



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Messaggio 201

Comunicazione della Commissione - TRIS/(2024) 2950

Direttiva (UE) 2015/1535

Notifica: 2024/0405/IT

Ritrasmissione della risposta dello Stato membro notificante (Italy) di Malta.

MSG: 20242950.IT

1. MSG 201 IND 2024 0405 IT IT 18-11-2024 04-11-2024 IT ANSWER 18-11-2024

2. Italy

3A. Ministero delle imprese e del Made in Italy

Dipartimento Mercato e Tutela

Direzione Generale Consumatori e Mercato

Divisione II. Normativa tecnica - Sicurezza e conformità dei prodotti, qualità prodotti e servizi

00187 Roma - Via Molise, 2

3B. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Direzione Giochi

Ufficio gioco a distanza e scommesse

4. 2024/0405/IT - H10 - Giochi d'azzardo

5.

6. In riferimento al parere circostanziato emesso dalla Repubblica di Malta, in merito al progetto di Regole tecniche di cui alla notifica 2024-0405-IT, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha trasmesso quanto segue.

La Repubblica di Malta, con il proprio parere circostanziato ha osservato che nelle Regole tecniche “sono stati stabiliti vari requisiti che, se considerati nel loro insieme, limitano sostanzialmente l’offerta di gioco a distanza da parte dei concessionari italiani. Malta ritiene, inoltre, che la prestazione di determinati servizi della società dell’informazione, in particolare la prestazione di servizi di gioco d’azzardo tra imprese (“B2B”), sia riservata esclusivamente ai concessionari italiani, ossia ai “concessionari fornitori di servizi”, in modifica di quanto attualmente previsto.

La Repubblica di Malta, inoltre, nutre preoccupazioni anche per la generale mancanza di chiarezza e trasparenza che circonda determinati concetti e requisiti stabiliti nel Progetto di Regole Tecniche, ritenendo che alcuni requisiti, introdotti ex novo, non trovino adeguata illustrazione.

In merito a tali osservazioni si riferisce quanto segue.

Con il Progetto di Regole Tecniche oggetto di procedura di informazione, si è inteso, esclusivamente, ribadire un obbligo già presente nella disciplina nazionale fin dall’anno 2006 e mantenuto pedissequamente in tutte le successive procedure ad evidenza pubblica europea per l’attribuzione delle concessioni per l’esercizio dei giochi pubblici mediante rete fisica e a distanza.

Si osserva, infatti, che la previsione che il Fornitore di Servizi (FS) debba essere un soggetto titolare di una concessione è un obbligo, pacificamente applicato e mai oggetto di contestazione, in tutte le seguenti procedure ad evidenza pubblica:

- Procedura di selezione per l’affidamento in concessione dell’esercizio dei giochi pubblici di cui all’articolo 38, commi 2 e 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, N. 223, convertito con modificazioni ed integrazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;
- Procedura per l’affidamento in concessione dell’esercizio dei giochi pubblici di cui all’articolo 10, comma 9-octies, del



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

decreto-legge 2 marzo 2012, n.16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44;

- Procedura di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi pubblici di cui all'articolo 1-bis, del decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149 convertito con modificazioni dalla legge 19 novembre 2008, n. 184, come modificato dall'articolo 2, commi 49 e 50 della legge 22 dicembre 2008, n. 203;
- Procedura per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi pubblici di cui all'articolo 24, comma 11, lettera dalla A) alla F), della legge 7 luglio 2009, n.88, pubblicata nella G.U.U.E. del 10 marzo 2011 S 48-079188;
- Procedura per l'affidamento in concessione dell'esercizio a distanza dei giochi pubblici di cui all'art.1 comma 935, della legge n. 208/2015, pubblicata nella G.U.U.E. del 10 gennaio 2018 s - 006-009338.

Tutte le procedure sopra indicate sono state sottoposte all'esame degli Stati membri e, non solo non sono state presentate osservazioni che rilevassero cause ostative o discriminatorie, ma le innovazioni introdotte dalle predette procedure hanno permesso, in realtà, di superare i motivi delle procedure di infrazione, accogliendo tutti i motivi di censura individuati nelle sentenze della Corte di Giustizia Europea, portando al definitivo riconoscimento del rispetto da parte della disciplina nazionale dei principi dei Trattati europei.

Più nello specifico, la Repubblica di Malta lamenta l'assenza di una definizione specifica del termine "concessionario fornitore di servizi" e, partendo da tale errata premessa, ipotizza che "l'offerta di servizi di gioco d'azzardo B2B possa essere fornito solo da un "concessionario fornitore di servizi", facendone derivare il timore che "le disposizioni del progetto di regole tecniche relative ai "concessionari fornitori di servizi" siano incompatibili con il principio della libera prestazione dei servizi di cui all'articolo 56 del TFUE" e che, di conseguenza, "gli operatori di gioco d'azzardo B2B che intendono fornire i loro servizi ai concessionari italiani devono prima ottenere una concessione che è rilasciata al solo scopo di offrire servizi di gioco d'azzardo business-to-consumer ("B2C")", sottolineandone, infine, "l'effetto discriminatorio che tali misure restrittive avranno su qualsiasi piccola e media impresa concentrata e specializzata nella fornitura di servizi di gioco d'azzardo B2B".

In realtà, congiuntamente al documento relativo alle Regole tecniche è stato presentato il documento denominato "Nomenclatore Unico", accessibile alla Commissione europea e agli Stati membri, ove, al punto 7, è presente la definizione di "Concessionario fornitore di servizi" che tanta preoccupazione ha generato.

Secondo tale definizione, il concessionario fornitore di servizi è "il concessionario che concede l'utilizzo, in tutto o in parte, di un proprio sistema di gioco, già certificato da ADM, garantendo il colloquio verso il sistema centralizzato anche per i concessionari utilizzatori".

Il dubbio della Repubblica di Malta, probabilmente, potrebbe sorgere dalla confusione effettuata fra i concessionari "B2B" - non esistenti nell'ordinamento italiano e non previsti in alcun modo nel progetto di Regole tecniche - e le società produttrici di software per il gioco che oggi offrono i loro prodotti ai concessionari con servizi B2B e che, naturalmente, potranno proseguire liberamente nella loro attività, senza la necessità di acquisire alcun titolo concessorio ad hoc. Secondo il progetto di Regole tecniche, infatti, lo sviluppo del sistema del concessionario può essere effettuato da qualsiasi software house, purché tale sistema sia poi certificato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli o meglio da specifici Organismi di Verifica convenzionati con l'Agenzia.

Il concessionario, in particolare, può anche scegliere di utilizzare un sistema di gioco di un altro concessionario fornitore di servizi, già certificato da ADM. Qualora questo si verifichi, sarà sottoposto a certificazione solo l'integrazione del sistema di gioco con il resto del sistema del concessionario.

La certificazione del sistema del concessionario si rende necessario per esigenze di sicurezza delle transazioni, di rispetto delle regole per il contrasto al riciclaggio, di tutela dei diritti del giocatore e, più in generale, a garanzia del principio fondamentale della tutela della fede pubblica e dell'ordine pubblico e deve essere effettuata a prescindere da un'eventuale certificazione eseguita da un altro Stato membro, in quanto, deve essere, naturalmente, rispondente alla specifiche regole tecniche previste in Italia per la raccolta del gioco a distanza.

Tale certificazione, però, come emerge dalle Regole tecniche, non pone alcun limite o barriera all'ingresso di operatori nazionali o esteri.

Non vi è, pertanto, alcuna limitazione alla libera attività imprenditoriale delle software house e non esistono, né sono previsti, nell'ordinamento italiano del gioco a distanza i cosiddetti concessionari B2B che, evidentemente, sono previsti nell'ordinamento maltese e debitamente autorizzati. Non vi è, quindi, alcuna restrizione, né alcuna limitazione ai principi di cui all'articolo 56 del TFUE, semplicemente perché non esistono, né sono previsti i concessionari B2B ma liberi prestatori di servizi che, senza alcuna concessione, possono continuare a rapportarsi con i concessionari, fornendo software, piattaforme informatiche e servizi informatici.

Sembrerebbe quindi un'interpretazione fondata su una parziale lettura della documentazione presentata dall'Italia.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Ne consegue che, tutte le osservazioni della Repubblica di Malta, in merito all'assenza di giustificazioni sulla previsione di misure discriminatorie, alla mancanza da parte delle autorità italiane di obiettivi specifici "che giustifichino questa deviazione dai principi fondamentali dell'UE", nonché, in particolare, in merito "alla mancanza di ricerche basate su dati concreti e a causa dell'ambiguità generale che circonda il progetto di regole tecniche" tali da condurre la Repubblica di Malta a dichiarare la misura non conforme al diritto UE, non possono trovare accoglimento anche in riferimento alla terminologia utilizzata, semplicemente, perché nell'articolo non è presente la asserita misura discriminatoria, frutto di una evidente incomprensione da parte della Repubblica di Malta.

Al successivo punto 2.3, la Repubblica di Malta formula ulteriori preoccupazioni in merito all'attuazione di "limiti restrittivi e incoerenti per i profili dei giocatori, nonché per le misure sproporzionate che sono state attuate in relazione ai domini dei siti web. Malta è inoltre incerta sulla necessità dell'ampia procedura di registrazione che deve essere adottata dai concessionari italiani."

Il parere circostanziato, in merito, risulta quantomeno oscuro. Formula, infatti, dei dubbi, non meglio esplicitati "sull'ampia procedura di registrazione che deve essere adottata dai concessionari italiani" senza spiegare in cosa consistano le criticità.

La procedura di registrazione dei conti di gioco prevista dalle nuove Regole tecniche, in nulla differisce da quella già prevista e in vigore in Italia da circa 15 anni, in attuazione della legge comunitaria del 2009.

Al fine di avere certezza dell'identità del richiedente l'apertura del conto di gioco, nonché della sua maggiore età, viene, semplicemente, richiesto il documento d'identità e alcune informazioni personali necessarie per l'attivazione del conto di gioco.

È prevista la possibilità di aggiungere (e non sostituire), nel futuro, procedure di identificazione dei giocatori basati su altri strumenti di identificazione digitale, anche con sicurezza di secondo livello, ferma restando la necessità dell'utilizzo del conto di gioco in osservanza delle disposizioni vigenti, anche di fonte unionale, in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.

Non si ravvede, pertanto, quale sia l'ampia procedura di registrazione richiesta, né la Repubblica di Malta, lo chiarisce in alcun modo.

Per quanto riguarda la presenza di "limiti monetari e di sessione applicabili ai giovani di età compresa tra 18 e 24 anni.", in merito ai quali "Malta è preoccupata per l'attuale applicazione incoerente di tali limiti all'interno del progetto di regole tecniche. Ciò vale poiché Malta ha osservato che i summenzionati limiti applicabili ai giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni sono apparentemente resi applicabili solo nella fase di registrazione del conto e pertanto non saranno resi applicabili ai titolari di conti di gioco esistenti" si osserva, invece, che l'Agenzia ha già previsto, nei documenti di attuazione delle Regole tecniche, attualmente in elaborazione, che nella fase di avvio delle nuove concessioni, tutti i conti di gioco, anche se già esistenti, saranno rinnovati e, quindi, sottoposti ad una dichiarazione di assenso del giocatore alla prosecuzione del contratto di gioco che preveda l'obbligo di esplicitare i limiti monetari e di sessione (come avviene fin dal 2009 in fase di prima attivazione), anche in relazione all'età del giocatore. Non vi sarà, quindi, alcuna discriminazione, fra nuovi conti di gioco e conti di gioco già esistenti: per entrambi sarà necessario effettuare tali scelte.

Si osserva, peraltro, che tali aspetti non attengono alla disciplina generale oggetto delle Regole tecniche, ma a disposizioni di metodologia procedurale che l'Agenzia fornisce ai propri concessionari con comunicazioni ad hoc, aventi valore vincolante per questi ultimi, il cui rispetto è assicurato da strumenti informatici all'uopo predisposti dall'Agenzia stessa.

Non si ritiene, infatti, che le Regole tecniche possano scendere a tale livello di dettaglio, non avendo inerenza con il concetto di regola tecnica.

Da ultimo, la Repubblica di Malta osserva che "nell'ambito del progetto di regole tecniche, l'Italia non ha tenuto conto del principio di neutralità tecnologica, in particolare per quanto riguarda i requisiti relativi all'uso di un sito web per il gioco a distanza rispetto all'uso di un'applicazione. Malta ricorda all'Italia che il principio della neutralità tecnologica consente la libertà degli individui e delle organizzazioni di scegliere la tecnologia più appropriata e adatta alle loro esigenze. Malta teme pertanto che gli attuali requisiti imposti nel progetto di regole tecniche discriminino a favore dell'utilizzo delle applicazioni, dal momento che le autorità italiane hanno imposto ulteriori requisiti onerosi e restrittivi per l'utilizzo dei siti web e dei nomi di dominio applicabili relativi agli stessi."

Anche in questo caso, l'interpretazione fornita non sembra essere in linea con quanto contenuto nelle Regole tecniche. Le misure e le caratteristiche previste per il sito internet e per le app sono le medesime e non prevedono alcuna differenza o preferenza.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Tali misure sono dettagliatamente rappresentate nel capitolo 10 delle Regole tecniche. In ognuno dei paragrafi presenti all'articolo 10, allorché si specificano le caratteristiche tecniche richieste, sono sempre richiamati espressamente sia il sito internet, sia le app, denotando l'assoluto rispetto del principio di neutralità tecnologica.

Il decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41, prevede espressamente all'articolo 6, comma 6, lettere c) e d) che il concessionario assume l'obbligo di prevedere "accesso dei giocatori all'area operativa del sito internet o delle app di gioco del concessionario dedicati all'offerta dei giochi di cui al comma 1, lettere da a) a f), nonché a quelli di cui alle lettere g), h), i) nei casi di cui al comma 4; d) in caso di accesso a ogni tipologia di gioco oggetto di concessione, tramite una specifica app, sottoposta a certificazione, le relative caratteristiche tecniche, sono definite dall'Agenzia", anche in questo caso riferendosi ad entrambe le tecnologie.

L'unico requisito specifico che riguarda unicamente il sito internet e che è volto a dare specifica attuazione alla previsione di cui all'articolo 6, comma 5, lettera o), del citato decreto legislativo è che a tale sito internet vi si acceda tramite un dominio internet registrato dal concessionario stesso la cui estensione di primo livello deve necessariamente coincidere con il Top Level Domain ".it".

Tale specifica non sembra possa configurare in alcun modo un ostacolo alla libera circolazione, né tantomeno una lesione del principio di neutralità tecnologica.

Si ritiene, in conclusione, di aver esaurientemente chiarito i dubbi e i timori sollevati dalla Repubblica di Malta, escludendo chiaramente la presenza di qualsivoglia restrizione alla libera prestazione di servizi. La proposta di Regole tecniche è totalmente aderente ai principi e al diritto UE e consolida e rende più chiare, norme e regole tecniche presenti nell'ordinamento italiano dal 2009, mai sottoposte ad alcuna osservazione che rilevasse cause ostative o discriminatorie. Ne deriva che, in quanto pienamente aderenti alle regole inerenti ai servizi, nonché più in generale ai principi e al diritto UE, si ritiene di non dover dare seguito al parere circostanziato emesso dalla Repubblica di Malta e nell'assicurare la assoluta astensione all'adozione del provvedimento notificato, fino al termine del 18 novembre p.v., si rimane in attesa del commento della Commissione in merito alla presente risposta.

Commissione europea

Punto di contatto Direttiva (UE) 2015/1535

email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu