

DE BERTI ■ JACCHIA

De Berti Jacchia Franchini Forlani
studio legale

Giochi e scommesse *online*. Il Mediatore Europeo ha respinto il ricorso contro la Commissione Europea presentato dall'EGBA

Roberto A. Jacchia

Davide Scavuzzo

Il 2 marzo 2018 il Mediatore Europeo ha deciso di chiudere il procedimento aperto il 10 aprile 2017 contro la Commissione Europea a seguito di una denuncia presentata dalla *European Gaming and Betting Association* (EGBA), dichiarando che non si era verificato alcun caso di cattiva amministrazione.

L'EGBA è un organismo esponenziale che rappresenta numerosi operatori di giochi e scommesse attivi nell'Unione Europea. Il 14 dicembre 2016 l'EGBA aveva presentato una denuncia scritta alla Commissione lamentando la sua incapacità di assicurare che il quadro normativo dei giochi *online* di alcuni Stati Membri rispettasse i principi del diritto dell'Unione, in particolare la libera prestazione di servizi (articolo 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – TFUE), la libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE) e gli obblighi derivanti dalla Direttiva 2015/1535¹. Nello specifico, l'EGBA aveva chiesto alla Commissione di:

- avviare le procedure di infrazione contro quegli Stati Membri le cui legislazioni nazionali nel settore dei giochi presentavano aspetti in contrasto con le libertà fondamentali garantite dai Trattati;
- esaminare la legislazione degli Stati Membri che non hanno rispettato l'obbligo di notificare le proposte di legislazione che introducono regolamentazioni tecniche ai sensi della Direttiva 2015/1535, ed attivarsi per disincentivare tali pratiche;
- deferire la Svezia alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, come annunciato ancora nel 2014, per il mancato rispetto del diritto dell'Unione;
- mantenere un dialogo aperto con gli *stakeholder* come i Deputati del Parlamento Europeo e i rappresentanti del settore.

Il 20 gennaio 2017 la Commissione aveva risposto alla denuncia dell'EGBA ribadendo la sua attiva collaborazione con gli Stati Membri e il suo impegno a far rispettare i principi del diritto dell'Unione nel settore dei giochi *online* dando seguito alle procedure d'infrazione e mantenendo aperto il dialogo con gli *stakeholder*.

La risposta della Commissione non è stata ritenuta soddisfacente dall'EGBA che ha conseguentemente deciso di rivolgersi al Mediatore Europeo.

Il Mediatore Europeo è un organo indipendente e imparziale che conduce indagini sugli addebiti di cattiva amministrazione mossi dai privati e dalle imprese alle Istituzioni, agli Organi, agli Uffici e alle Agenzie dell'Unione. Al Mediatore Europeo si possono rivolgere tutti i cittadini o i residenti dell'Unione, comprese imprese, associazioni e altri organismi con sede nell'Unione. La

¹ Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. GUUE L 241 del 17.09.2015.

denuncia al Mediatore Europeo va presentata per iscritto entro due anni dall'avvenuta conoscenza dei fatti contestati. In seguito all'apertura del procedimento, il Mediatore valuta l'eventuale sussistenza di irregolarità amministrative, ingiustizie, discriminazioni, abusi di potere, mancanza di risposte, rifiuto di accesso alle informazioni e ritardi ingiustificati in ipotesi contrari a norme o diritti fondamentali o ai principi della buona amministrazione.

L'EGBA ha presentato molteplici argomenti a supporto della sua denuncia. Secondo l'EGBA, la decisione della Commissione di archiviare le denunce è stata giustificata esclusivamente da motivi politici. Inoltre, le denunce d'infrazione non sarebbero state seguite dalla Commissione in modo appropriato e ciò avrebbe causato ritardi ingiustificati. L'EGBA aveva altresì rilevato che le procedure adottate dalla Commissione per il trattamento delle denunce non sarebbero state trasparenti.

La Commissione ha dichiarato di aver adottato numerose azioni al fine di far rispettare il quadro normativo sui giochi *online* da parte degli Stati Membri, ivi comprese la Comunicazione "*Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo online*" del 2012² e l'analisi di tutte le modifiche alle legislazioni nazionali conseguenti all'apertura delle procedure di infrazione nel 2013. In merito alla trasparenza, la Commissione ha affermato di aver sempre mantenuto un dialogo aperto con gli *stakeholder* nel settore dei giochi attraverso i gruppi di esperti. Inoltre, si è anche impegnata con le Autorità nazionali di regolamentazione al fine di garantire un'adeguata protezione dei consumatori, la prevenzione dei reati connessi al gioco d'azzardo, il riciclaggio di denaro e il *match fixing* negli eventi sportivi.

Nella sua valutazione, il Mediatore ha evidenziato che la Commissione gode di un'ampia discrezionalità nel decidere se perseguire o meno un'infrazione. Ciò consente alla Commissione di archiviare una procedura d'infrazione nel caso in cui dovesse ritenere che tale questione non rappresenti una priorità. Dopo aver ribadito che il suo ruolo è solo quello di valutare la gestione amministrativa di una procedura di infrazione, il Mediatore ha riconosciuto che nel caso in esame la Commissione aveva fornito motivazioni fondate per giustificare la decisione di archiviare le procedure d'infrazione³. Una delle giustificazioni addotte dalla Commissione per archiviare la procedura è consistita nel rilevare che la Corte di Giustizia si era già pronunciata più volte sulla legittimità delle restrizioni all'offerta di giochi *online*, quindi, le denunce di violazioni da parte degli Stati Membri avrebbero dovuto essere rivolte alle rispettive Autorità giudiziarie che dovrebbero essere in grado di giudicare nel merito o, se necessario, di rivolgere un quesito pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Il Mediatore non ha, dunque, ravvisato alcuna violazione o abuso di discrezionalità da parte della Commissione nella sua decisione di archiviare le denunce di infrazione ed ha ritenuto superflue ulteriori indagini.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo online*. COM/2012/0596 final.

³ Si veda il pacchetto infrazioni di dicembre, pubblicato il 07.12.2017 (MEMO/17/4767) e la Comunicazione della Commissione, *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, GUUE C 18 del 19.01.2017.

Per quanto riguarda la durata eccessiva impiegata per analizzare le denunce d'infrazione presentate dall'EGBA, il Mediatore ha riconosciuto che, ancorché la Commissione si sia impegnata a dare una risposta alle denunce attivando una procedura formale o archiviandole entro un anno dalla loro presentazione⁴, tale termine è solo indicativo ed è ammissibile che alcune situazioni richiedano un'analisi più approfondita prima di decidere se avviare un procedimento d'infrazione formale o archiviare la denuncia. Nel presente caso, la complessità della materia, il numero elevato di Stati Membri coinvolti e i procedimenti giudiziari pendenti sia a livello domestico che presso la Corte di Giustizia giustificavano il ritardo della Commissione che, ad ogni modo, sulla base dei documenti presentati al Mediatore, ha seguito il procedimento in modo accurato nel corso degli anni collaborando con gli Stati Membri e gli *stakeholder* al fine di armonizzare il quadro legislativo ai principi del diritto dell'Unione.

Anche le obiezioni relative all'insufficiente trasparenza della Commissione nella gestione delle denunce sono state ritenute infondate dal Mediatore. La Commissione avrebbe fornito sufficienti opportunità di dialogo con gli *stakeholder* in molteplici occasioni e contesti ed avrebbe costantemente tenuto aggiornati i denunciatori in merito all'evolvere delle procedure relative alle rispettive denunce. Infine, dall'indagine risulterebbe che il ritardo nell'analisi delle denunce, e le decisioni in merito alle stesse, non sarebbero risultati da pure considerazioni politiche.

⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione. COM/2012/0154 final.