

Le raccomandazioni della Commissione europea: una scelta prudente che nasconde un fine ambizioso

L'autore analizza i recenti indirizzi assunti dalla Commissione europea in materia di gioco a distanza a seguito della comunicazione "Towards a comprehensive European framework for online gambling" adottata il 23 ottobre 2012

Categoria: Dottrina

Sottomateria: Giochi a distanza e skill games

Data: 15 aprile 2013

Autore: Valérie Peano



Valérie Peano

(Avvocato in Roma – Membro del Comitato esecutivo della Associazione europea degli studi sul gioco)

Le raccomandazioni della Commissione europea: una scelta prudente che nasconde un fine ambizioso

Nel primo semestre del 2013, la Commissione europea darà una prima concreta e significativa attuazione del piano di azione già delineato nella sua comunicazione sul gioco a distanza "Towards a comprehensive European framework for online gambling" adottata il 23 ottobre 2012.

Detta comunicazione aveva individuato, sulla base dei risultati della consultazione del Libro Verde e dei successivi gruppi di lavoro organizzati nonché in risposta agli interventi degli altri organi dell'Unione[1] che si erano recentemente interessati alle attività di gioco, cinque tematiche prioritarie per tutto il comparto dei giochi e delle scommesse, ovvero:

- la compatibilità delle normative nazionali con il diritto dell'Unione;
- la cooperazione amministrativa ed il rispetto delle leggi;
- la protezione dei consumatori e dei cittadini, dei minori e delle persone vulnerabili;
- la prevenzione delle frodi e delle attività di riciclaggio di denaro;
- la tutela dell'integrità sportiva ed il contrasto al *match-fixing*.

Il tema prioritario della protezione dei consumatori e della pubblicità responsabile

Una delle priorità individuate dalla Commissione è quella di garantire un alto livello di protezione dei consumatori, introducendo misure comuni di protezione nel mercato interno entro il 2013.

Tali misure potrebbero riguardare, ad esempio, la verifica dell'età e dell'identità del giocatore, i controlli circa l'attività del giocatore, il divieto per l'operatore di fare credito, i meccanismi di auto-limitazione ed auto-esclusione dal gioco, etc.

D'altra parte, la Commissione è consapevole del fatto che lo sviluppo di una offerta attrattiva legale rappresenta un modo per canalizzare l'offerta nei circuiti legali e dissuadere i consumatori dall'offerta illegale[2].

Avvalendosi del confronto con le istituzioni dei diversi Stati membri nell'ambito del gruppo di lavoro di esperti costituito, la Commissione ha già elaborato delle bozze di raccomandazioni, l'una relativa a standard comuni di protezione per i consumatori e l'altra alla promozione responsabile delle attività di gioco.

L'adozione di tali raccomandazioni è prevista nel secondo trimestre del 2013.

L'auspicio è che si tenga conto del modello di regolazione italiano instaurato per il gioco a distanza laddove la normativa italiana[3] già prevede diversi meccanismi a tutela del giocatore quali la verifica dell'età e dell'identità dello stesso, l'inserimento obbligatorio di parametri di auto-limitazione ed auto-esclusione prima di accedere al gioco, il divieto per l'operatore di fare credito, etc.

Anche sotto il profilo della promozione responsabile delle attività di gioco, la recente normativa [4] deve intendersi integrata attraverso le linee interpretative attuative[5] dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (oggi Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) nonché tramite l'auto-regolamentazione di cui alcuni operatori hanno scelto di dotarsi attraverso un proprio codice di auto-disciplina della comunicazione commerciale in materia di giochi con vincita in denaro.

Vale la pena fare cenno agli altri temi prioritari individuati dalla Commissione nel proprio piano di azione che riguardano:

- l'estensione del campo di applicazione della direttiva sull'antiriciclaggio a tutte le forme di gioco, proposta il 5 febbraio u.s. dalla Commissione ed attualmente all'esame del Parlamento e del Consiglio;
- l'impegno della Commissione nel vigilare sulla compatibilità delle normative degli Stati membri con il diritto dell'Unione, con particolare riferimento ai noti principi di cui agli articoli 49 e 56 del TFUE circa la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento. La Commissione, nell'ambito del suo potere discrezionale di avvio delle procedure di infrazioni nei confronti degli Stati membri che operano in violazione con il diritto dell'Unione, darà presumibilmente corso alle procedure di infrazioni pendenti senza escludere la possibilità di rivolgersi alla Corte di Giustizia nel caso perduri l'inadempimento dello Stato membro;
- la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, che dovrebbe comportare una riduzione significativa degli oneri amministrativi gravanti i processi autorizzatori e di controllo degli operatori nei diversi Stati membri;
- la stesura di una raccomandazione della Commissione circa la tutela dell'integrità sportiva ed il contrasto al *match-fixing* nel 2014.

Una scelta prudente attraverso l'utilizzo delle raccomandazioni

La Commissione non ha ritenuto di proporre l'adozione di una norma dell'Unione più vincolante [6], nel fine o nei mezzi, bensì mira ad offrire una serie di risposte concrete al settore principalmente attraverso lo strumento delle raccomandazioni[7] che verranno indirizzate agli Stati membri.

Ai sensi dell'art. 288 del TFUE, le raccomandazioni hanno una funzione di orientamento e non avendo carattere vincolante, la loro attuazione è rimessa ad una osservazione spontanea delle sue disposizioni da parte dello Stato membro destinatario.

Nel caso di specie, l'assenza di carattere vincolante non consente di escludere *sic et simpliciter* qualsiasi loro effetto giuridico, principalmente per i seguenti motivi.

Anzitutto, proprio con riguardo alla prossima emanazione della raccomandazione indicata sub I) sulla promozione del gioco responsabile a tutela dei consumatori-giocatori, la Commissione europea esorta gli Stati membri a prevedere misure sanzionatorie connesse alla mancata attuazione della stessa.

In linea generale, la Commissione si riserva anche di adottare strumenti normativi più vincolanti se le raccomandazioni non dovessero essere attuate[8].

D'altra parte, le raccomandazioni sono assoggettate al vaglio interpretativo della Corte di Giustizia, secondo la quale i giudizi nazionali devono comunque tenere conto delle raccomandazioni ai fini dell'interpretazione di norme nazionali o di altri atti dell'Unione vincolanti[9]. A titolo esemplificativo, l'applicazione al settore del gioco della direttiva sulle pratiche commerciali sleali[10] e delle relative misure nazionali di esecuzione dovrà, quindi, essere interpretata in conformità con quanto stabilito dalla prossima raccomandazione della Commissione.

Infine, sempre all'interno della comunicazione, la Commissione esorta le altre istituzioni europee, gli Stati membri, i regolatori nazionali e gli stessi operatori a collaborare per una corretta attuazione del piano di azione il quale, comunque, sarà oggetto di un primo bilancio di attuazione nel 2014.

Se l'ipotesi di una armonizzazione nel settore a livello dell'Unione appare ancora lontana, pare di intravedere, negli strumenti della Commissione qui brevemente citati nonché nelle iniziative a supporto, attualmente in essere dinanzi al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale europeo (CESE), la volontà dell'istituzione europea di dare alcune risposte concrete al settore attraverso una maggiore convergenza delle normative degli Stati membri sui temi prioritari individuati ovvero un maggiore inquadramento europeo del settore del gioco a distanza, e questo entro il termine del suo prossimo mandato.

[1] Il Parlamento europeo – rapporto Creutzmann 2011/2084(INI), il Consiglio – conclusioni del 10 dicembre 2010, i rapporti delle Presidenze del Consiglio dal 2008- al 2011, le conclusioni del Consiglio e il Comitato Economico e Sociale europeo (CESE) 1581/2011 – INT/579.

[2] *“It is important for authorised operators to be able to offer sufficiently attractive products in order for them to be a credible and sustainable alternative to unauthorised offers. In the absence of such offers consumers will continue to turn to illicit providers.”*

[3] Articolo 24, comma 13, lettera a), della legge 7 luglio 2009, n. 88.

[4] Articolo 7 del Decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 convertito in legge, con modifiche, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189.

[5] Circolare dell'AAMS del 20 dicembre 2012.

[6] *“Overall, it does not appear appropriate at this stage to propose sector specific EU legislation. However, there was an almost unanimous call for policy action at EU level and the responses allow for a clear identification of the key priority areas where action is required”*

[7] Sono previste altre azioni e iniziative complementari, specialmente nell'ambito della ricerca e studio del gioco problematico e tutela dei minori : *“The Commission shall: Support benchmarking and testing of parental control tools through the Safer Internet Programme and the Connecting Europe Facility to improve age rating and content classification systems, • Assess recommendations on gambling-related internet addiction among adolescents under EU NET ADB27 in 2012, • Report on the relevant working groups under ALICE RAP in 2014 and carry out an assessment of these research results, • Assess market performance of online gambling services under the Consumer Market Monitoring Survey from 2013.”*

[8] La Commissione si è riservata di proporre, in caso contrario, l'adozione di una norma dell'Unione vincolante: *“The Commission will also assess whether these actions provide an adequate EU framework for online gambling or if additional measures, where necessary legislative ones, need to be taken at EU level”.*

[9] Sentenza Corte di Giustizia delle comunità europee, causa C-322/88 Grimaldi.

[10] Direttiva 2005/29/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno.

<http://www.lexgiochi.it/dottrina/le-raccomandazioni-della-commissione-europea-una-scelta-prudente-che-nasconde-un-fine-ambizioso>

Copyright © 2009 Lex Giochi. Tutti i diritti riservati.