



RIVISTA DI DIRITTO DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

Valérie Peano
Avvocato in Roma

La cooperazione rafforzata tra Stati membri dell'Unione europea e il gioco on-line

I. L'assenza di un'armonizzazione a livello dell'Unione nel settore dei giochi

L'armonizzazione di una materia di competenza concorrente - com'è il settore dei giochi - tra l'Unione europea e gli Stati membri favorisce lo sviluppo uniforme e omogeneo del processo di integrazione europea.

Eppure, nel comparto dei giochi, l'incidenza dell'ordinamento dell'Unione europea con particolare riferimento al diritto "derivato" è ancora relativa, non essendoci stato, sino ad oggi, un processo di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri e nonostante il legislatore dell'Unione abbia, attraverso lo strumento delle direttive, emanato alcune disposizioni in grado di incidere, puntualmente, sulla disciplina nazionale delle attività di gioco¹.

Ne testimonia la consultazione conclusa nel 2011 del Libro verde sul gioco on-line nel mercato interno² da parte della Commissione europea, vera e propria indagine conoscitiva del settore destinata a tutte le parti interessate, tra regolatori e operatori del settore appartenenti ai diversi Stati membri, al fine di valutare se il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e il suo diritto "derivato" siano adeguati e sufficienti per far fronte alle particolari problematiche del settore.

Infatti, in assenza di detto coordinamento, la disciplina dei giochi e delle scommesse risulta essenzialmente di competenza del singolo Stato membro che valuta le esigenze che la tutela degli interessi di ordine morale, religioso e culturale implica in materia. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, attraverso le plurime questioni interpretative di cui è stata investita, ha affermato espressamente come nel settore dei giochi non esiste armonizzazione a livello dell'Unione, così che ciascuno Stato può determinare le proprie priorità di tutela e i propri meccanismi di controllo.

Con particolare riferimento al principio di mutuo riconoscimento, la Corte ha sancito come i controlli che l'operatore estero conosce nel Paese membro dove si è stabilito e che lo autorizzano ad effettuare operazioni transfrontaliere possono non essere sufficienti per un altro Paese membro, così

¹ Vale la pena citare, in particolare: la direttiva sui servizi di media audiovisivi, la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, la direttiva sulla vendita a distanza, la direttiva sul riciclaggio di proventi di attività criminose, la direttiva sulla protezione dei dati personali, la direttiva relativa alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, e la direttiva relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

² LIBRO VERDE Sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno SEC(2011) 321 definitivo – 24 marzo 2011.

che non è contrario al diritto dell'Unione il fatto che il secondo Stato imponga specifici controlli sull'operatore estero abilitato.

Con riferimento specifico all'attività di gioco on-line, vale la pena citare due recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea a seguito di rinvii pregiudiziali, in cui, preso atto dell'assenza di un'armonizzazione a livello dell'Unione della disciplina del settore dei giochi e considerate le notevoli diversità degli obiettivi perseguiti e dei livelli di protezione ricercati dalle normative dei vari Stati membri, la Corte ha sancito come:

*“il semplice fatto che un operatore offra legalmente servizi in uno Stato membro, in cui egli è stabilito e in cui è già assoggettato, in linea di principio, a requisiti di legge e a controlli da parte delle competenti autorità di tale Stato, non può essere considerato quale garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frodi e di criminalità, tenuto conto delle difficoltà che, in un siffatto contesto, le autorità dello Stato membro di stabilimento possono incontrare nella valutazione delle qualità e della correttezza professionali degli operatori”*³; e ancora

*“i vari Stati membri non dispongono necessariamente degli stessi mezzi tecnici per controllare i giochi d'azzardo on line e non compiono per forza le medesime scelte al riguardo. (omissis) il fatto che un particolare livello di tutela dei consumatori contro le frodi dell'operatore possa essere raggiunto in un determinato Stato membro mediante l'applicazione di tecniche sofisticate di controllo e di sorveglianza non consente di concludere che il medesimo livello di protezione possa essere raggiunto in altri Stati membri i quali non dispongano di questi mezzi tecnici o non abbiano fatto le medesime scelte. Inoltre, uno Stato membro può legittimamente scegliere di voler sorvegliare un'attività economica che si svolge nel suo territorio, ciò che sarebbe per esso impossibile qualora dovesse fidarsi dei controlli effettuati dalle autorità di un altro Stato membro mediante sistemi di regolazione cui esso non sovrintende in prima persona”*⁴.

Orbene, secondo il piano d'azione per il 2012 elaborato dalla Commissione europea, i risultati della consultazione del Libro Verde e dei successivi gruppi di lavoro organizzati “a porte chiuse” dalla Commissione⁵ saranno raccolti nell'ambito di una comunicazione, atto atipico dell'ordinamento dell'Unione, parificabile ad un libro bianco in cui la Commissione europea proporrà e sottoporrà al vaglio delle altre istituzioni europee azioni nel settore del gioco on-line a livello europeo, la cui elaborazione è prevista entro fine 2012.

Ad oggi, l'ipotesi di una armonizzazione nel settore a livello dell'Unione sembra ancora remota ed, a parere di chi scrive, lo strumento di azione europea individuato sembra troppo debole per fronteggiare le particolari problematiche del settore, rischiando di far permanere quelle zone d'ombra e di incertezze interpretative che tanto impegnano la Corte di Giustizia europea⁶.

II. L'alternativa: gli accordi bilaterali tra Stati membri

Negli ultimi anni, è stata avvertita, da alcuni Stati membri maggiormente attivi nel settore, la necessità (ed i vantaggi) di una cooperazione, più o meno approfondita, anche e soprattutto alla luce

³ Sentenza Corte di Giustizia Europea dell' 8 settembre 2009, procedimento C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International.

⁴ Sentenza Corte di Giustizia Europea del 15 settembre 2011, procedimento C-347/09 Dickinger e Oemer.

⁵ V. Commento Lexgiochi.it - D. Orabona “Il dibattito sul gioco online in Europa” febbraio 2012, su questa rivista.

⁶ Solo per quanto riguarda l'Italia, sono già pendenti altre questioni pregiudiziali: v. causa da C-164/10 a C-176/10 Emanuele Ferazzoli a a. /Ministero dell'Interno (scommesse) e causa C-107/11, Ministero dell'Interno e Questura di Caltanissetta/Massimiliano RIZZO.

della molteplicità di attività transfrontaliere nell'ambito del gioco, favorite dall'innovazione tecnologica.

L'Italia, in particolare, ha voluto mirare ad una più approfondita cooperazione amministrativa e regolamentazione "concordata" nel settore dei giochi on-line mediante la conclusione di accordi internazionali bilaterali tra Stati membri come è stato recentemente il caso con la Francia⁷ ovvero l'apertura anche verso paesi terzi all'Unione Europea (si pensi alla possibilità prevista dall'art. 24 co. della Legge Comunitaria per il 2008 per l'apertura del mercato del gioco a distanza).

L'accordo di cooperazione Italia/Francia concerne, in particolare:

- la lotta contro i siti illegali;
- il controllo degli operatori legali, che hanno una licenza o concessione in entrambi i paesi, e le misure di tutela dei giocatori, con particolare riguardo alle misure tecniche per la promozione del gioco responsabile;
- le strategie di comunicazione istituzionale;
- la prevenzione delle frodi sportive.

Sia chiaro, per raggiungere scopi più ambiziosi, questi accordi di cooperazione bilaterale, essenzialmente amministrativa, dovranno sempre rispettare le competenze, i diritti e gli obblighi assunti nei confronti degli altri Stati membri. Peraltro, l'eventuale stipulazione di accordi tra Stati membri in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea potrebbe dar luogo all'apertura di una procedura di infrazione nei loro confronti.

Altre soluzioni di cooperazione sono state individuate sia a livello degli operatori di settore (si pensi alle attività delle associazioni di settore, come l'EL, l'EGBA o la WLA) che degli organi dell'Unione in altri ambiti (con la promozione del sistema informativo IMI tra gli Stati).

III. Una terza via? La cooperazione rafforzata

Le difficoltà di armonizzazione a livello europeo non solo unicamente ricollegabili alla specificità del settore dei giochi ma sono indubbiamente una conseguenza indiretta dell'esteso allargamento dell'Unione europea a nuovi membri, attraverso la scelta politica che ha dominato in questi ultimi anni di favorire il "widening" dell'Unione rendendo ben più difficile e praticabile un simultaneo "deepening".

Inoltre, le problematiche legate alla sottoscrizione di accordi bilaterali infra/extra UE ci portano a considerare una terza via: quella della cooperazione rafforzata tra Stati membri.

La cooperazione rafforzata è uno strumento introdotto dal Trattato di Amsterdam del 1997 che consente forme di sviluppo differenziato tra alcuni Stati membri all'interno dell'Unione Europea, cioè consentendo ad alcuni di assumere obblighi più incisivi per quanto concerne la migliore realizzazione degli obiettivi europei, utilizzando le istituzioni, le procedure, gli atti dell'Unione. Si vengono a creare all'interno del sistema dell'Unione europea, forme di sviluppo più intenso concernenti un limitato gruppo più "avanzato" di Stati membri nell'ambito delle competenze non esclusive dell'Unione, com'è il settore dei giochi e scommesse.

⁷ Conferenza stampa del Direttore Generale dell'AAMS e del Direttore Generale dell'ARJEL – 24 giugno 2011.

Condizioni per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata sono la promozione degli obiettivi dell'Unione nel rispetto dei Trattati e del diritto dell'Unione e il rafforzamento del processo di integrazione, senza recare pregiudizio al mercato interno: la cooperazione deve essere aperta a tutti gli Stati membri ed in qualsiasi momento. Gli altri Stati membri, non disposti ad accelerare il passo o non nelle condizioni per assumere più impegnative responsabilità, hanno l'obbligo di non ostacolarne l'attuazione.

La sua instaurazione richiede la partecipazione di almeno nove Stati membri e la delibera di autorizzazione⁸ da parte delle competenti istituzioni europee, la Commissione e il Consiglio, che hanno il compito di assicurare la coerenza delle azioni intraprese nell'ambito della cooperazione rafforzata e la coerenza di dette azioni con le politiche dell'unione.

Nell'ambito della cooperazione rafforzata, alle deliberazioni del Consiglio possono partecipare tutti gli Stati membri ma solo quelli che vi partecipano prendono parte alle decisioni con il loro voto. Tuttavia, la partecipazione successiva di uno Stato membro ad una cooperazione rafforzata comporterà il rispetto da parte del nuovo Stato partecipante, degli atti adottati nell'ambito di tale cooperazione anteriormente al suo ingresso.

Con riguardo al settore dei giochi, tale ipotesi potrebbe costituire l'auspicata soluzione, il numero degli Stati membri da coinvolgere rappresentando solo un terzo degli stessi⁹.

Se l'Europa dei giochi si farà, si farà dividendosi. L'auspicio comunque è che il comparto del gioco on-line possa, attraverso la cooperazione rafforzata, raggiungere un inquadramento giuridico corretto, chiaro e consolidato, a vantaggio e maggiore tutela di tutti i portatori di interesse nel settore.

⁸ Solitamente (non per la PESC), la proposta viene presentata dalla Commissione al Consiglio su richiesta degli Stati membri interessati. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. Per i dettagli di tipo procedurale, si rinvia ad Ugo Villani, "Istituzioni di Diritto dell'Unione europea" 2010.

⁹ Si pensi poi che gli Stati membri partecipanti ad una forma di cooperazione legata all'espletamento del gioco Euromillions sono già otto.