concludono le *délégations de service public* (DSP) con società private ai fini della gestione e lo sfruttamento economico delle case da gioco: si tratta di contratti di concessione di servizi pubblici, regolati dalle norme applicabili agli enti territoriali, contenute nel *Code général des collectivités territoriales*, in particolare agli articoli [L. 1411-1](#) à [L. 1411-18](#).

Dopo l'emanazione della legge [n. 2010-476](#) del 12 maggio 2010 (*relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*), la Francia ha aperto agli operatori privati alcuni settori del gioco *online*, in particolare le scommesse ippiche e sportive e il poker *online* (quest'ultimo insieme ad altri giochi tradizionali denominati *de cercle*). Peraltro, l'articolo 1 della legge del 2010 ribadisce che il gioco, come definito dal codice delle leggi di sicurezza, non costituisce attività commerciale o servizio di carattere ordinario e che per questo motivo esso deve essere sottoposto ad una specifica regolamentazione finalizzata a preservare l'ordine e la sicurezza pubblici, la salute pubblica e il benessere dei minori. A tale riguardo occorre sottolineare come la legge del 2010, all'[articolo 5](#), confermi il divieto generale di gioco per i minori. Tale divieto, già posto da varie disposizioni applicabili come ad esempio, con riferimento ai casinò, dall'articolo 14 del decreto n°59-1489 del 22 dicembre 1959, successivamente confluito nell'articolo [R321-27](#) del codice di pubblica sicurezza. Riguardo al divieto di gioco per le fasce considerate più deboli, si

ricorda che in Francia vige la possibilità di richiedere l'interdizione volontaria dalle sale da gioco, dai casinò, ma anche dal gioco in linea, sottoponendo il soggetto al divieto di creare un conto presso i siti di gioco virtuale (si veda a tale proposito l'articolo R321-28 del codice delle leggi di sicurezza e l'articolo 26 della legge del 2010 che impone agli operatori privati il rispetto delle norme in materia di interdizione del gioco e di prevenzione del gioco eccessivo o patologico). Il provvedimento di interdizione volontaria di competenza del Ministro dell'Interno, ha durata almeno triennale ed è tacitamente rinnovato.

La legge del 2010 di apertura del mercato dei giochi *online* ha istituito l'ARJEL (*Autorité de régulation des jeux en ligne*), autorità amministrativa indipendente con il compito di emanare i provvedimenti autorizzatori (*agrément*) e controllarne il rispetto da parte degli operatori del settore; proteggere le fasce deboli e prevenire la ludopatia; controllare la sicurezza e l'attendibilità dei siti degli operatori autorizzati; scovare i siti di operatori illegali; prevenire e lottare contro le frodi e il riciclaggio di denaro.

Riguardo alla lotta contro il riciclaggio di denaro, il [\*Code monétaire et financier\*](#) (CMF) sottopone alle norme specifiche contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo previste dal codice medesimo, i responsabili e i rappresentanti legali degli operatori del gioco autorizzati nei settori soggetti a monopolio (articolo 561-2, n. 9, CMF) nonché i privati autorizzati in virtù di un titolo rilasciato dall'ARJEL ai sensi della legge del 2010. In particolare, i medesimi operatori sono tenuti ad uno stretto obbligo di vigilanza sulle transazioni nonché agli specifici obblighi di verifica dell'identità dei clienti e dei "beneficiari effettivi" delle transazioni (articolo L561-5 CMF). La nozione di "beneficiario effettivo" (*bénéficiaire effectif*) è definita dall'articolo L561-2-2 CMF quale persona fisica (o persone fisiche) che in ultima istanza controlla, direttamente o indirettamente, il cliente ovvero la persona fisica a beneficio della quale è eseguita l'operazione o esercitato il servizio. Sui medesimi operatori è posto un obbligo di sorveglianza sui movimenti finanziari sospetti (L 561-10-2 CMF): vi si prevede che gli operatori effettuino un esame specifico (*renforcé*) di tutte le opera-

zioni particolarmente complesse o di somme inaspettatamente elevate. In tali casi l'operatore è tenuto ad attivarsi presso il cliente chiedendo spiegazioni ulteriori sull'origine del denaro, la sua destinazione nonché sulla natura dell'operazione e sull'identità del beneficiario. L'articolo L561-13 CMF stabilisce ulteriori norme applicabili agli operatori dei giochi, in particolare ai soggetti autorizzati nei settori soggetti a monopolio (ex articolo 561-2, n. 9, CMF). Vi si stabilisce che i casinò sono tenuti, dopo una verifica dell'identità del giocatore, previa presentazione di idoneo documento, a registrarne il nome e l'indirizzo quando le operazioni eccedano determinate soglie, stabilite con decreto. Tali dati, che possono essere usati solo ai fini consentiti dal codice, sono conservati su apposito registro per almeno cinque anni. Analoghi obblighi di registrazione sono posti in capo alle sale da gioco nei confronti di giocatori che scommettono o guadagnano somme al di sopra di determinate soglie. Agli operatori del settore dei giochi si applica inoltre l'obbligo di approntare misure di controllo interno (L561-32 CMF) e di specifica formazione del personale (L561-34 CMF). Sono previste ulteriori disposizioni per i soggetti autorizzati facenti parte di gruppi: ad esempio l'articolo L561-33 CMF prevede che le filiali o succursali di Paesi terzi debbano sottostare ai medesimi obblighi di sorveglianza, organizzazione interna e conservazione dei dati dei giocatori previsti dal codice. Riguardo al settore dei giochi *online*, l'articolo 18 della legge del 2010 stabilisce che il soggetto richiedente l'autorizzazione ad operare nel settore deve dimostrare di poter ottemperare a tutti gli obblighi richiesti in materia di lotta contro la frode fiscale<sup>1</sup> e il riciclaggio di denaro, a tal fine specificando in maniera dettagliata gli strumenti che si intendono porre in atto per ottemperare ai doveri di controllo e di relazione alle autorità competenti. Dopo aver ottenuto l'autorizzazione, il nuovo operatore deve far pervenire all'ARJEL, entro un anno, una certificazione sul rispetto di tutti gli obblighi previsti dalla legge in materia di lotta alla frode e al riciclaggio, certificazione prodotta da un ente terzo indipendente, scelto dall'opera-

<sup>1</sup> Per un quadro sintetico sul trattamento fiscale dei giochi in Francia si veda la pagina sul sito [service-public.fr](http://service-public.fr): [\*Comment les jeux et les paris sont-ils taxés?\*](#).

tore da una lista di enti accreditati. Tale certificazione è peraltro soggetta a rinnovo annuale. Con decisione n° 2011-025 del 24 febbraio 2011 l'ARJEL ha dettato specifiche linee guida per il rispetto degli obblighi, da parte degli operatori *online*, dei compiti in chiave antiriciclaggio e antifrode. Sono ad esempio previsti obblighi stringenti di dichiarazione alle competenti autorità antiriciclaggio. A tale proposito si ricorda che, nell'espletamento delle loro funzioni, la autorità di regolazione del gioco francesi collaborano con Tracfin, l'organismo del Ministero dell'economia e delle finanze francese dedicato alla lotta contro il riciclaggio di denaro.

Si evidenzia infine che, su proposta del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (CEC), il Presidente dell'Assemblea nazionale francese ha richiesto nel 2015 alla Corte dei conti una valutazione complessiva della legislazione sui giochi. Nell'ottobre 2016 la Corte ha licenziato il rapporto "*La régulation des jeux d'argent et de hasard*" ove sono stati affrontati alcuni profili critici della regolamentazione dei giochi in Francia. In particolare, nelle conclusioni generali del rapporto, la Corte lamenta una eccessiva frammentazione della disciplina francese, particolarmente in seguito alla apertura al mercato, conseguente alle censure europee, di taluni segmenti di mercato, in seguito all'emanazione della legge del 2010. La disciplina francese sul gioco, giudicata dal Rapporto troppo frammentaria e la cui attuazione è affidata, conseguentemente, a diversi attori, attenderebbe quindi una revisione complessiva, che assicuri una maggiore omogeneità normativa. In particolare, la Corte suggerisce la creazione di un'autorità di regolazione unica per tutti i giochi, che riunisca le funzioni di ARJEL, di cui si è detto, e degli altri organismi coinvolti nella regolazione e controllo per gli altri settori.

## GERMANIA

La Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*), ai sensi degli articoli 70 e 72, prevede che la competenza legislativa in materia di gioco spetti ai Länder, ad eccezione delle scommesse sulle corse ippiche e della regolamentazione delle macchine da gioco esterne ai casinò, per le quali sussiste la competenza generale della Federa-

zione. In Germania il gioco d'azzardo viene tradizionalmente ricondotto alla legislazione sull'ordine pubblico ed è pertanto regolato da ciascun Land; l'esecuzione della normativa federale spetta alle autorità amministrative dei 16 Stati federali. A titolo di esempio, le tradizionali case da gioco, dislocate sul territorio dei diversi Stati, sono autorizzate e controllate dai rispettivi Ministeri dell'Interno. Alcune altre competenze sono, invece, assegnate a specifiche autorità regolatorie, ai sensi del Trattato Interstatale<sup>2</sup> fra i Länder sul gioco d'azzardo in Germania (*Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland*, «*GlüStV*»), stipulato al fine di assicurare una certa uniformità di disciplina tra gli Stati in materia di gioco d'azzardo.

Un primo Accordo interstatale risale al 2004. Il 1° luglio di quell'anno entrarono in vigore, dopo essere stati ratificati da tutti i Parlamenti regionali, l'Accordo interstatale sulle lotterie in Germania (*Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland*) e l'Accordo interstatale sulla regiona-

<sup>2</sup> Nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco, gli accordi interstatali fra Länder sono espressione del federalismo cooperativo e rappresentano un efficace strumento di cooperazione formale. Vengono di norma stipulati quando, in una materia di competenza legislativa esclusiva dei Länder, la natura di tale materia renda necessaria od opportuna, per motivi tecnici, economici, costituzionali o comunitari, una regolazione omogenea in tutta la Federazione. Gli accordi possono essere bilaterali (tra due Länder) o multilaterali (tra più Länder). Nella prassi, l'approvazione degli accordi interstatali segue la procedura adottata per l'approvazione dei trattati internazionali. Sotto il profilo procedimentale, tali accordi sono negoziati dai governi dei Länder, attraverso una conferenza dei Ministri regionali competenti per materia. Contestualmente, i Parlamenti regionali vengono coinvolti con attività informative e consultive. A conclusione dei negoziati, gli accordi vengono firmati dai Presidenti dei governi regionali e sono quindi ratificati dai Parlamenti dei Länder interessati, di regola attraverso un'apposita legge statale (*Landesgesetz*). I Parlamenti dei Länder non sono legittimati a intervenire sul contenuto dell'accordo, ma possono soltanto approvarlo o respingerlo nel suo complesso. In caso di accordi che coinvolgano più Länder, qualora non sia prevista dall'accordo stesso, la ratifica da parte di un numero minimo di Länder, o la mancata ratifica da parte di un Land non pregiudica per gli altri la possibilità di concludere efficacemente il processo. Ove invece sia previsto tale *quorum*, fino a quando questo non sia raggiunto, l'accordo non avrà efficacia anche nei Länder che abbiano concluso il processo di ratifica. La stessa procedura viene seguita anche nel caso in cui siano concordate modifiche ad accordi già esistenti.

lizzazione di parte dei proventi realizzati dalle imprese del lotto e del totocalcio (*Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto-und Totoblock*). L'accordo sulle lotterie, che non si applicava ai casinò e alle case da gioco, disciplinava l'organizzazione, la realizzazione e l'intermediazione commerciale di lotterie, scommesse sportive (*Sportwetten*) e giochi d'azzardo (*Glücksspiele*), armonizzando le normative vigenti nei diversi Länder. L'Accordo stabiliva che l'esercizio di tali attività, per fini di tutela della gioventù, fosse precluso ai minori. Ciascun Land era chiamato a garantire un'offerta di tali giochi, conferendo un incarico in tal senso ad enti pubblici o società private. Gli altri organizzatori di lotterie avrebbero dovuto richiedere il permesso all'autorità competente. Alcune deroghe erano previste per le cd. "piccole lotterie" (*kleine Lotterien*). Oggetto di critiche da parte dei giudici amministrativi superiori, oltre che del Bundesverfassungsgericht, che nel 2006 ne dichiarò l'incostituzionalità per violazione dell'articolo 12 della legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*) in tema di tutela della salute dei cittadini, l'accordo proibiva in toto la gestione delle scommesse da parte dei privati ma non includeva misure atte a prevenire le dipendenze e l'insorgere di un mercato nero delle scommesse. Nel 2008 venne quindi varato un nuovo Trattato interstatale. Entrato in vigore il 1° gennaio 2008, il Trattato ha istituito un nuovo quadro in materia di organizzazione, gestione e intermediazione dei giochi d'azzardo, sostituendo quello del 2004. Il Trattato del 2008, rimasto vigente sino al 31 dicembre 2011<sup>3</sup>, riuniva le disposizioni generali che gli Stati federali si impegnavano ad osservare in materia di gioco d'azzardo; esso non comprendeva i giochi di abilità o puro divertimento e ribadiva il sostanziale monopolio pubblico del gioco già previsto nel sistema precedente. Nel dettaglio, le norme vietavano l'organizzazione e l'intermediazione di qualsiasi attività considerata quale gioco d'azzardo senza

autorizzazione della competente autorità, ed escludevano il rilascio di tali autorizzazioni ad operatori privati. Una volta ottenuta la licenza, l'attività si poteva esercitare nel solo territorio del Land emittitore. Si ricorda che l'articolo 284 del Codice penale tedesco (*Strafgesetzbuch, StGB*), recante norme in materia di 'Organizzazione illecita di un gioco d'azzardo', stabilisce che "Chiunque, senza autorizzazione amministrativa, organizza o tiene pubblicamente un gioco d'azzardo o mette a disposizione le attrezzature necessarie a tale scopo è punito con la reclusione fino a 2 anni o con una multa". Inoltre, "chiunque agisce nelle ipotesi di cui al par. 1 a titolo professionale [...]; o in quanto membro di un'organizzazione costituitasi per commettere i suddetti reati in modo continuativo, è punito con la reclusione da 3 mesi a 5 anni". Nel Trattato interstatale si prevedeva, inoltre: il divieto di organizzazione e prestazione del gioco d'azzardo attraverso internet; l'apertura al mercato dell'organizzazione e della prestazione di scommesse sportive quando risultavano separate dall'organizzazione del relativo evento sportivo e dall'esercizio della struttura in cui avvenivano; il divieto di qualsiasi forma di pubblicità attraverso la televisione, internet o altri mezzi di telecomunicazione, sulle maglie sportive o sui cartelloni dei centri in cui venivano trasmessi gli eventi sportivi; le modalità per la promozione del gioco d'azzardo, con pubblicità che doveva limitarsi a fornire informazioni sull'esistenza del gioco e illustrare le opportunità di vincita, senza incoraggiare gli utenti a partecipare al gioco, riportando chiaramente il divieto per minorenni, esplicitando i rischi di dipendenza e segnalando i numeri di assistenza; l'istituzione di un Consiglio di Supervisione sul gioco con il compito di vigilare sul rispetto della normativa e di vietare a banche e istituti finanziari di supportare transazioni finanziarie collegate ad attività di gioco illegalmente contratte. A tutti gli operatori, inoltre, veniva imposto l'obbligo di promuovere campagne sociali finalizzate all'educazione dei giocatori sull'uso responsabile del gioco. L'approccio adottato nel 2008 nei confronti del gioco online è stato molto restrittivo: con il Trattato interstatale venne, infatti, imposto un drastico divieto di raccolta del gioco via internet, con la proibizione alle compagnie di *gambling* estere

<sup>3</sup> Tutti i Länder tedeschi (ad eccezione del Land dello Schleswig-Holstein) hanno tuttavia emanato leggi in base alle quali le disposizioni del GlüStV continuavano ad applicarsi come legislazione del Land fino all'entrata in vigore di un nuovo Trattato interstatale fra i Länder sul gioco d'azzardo.



di accettare scommesse dai cittadini tedeschi e il divieto di qualsiasi pubblicità di gioco d'azzardo online. Il Trattato obbligava, inoltre, i *service providers* ad oscurare i siti di gioco d'azzardo e a bloccare le eventuali transazioni di denaro.

Nel tempo, le norme recate dal Trattato del 2008 sono state oggetto di censura da parte dell'Unione europea perché ritenute contrarie alle regole dei liberi scambi commerciali. Già nel 2008 la Commissione europea aveva promosso una procedura d'infrazione contro la Germania, ritenendo la regolamentazione del gioco d'azzardo incompatibile con la disciplina europea sulla libera prestazione di servizi e con i principi di necessità e proporzionalità contenuti nella direttiva sul Mercato Interno. A seguito delle sentenze della Corte di giustizia nelle cause Stoß e a. nonché Carmen Media Group <sup>4</sup>, tutti i giudici tedeschi chiamati a stabilire se tale monopolio fosse conforme al diritto dell'Unione europea, sono arrivati alla conclusione, secondo l'Amtsgericht Sonthofen (Pretura circondariale di Sonthofen), che la risposta doveva essere negativa. Per ovviare a tali censure, il 15 dicembre 2011 i Länder tedeschi (eccetto lo Schleswig-Holstein, che ha aderito nel 2013) hanno sottoscritto il Primo Accordo di modifica del Trattato interstatale sui giochi d'azzardo (*Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag, GlüÄndStV*), entrato in vigore nel 2012. Il nuovo Trattato ha confermato (art. 10, par. 2 e 6) il monopolio pubblico in materia di scommesse sportive già previsto dal Trattato del 2008. La novità del GlüÄndStV è costituita dalla 'clausola sperimentale per scommesse su competizioni sportive' (art. 10a), in base alla quale il monopolio pubblico in materia di scommesse sulle competizioni sportive di cui all'articolo 10, par. 6, non si applica all'organizzazione di siffatte scommesse per un periodo di 7 anni dall'entrata in vigore del GlüÄndStV. Durante questo periodo, tali scommesse possono essere organizzate solo su

licenza, di cui è previsto il rilascio per un numero massimo di 20. Una volta accordata la concessione, gli intermediari dell'organizzatore possono ottenere un'autorizzazione per raccogliere le scommesse per conto di quest'ultimo. L'obbligo di ottenere un'autorizzazione è valido in un primo tempo solo per organizzatori di scommesse non statali. Per i 16 organizzatori pubblici già esistenti e per i loro intermediari, tale obbligo si applica solo dopo un anno dal rilascio della prima concessione. La revisione del Trattato non sembra, tuttavia, aver sciolto i nodi problematici emersi in sede europea. Nel febbraio 2016, infatti, la Corte di giustizia europea, con la Sentenza nella [causa C-336/14 \(Sebat Ince\)](#), ha rilevato che la clausola di sperimentazione non ha posto rimedio all'incompatibilità del vecchio monopolio pubblico con la libera prestazione dei servizi, nella misura in cui - tenuto conto che nessuna concessione è stata attribuita e che gli operatori pubblici hanno potuto continuare ad organizzare scommesse sportive - il vecchio regime ha continuato ad applicarsi di fatto nonostante l'entrata in vigore della riforma del 2012.

In Germania il comparto del gioco tramite apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro offerto al di fuori dei casinò, come sale da gioco, ristoranti, pub o bar, è soggetto a molteplici restrizioni. Per la tutela dei consumatori e la limitazione del gioco patologico, la relativa disciplina fa riferimento a leggi statali, al Regolamento sul gioco ([Spielverordnung](#)) e al Regolamento del commercio ([Gewerbeordnung](#), GewO, art. 33c). Gli apparecchi devono essere del tipo approvato per gli scopi di cui alla Spielverordnung dall'Istituto federale di metrologia ([Physikalisch-Technische Bundesanstalt, PTB](#)). Il vigente Regolamento sul gioco è entrato in vigore il 13 dicembre 2014, con le modifiche apportate in sede di settima revisione<sup>5</sup>. Le principali limitazioni riguardano i seguenti aspetti:

- ✓ il numero massimo di macchine di cui è consentita l'installazione: nelle sale da gioco 12 per ogni sito di installazione e nei ristoranti e nei bar 3 (2 dal 10 novembre 2019). L'installazione necessita

<sup>4</sup> Sentenze della Corte dell'8 settembre 2010, Stoß e a. ([C-316/07](#), [da C-358/07 a C-360/07](#), [C-409/07](#) e [C-410/07](#)), nonché Carmen Media Group ([C-46/08](#)); v. anche il comunicato stampa n. [78/10](#). Mediante tali sentenze, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che i giudici tedeschi potevano legittimamente essere indotti a considerare che tale monopolio non perseguiva in modo coerente e sistematico l'obiettivo della lotta contro i pericoli connessi ai giochi d'azzardo.

<sup>5</sup> Verkündung der Siebten Novelle der Spielverordnung im Bundesgesetzblatt, 12. Dezember 2014.

- di una preventiva verifica di idoneità del sito;
- ✓ il divieto di servire alcolici nelle sale da gioco;
- ✓ il divieto di gioco con le slot per gli infradiciottenni, che si aggiunge al più generale divieto di ingresso dei giovani nelle sale da gioco, previsto dal [Jugendenschutzgesetz](#) (Legge sulla protezione della gioventù);
- ✓ le puntate minime/massime, i coefficienti minimi pay-out e la durata del gioco. In particolare, si stabilisce: che nell'intervallo di tempo di un "gioco", sia consentito - in 5 secondi - l'utilizzo massimo di 20 centesimi di euro e di 2 euro di vincita; che la perdita massima oraria sia 80 euro (60 per le *slot machine* di nuova autorizzazione); che la vincita massima oraria sia di 500 euro (400 per le *slot* di nuova autorizzazione), *jackpot* esclusi; che la perdita media oraria sia limitata ad un massimo di 33 euro (20 per le *slot machine* di nuova autorizzazione);
- ✓ i limiti massimi per l'uso, il guadagno e la perdita per unità di tempo sono assicurate da un dispositivo di controllo e i parametri utilizzati per il controllo sono determinati dall'Istituto federale di metrologia;
- ✓ gli apparecchi devono essere revisionati ogni 2 anni da un esperto giurato nominato pubblicamente;
- ✓ le distanze minime tra sale da gioco (da 250 a 500 metri).

## REGNO UNITO

La legislazione del Regno Unito, ai sensi del *Gambling Act* (Parte 10, articolo 235), definisce *gaming machine* un apparecchio realizzato o adattato in funzione del gioco d'azzardo. E' opportuno segnalare che la mera possibilità di usare un apparecchio anche in funzione del gioco d'azzardo è ritenuta cosa diversa dall'adattamento al gioco d'azzardo. Pertanto, ad esempio, non sono considerati *gaming machine* i normali computer o gli *smartphone*. Il *Gambling Act* puntualizza che non sono *gaming machine* gli apparecchi per i biglietti delle lotterie o per il

bingo e affida alla *Gambling Commission* la pubblicazione dell'elenco di quali macchine per giochi a premi rientrino tra le *gaming machine*. Tra le questioni affrontate dalla Commissione, si segnala che, in una pubblicazione del 2010, la *Gambling Commission* ha chiarito che la possibilità di ripetere gratuitamente una giocata non è considerata alla stregua di un premio.

E' utile segnalare che, il *Gambling Act* stabilisce che, ai fini della nozione di *gaming machine*, è del tutto irrilevante se l'apparecchio in questione funzioni ad energia meccanica o ad energia elettrica. Di conseguenza, le *slot machine*<sup>6</sup> sono *gaming machine* come le altre, e non formano una categoria a parte, regolata da una specifica disciplina. La suddivisione in categorie, piuttosto, è legata all'entità delle puntate e delle vincite.

Riguardo alla disciplina delle vincite, è opportuno distinguere tra gli apparecchi dotati di sistemi a compensazione e gli apparecchi con sistemi randomici.

Le *gaming machine* a compensazione sono gli apparecchi predisposti in modo tale da variare la probabilità di vincere un premio in base ai risultati delle giocate precedenti (se nelle giocate precedenti le vincite erano state meno frequenti di una percentuale prefissata, la macchina tende a correggere al rialzo le probabilità di vincita nelle giocate seguenti; il contrario, se nelle giocate precedenti la frequenza delle vincite era stata più elevata della predetta percentuale). Le *gaming machine* randomiche, invece, sono quelle con cui ad ogni giocata le probabilità di vincita sono le stesse, indipendentemente dall'andamento delle giocate precedenti.

Al fine di assicurare un'informazione completa nei confronti dei giocatori, ogni *gaming machine* dovrà indicare innanzi tutto se è a compensazione oppure randomica. Inoltre, dovrà recare l'indicazione della propria categoria perché l'entità delle puntate ammissibili e delle vincite dipende dalla categoria della macchina. Infine, la *gaming machine* deve indicare la percentuale di denaro che essa restituisce all'insieme dei giocatori, ovvero la percentuale delle vincite rispetto

<sup>6</sup> Si segnala che, da un punto di vista linguistico, gli apparecchi denominati in lingua italiana *slot machine*, nel Regno Unito sono invece popolarmente chiamati *fruit machine* (in ragione dei simboli presenti sulle macchine).

alle somme che la macchina incassa. Ovviamente questa percentuale, che nel Regno Unito è chiamata *return to player* o più semplicemente con l'acronimo RTP, viene calcolata sulla base di un elevato numero di giocate precedenti (solitamente, 10mila per le *gaming machine* a compensazione e 100mila per le *gaming machine* randomiche). Da notare che non esistono minimi di legge per la percentuale RTP: l'importante è che essa sia prestabilita, indicata chiaramente ai giocatori e rispettata.

Come riporta lo Annex A del documento della *Gambling Commission* intitolato *Is a prize machine a gaming machine?* di luglio 2010, occorre un'apposita licenza per produrre, fornire, curare la manutenzione e riparare una *gaming machine* o per approntarla all'uso. E' vietato utilizzare, infine, carte di credito o di debito come mezzi di pagamento per giocare con gli apparecchi.

Per quanto riguarda i flussi finanziari legati al settore del gioco, si ricorda che, in generale, nel Regno Unito i principali riferimenti normativi relativi alla tracciabilità dei flussi di denaro sono: a livello nazionale, la Parte 7 del *Proceeds of Crime Act 2002*<sup>7</sup> e le *Money Laundering Regulations* adottate nel 2007 (e successivamente aggiornate); a livello di recepimento della legislazione comunitaria, è in corso di svolgimento la procedura di implementazione della Quarta Direttiva sul Riciclaggio di denaro, ovvero la Direttiva (UE) 2015/849 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Relativamente ai flussi di denaro specificamente legati al gioco d'azzardo, la regolamentazione del Regno Unito distingue due settori, sottoposti a discipline differenziate: da una parte i casinò, dall'altra tutte le altre forme di *business* dei giochi d'azzardo.

In linea di principio, tutti gli operatori del gioco d'azzardo sono investiti della responsabilità di evitare infiltrazioni del crimine finanziario nel settore, ma quelli dei casinò - ai sensi delle *Money Laundering Regulations* - hanno mag-

giori responsabilità rispetto agli altri. Inoltre i casinò, a differenza delle altre strutture per il gioco d'azzardo, sono soggetti a supervisione e controlli da parte della *Gambling Commission* in funzione di contrasto al riciclaggio e alla raccolta di fondi per finalità terroristiche.

La *Gambling Commission* fu istituita nel 2005 per mezzo del *Gambling Act*, in sostituzione di un preesistente *Gaming Board for Great Britain*. La *Gambling Commission* è un ente con personalità giuridica (*body corporate*). Il Segretario e i membri della *Gambling Commission* sono nominati dal Segretario di Stato.

Il *Gambling Act*, che è il fondamentale riferimento normativo del Regno Unito in materia di giochi e scommesse, reca altresì le definizioni di casinò e di giochi da casinò. Si definisce casinò ogni *arrangement* che fornisca al pubblico delle opportunità di partecipare ad uno o più giochi da casinò; a loro volta, sono giochi da casinò i giochi di fortuna (*game of chance*).

La *Gambling Commission* ha elaborato, nel marzo 2015, uno *Statement of Principles for Licensing and Regulation* dei casinò, nonché un insieme di linee-guida, destinate agli operatori del settore, intitolate *The prevention of money laundering and combating the financing of terrorism: Guidance for remote and non-remote casinos*. Tali linee-guida vengono aggiornate dalla Commissione stessa nel corso del tempo; fino ad oggi, l'edizione più recente è datata luglio 2016. L'adesione alle linee-guida è condizione necessaria per ottenere la licenza di operare nel settore; per converso, l'inosservanza delle linee-guida può essere causa di sanzione pecuniaria o persino di revoca della licenza. Non di meno, si parte dall'assunto che qualche inadempienza possa verificarsi, sicché le sanzioni non sono automatiche, bensì vengono applicate se l'operatore persevera nelle violazioni delle regole. La *Gambling Commission* organizza forum e scambi informativi, diffonde le *best practice* e ha poteri ispettivi.

Gli operatori delle strutture di gioco d'azzardo diverse dai casinò, invece, sono tenuti, come si accennava in precedenza, a rispettare gli obblighi stabiliti dal *Proceeds of Crime Act 2002*. Per facilitare l'applicazione delle norme in materia, è stata predisposta una guida dettagliata di *duties and responsibilities* che competono agli operatori, la quale finora è stata aggiornata due

<sup>7</sup> Per *Proceeds of Crime*, si intendono i beni di provenienza illecita quali denaro rubato, proventi del traffico di droga, ecc.

volte. L'ultimo aggiornamento risale al novembre 2016. Nella guida, si trovano le informazioni basilari sul ruolo degli operatori del settore, sul ruolo della *Gambling Commission*, sulle licenze, sulle disposizioni recate dal *Proceeds of Crime Act 2002*, sui rischi del mestiere, sulle relazioni con i clienti, sui rapporti da presentare alle autorità qualora vengano a conoscenza di fenomeni di riciclaggio o nel caso di sospetti in tal senso, sulle ispezioni cui possono essere soggetti, sulle misure in caso di violazioni delle regole, nonché sulla formazione professionale degli operatori del settore.

## SPAGNA

La disciplina del gioco d'azzardo in Spagna coinvolge competenze sia dello Stato centrale sia delle Comunità autonome (*Comunidades autónomas*). In base a quanto previsto dall'articolo 149 della Costituzione spagnola, in materia di riparto di competenze e, sulla base della giurisprudenza del Tribunale costituzionale (*Tribunal Constitucional*), vi è una competenza statale in materia di giochi che può essere ricondotta in parte a livello centrale per i profili di garanzia della sicurezza, dell'ordine pubblico e per la tutela dei minori. Tale ambito, tuttavia, è contemplato dalle competenze in materia di gioco che viene riconosciuta alle singole Comunità autonome dai rispettivi Statuti. Al fine di assicurare una sede di raccordo, l'ordinamento spagnolo prevede la presenza di un organo collegiale, il *Consejo de Políticas del Juego*, nel quale sono presenti, tra gli altri, i rappresentanti delle Comunità autonome. Tra i compiti del Consiglio vi è l'individuazione dei principi regolatori in materia di gioco e la predisposizione di misure volte a proteggere i minori e i soggetti più vulnerabili. A quest'organo, inoltre, è affidato un più generale ruolo di coordinamento tra lo Stato e le Comunità autonome in materia di rilascio delle licenze nel settore dei giochi.

La [Ley 13/2011](#) *de regulación del juego* ha introdotto una disciplina organica in tale settore.

La legge in questione dedica anche una specifica parte ai giochi fruibili attraverso internet.

È utile ricordare che, in base all'attuale normativa spagnola, si possono distinguere diverse tipologie di giochi:

- ✓ le lotterie statali la cui gestione è riservata, per legge, alla [Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado](#);
- ✓ i cosiddetti giochi online, fruibili attraverso i moderni strumenti elettronici ed informatici. Per l'offerta di tali giochi è necessario che l'operatore disponga di un apposito titolo rilasciato dallo Stato spagnolo. È utile sottolineare, infatti, che la normativa non prevede l'automatico riconoscimento di titoli abilitativi rilasciati presso altri Stati;
- ✓ i giochi tradizionali, fruibili spesso attraverso apposite macchine da gioco, presenti nelle sale bingo e nei casinò. Tale regolamentazione è disciplinata, per la parte attuativa, da ciascuna delle Comunità autonome.

Per quanto riguarda la definizione di gioco, la citata Ley 13/2011 precisa che rientrano in tale tipologia i giochi per i quali sia previsto un premio in denaro o di altra specie che si basino sulla scommessa di un evento futuro dall'esito incerto. Risulta inoltre necessario che il giocatore utilizzi del denaro per la partecipazione al gioco. I principi che orientano la normativa di settore sono volti a regolare le attività di gioco, nelle sue diverse modalità, al fine di garantire l'ordine pubblico, il contrasto alle frodi e proteggere i diritti dei minori e salvaguardare i diritti dei giocatori.

Per perseguire questi obiettivi viene affidato al Ministero dell'economia, attraverso appositi decreti ministeriali, la cosiddetta "regolamentazione di base" dei giochi. La normativa spagnola fa espresso divieto di partecipazione ai giochi d'azzardo per i minorenni, le persone dichiarate legalmente incapaci e tutte le persone che abbiano presentato istanza, su base volontaria, affinché venga loro proibito, con provvedimento giudiziale, la partecipazione al gioco d'azzardo. Per rendere effettivo questo divieto viene affidata alla *Comisión Nacional del Juego* il compito di redigere un apposito registro delle persone interdette al gioco d'azzardo, in modo tale che gli operatori del settore possano verificare in concreto che i soggetti interessati alla partecipazione ai giochi siano effettivamente titolati a farlo. Si segnala, inoltre, che la protezione dei consumatori in questo settore viene affidata ad apposi-



te politiche e a campagne pubblicitarie *ad hoc* volte a responsabilizzare gli interessati sugli effetti dannosi del cosiddetto gioco d'azzardo patologico.

Come evidenziato in precedenza, l'esercizio del gioco è sottoposto ad apposita licenza che, in Spagna, è rilasciata dalla *Comisión Nacional del Juego* che dovrà tenere conto, nell'esaminare l'istanza, della normativa di settore della Comunità autonoma nel cui territorio la licenza verrà esercitata.

Per quanto riguarda, invece, i macchinari impiegati nelle sale da gioco e nei casinò, è previsto l'obbligo di omologazione dei macchinari e dei relativi sistemi tecnici di gioco (compreso quindi il *software*). I criteri tecnici per l'omologazione dei macchinari sono individuati dal Ministero dell'economia e dal [Consejo de Políticas del Juego](#) e vengono definitivamente approvati dalla *Comisión Nacional del Juego*. In generale, i macchinari impiegati dovranno, attraverso appositi sistemi tecnici, consentire l'identificazione dei partecipanti al fine di permettere, agli operatori incaricati, di verificare che il giocatore non rientri tra i soggetti interdetti al gioco.

In merito, invece, ad altri aspetti quali, ad esempio, la distanza minima tra le case da gioco e il numero delle macchine da gioco installate presso ciascuna sala, si segnala che la casistica è molto eterogenea in quanto gli aspetti di tale disciplina sono rimessi alla legislazione delle singole Comunità autonome.

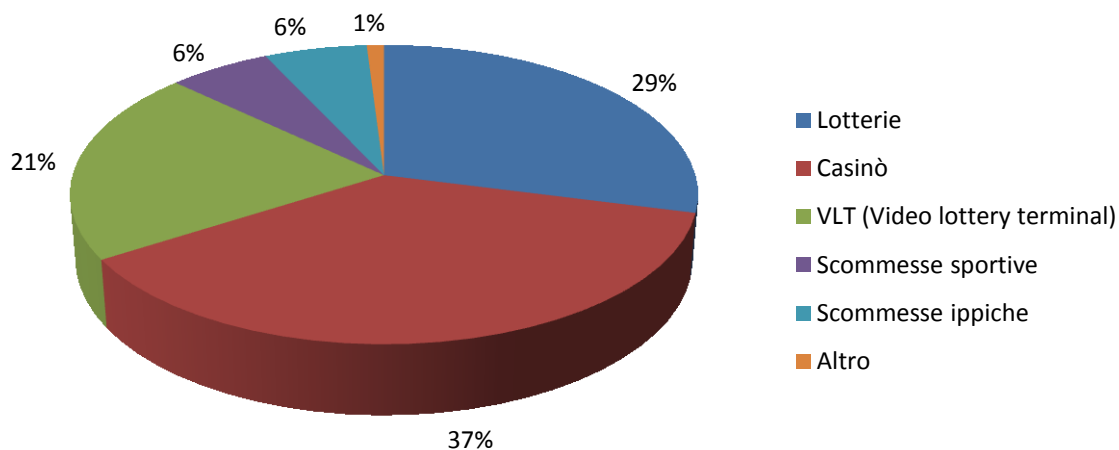
A tale proposito è utile segnalare, a titolo esemplificativo, il recente [decreto n. 55/2015](#), adottato dalla *Comunidad Valenciana*. In tale decreto viene stabilito che le sale da gioco debbano avere una superficie minima utile di 130 m<sup>2</sup>, qualora siano ubicate in un territorio comunale con più di 120.000 abitanti. Al contempo viene fissata una distanza minima tra ciascuna sala da gioco prevedendo che non possa essere autorizzata l'apertura di nuove sale nel raggio di 800 metri da case da gioco già esistenti.

Il numero delle macchine da gioco installate presso le sale, infine, viene fissato in proporzione al numero degli abitanti del Comune presso il quale la sala da gioco ha sede.

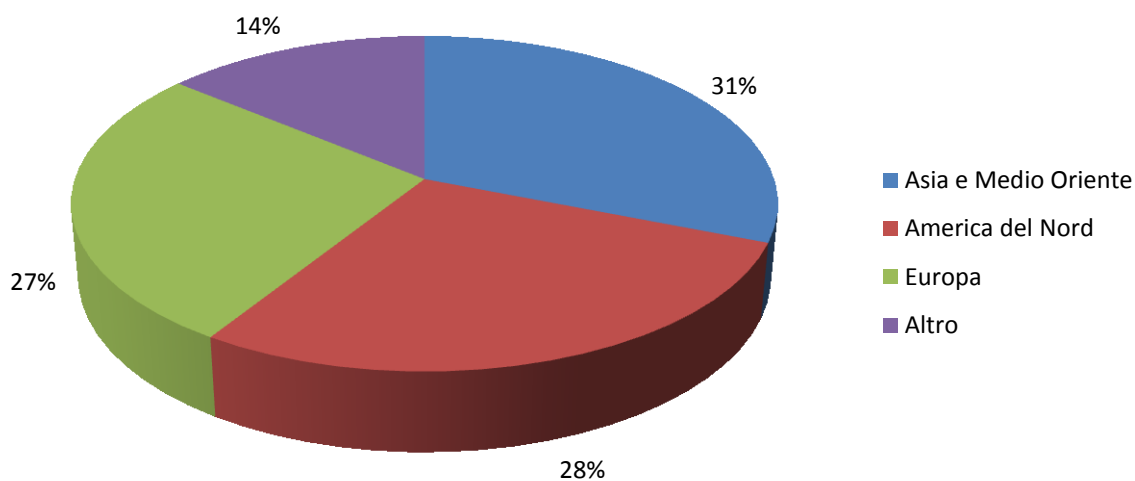
*A cura di E. Battisti*

*Hanno collaborato: V. Satta,  
S. Bonanni e M. Mercuri*

## Il mercato mondiale del gioco nel 2015 per tipologia



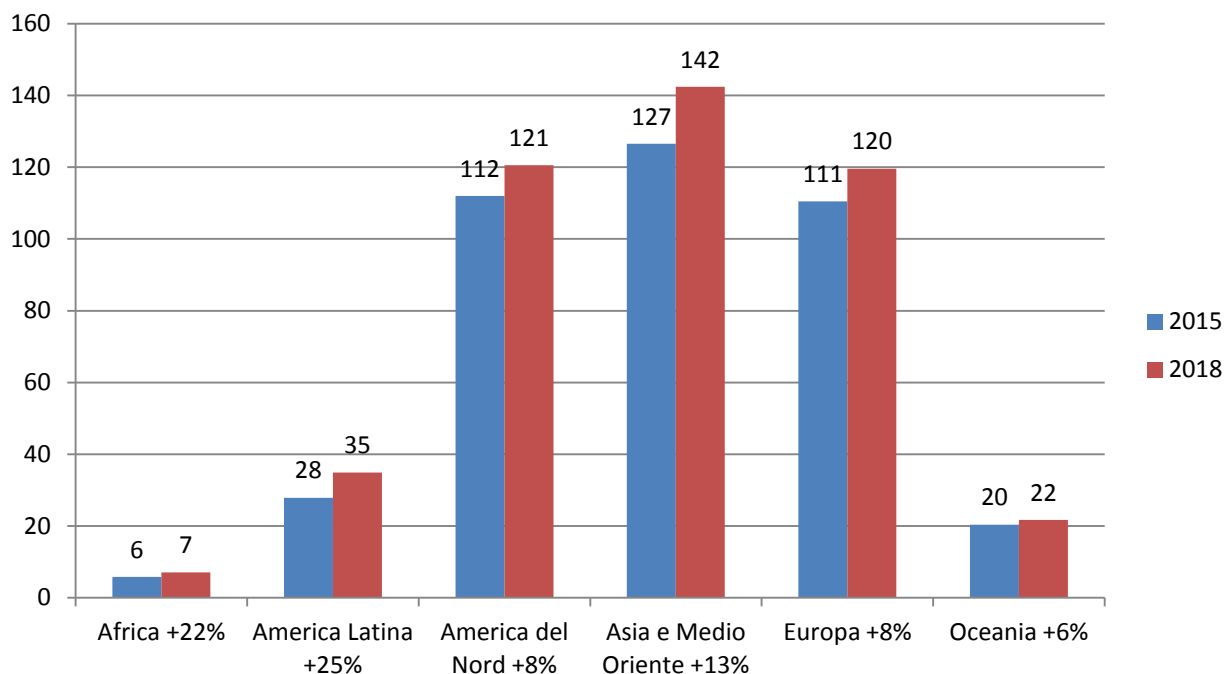
## Il mercato mondiale del gioco nel 2015 per area geografica



Fonte: Cour des comptes, [La régulation des jeux d'argent et de hasard](#), ottobre 2016 (elaborazione su dati FDJ).

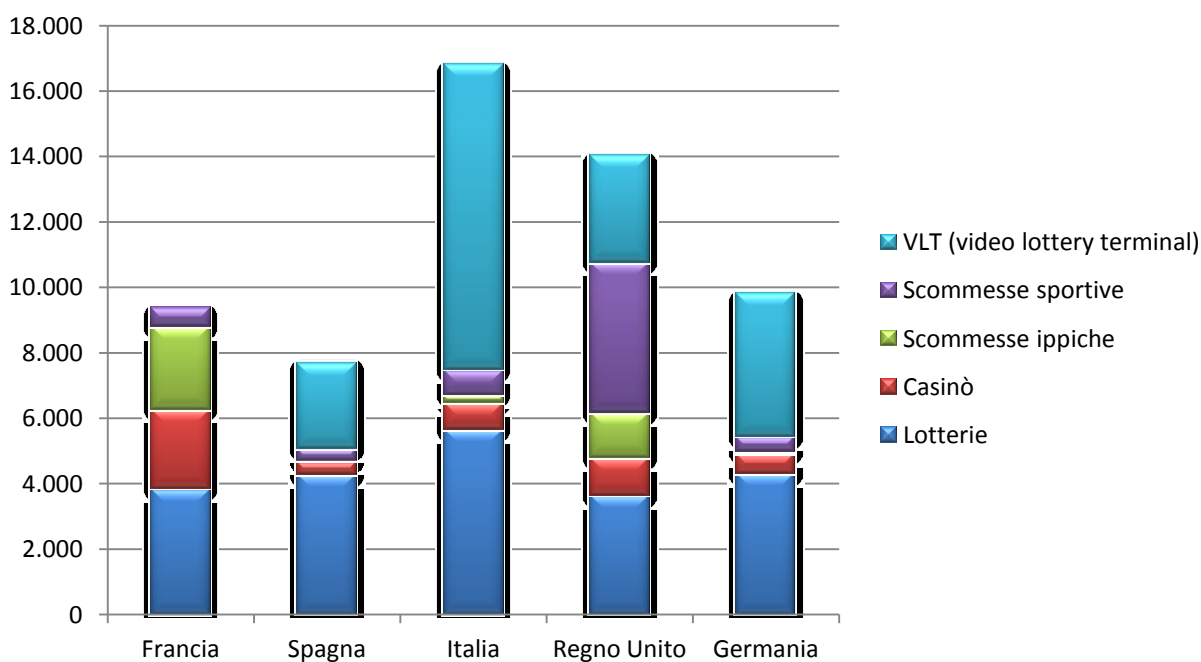
(in miliardi di euro)

## Incasso lordo (2015 e previsioni 2018)



Fonte: Cour des comptes, [La régulation des jeux d'argent et de hasard](#), ottobre 2016 (elaborazione su dati FDJ)

## Incassi lordi per Paese in milioni di euro (2013)



Fonte: Cour des comptes, [La régulation des jeux d'argent et de hasard](#), ottobre 2016 (elaborazione su dati FDJ)

NOTA: i VLT al di fuori dei casinò non sono autorizzati in Francia

**L'ultima nota breve:**

[AA.SS. 1628 e connessi - Disposizioni in materia di cognome dei figli \(n. 143 - gennaio 2017\)](#)

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità  
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

**[www.senato.it](http://www.senato.it)**