

Motivi imperativi di carattere generale quali ostacoli alla libera circolazione nell'Unione europea e strumenti di tutela della salute*

Elisa Mauri**

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'Europa in “gioco”: l'assenza di una disciplina comune. – 3. L'imprescindibilità dei motivi imperativi nella tutela dei cittadini. – 4. Le esigenze che possono essere considerate come imperative. – 5. Il tentativo di ravvicinamento delle legislazioni nazionali tramite atti non vincolanti. – 6. L'armonizzazione della libera circolazione dei servizi del gioco d'azzardo. – 7. Conclusione.

ABSTRACT.

A seguito della ricomprensione del gioco d'azzardo nel campo delle libertà fondamentali, un composito di tensioni tra gli Stati membri sono sorte. Nonostante i ripetuti inviti da parte della Commissione non è avvenuto quel processo di armonizzazione normativa disciplinato dall'art 114 TFUE. Gli Stati sono pertanto liberi di fissare gli obiettivi della politica di gioco da perseguire definendo altresì il livello di protezione da raggiungere al fine di tutelare la salute dei consumatori. Ciò comporta delle restrizioni alle libertà fondamentali. Si intende esaminare la portata dei motivi imperativi di interesse generale sia nella prospettiva della Corte di giustizia, sia dei lavori di *soft law* di altre istituzioni. Commissione, Parlamento europeo e Comitato economico e sociale si sono infatti coordinati affinché un intervento effettivo fosse realizzato. L'efficacia tangibile di tali interventi risulta però incerta. Di qui la necessità di riesaminare l'adozione di una normativa comune.

Following the introduction of gambling in the field of fundamental freedoms, a series of tensions among member States arose. In spite of the repeated calls from the Commission, the process which aimed to harmonize the rules – art 114 TFUE – didn't happened. For that reason the States are free to establish the political objectives concerning the game of chance they want to pursue but at the same time, they have to definite the level of protection in order to defend the health's consumer. That

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

** Dottoressa in Giurisprudenza presso l'Università dell'Insubria, elisa.mauri@hotmail.it

means the restrictions on basic liberties. We intend to consider the main reason which are general interest both for the Court of justice and for the work of soft law regarding other institutions. The Commission, the European Parliament and the Economic and Social Committee are working together so that a real aid can be carried out. The concrete benefit of these interventions is still uncertain. Consequently we need to re-examine the adoption of a common set of rules.

1. Introduzione

In un'organizzazione sovranazionale quale l'Unione europea in cui il mercato interno, l'armonizzazione normativa e le libertà fondamentali rappresentano incontestabilmente pietre miliari – essendo stati posti come obiettivi centrali fin dal Tratto CE –, il gioco d'azzardo si presenta come una tematica quantomeno singolare.

La prima caratteristica peculiare dipende dal fatto che il mercato dei giochi rimane un settore sì liberalizzato, ma fortemente controllato dagli Stati membri, pur rientrando in una materia di competenza concorrente.

La seconda peculiarità, strettamente legata alla prima, dipende dal modo in cui è stato interpretato il principio di sussidiarietà nell'esercizio di competenze normative in questo settore¹ (art. 5 TUE). Sebbene l'applicazione di tale principio conduca spesso alla conclusione per cui l'Unione europea raggiunge in modo più efficace gli obiettivi del Trattato, rispetto agli Stati membri², nell'ambito della disciplina del gioco d'azzardo gli Stati membri e le istituzioni europee ritengono la materia meglio regolamentata a livello nazionale³.

Il terzo carattere tipico dipende dal fatto che gli Stati membri hanno voluto mantenere un certo margine di discrezionalità nella disciplina della materia⁴.

In questo quadro, la Corte di giustizia ha fermamente ricompreso il gioco d'azzardo ad attività economiche e, in quanto tali, incluse nelle libertà fondamentali, in *primis* nella libera circolazione dei servizi⁵ e in seguito nella libera circolazione delle merci⁶ operando

¹ F. MARTINES, *Il gioco d'azzardo e il mercato comune: spazio di autonomia e scelte di valori nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2008, p. 849; A. LITTLER, *Member States versus the European Union: the regulation of gambling*, Leiden, Brill Academic Publishers, 2011, p. 226.

² P. CRAIG, G. DE BRUCA, *EU Law*, Oxford, OUP, 2015, p. 95.

³ P. VLAEMMINCK, P. DE WAELE, *The European Union Regulatory Approach of Online Gambling and its Impact on the Global Gaming Industry*, in *Gaming law review*, 2003, p. 177; G. M. RUOTOLO, *Gioco, diritto, diritto al gioco: libertà fondamentali dell'ordinamento comunitario e disciplina delle scommesse in Italia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 650; A. LITTLER, *The Regulation of Gambling at European Level. The Balance to be Found*, in *ERA Forum*, 2007, p. 357; M. W. MAULDIN, *The European Union, State-Sponsored Gambling, and Private Gambling Services: Time for Harmonization?*, in *Journal of international and comparative law*, p. 417; M. NINO, *The regulation of gambling and games of chance in the European Union: problems and perspectives*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, p. 751.

⁴ F. MARTINES, *op. cit.*, p. 849; A. LITTLER, *Member States*, *op. cit.*, p. 226.

⁵ Corte di giustizia, sentenza 12 marzo 1994, *Schindler*, causa C-275/92, in *Racc.* I-01039.

⁶ Corte di giustizia, sentenza 21 settembre 1999, *Läärrä*, causa C-124/97, in *Racc.* I-06067.

altresì un richiamo alla libertà di stabilimento. Su tale fondamento, gli operatori stabiliti e autorizzati all'interno degli Stati membri hanno iniziato ad esercitare il diritto alla circolazione in maniera crescente.

Un ulteriore aumento dell'attività di fornitura del gioco d'azzardo si è registrato altresì in virtù dell'incremento delle categorie di giochi disponibili. La varietà dell'offerta combinata con l'incremento della domanda di servizi di gioco ha sollevato importanti sfide inerenti a diversi aspetti: gli obiettivi di una regolamentazione comune, al momento solo di *soft law*⁷, il riconoscimento delle possibilità di deroga delle libertà fondamentali, la nozione di gioco responsabile, la protezione dei giocatori, per i quali, oltre alle discipline nazionali, esiste un'ormai cospicua giurisprudenza della Corte di giustizia.

Il presente contributo è proprio volto all'analisi dei c.d. motivi imperativi di interesse generale, ossia a quelle cause di giustificazione non espressamente regolamentate dal TFUE, quali limiti alle libertà di circolazione e possibili strumenti di tutela dell'individuo. La giurisprudenza della Corte di giustizia sulle esigenze imperative ha riconosciuto un ampio novero di interessi generali idonei a giustificare l'adozione di restrizioni indistintamente applicabili, fra cui – nell'ambito di interesse – l'esigenza di tutelare i lavoratori⁸ e i consumatori⁹ o i diritti di proprietà intellettuale¹⁰. Alla luce di tale giurisprudenza, si intende quindi analizzare eventuali possibilità di realizzazione di una normativa comune o almeno armonizzata di *hard law* a livello di Unione europea.

2. L'Europa in "gioco": l'assenza di una disciplina comune

La qualificazione operata dalla Corte di giustizia con riferimento al gioco d'azzardo ha consentito la circolazione di servizi di gioco e di scommesse, che ha assunto una portata crescente negli Stati apportando un contributo notevole allo sviluppo dell'economia europea e conseguentemente al mercato interno¹¹.

⁷ V. *infra* par. 5.

⁸ Corte di giustizia, sentenza 24 gennaio 2002, *Portugaja Construções*, causa C-279/00, in *Racc.* I-787.

⁹ Corte di giustizia, sentenza 9 luglio 1997, *De Agostini*, causa C- 44/95, in *Racc.* I-3843.

¹⁰ Corte di giustizia, sentenza 18 marzo 1980, *Coditel*, causa C- 62/79, in *Racc.* I-881.

¹¹ P. MENGOZZI, *Libera prestazione di servizi, scommesse e giochi d'azzardo: organo d'appello dell'OMC e Corte di Giustizia a confronto*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia: liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 405; A. VERBEKE, *Gambling regulation in europe: moving beyond ambiguity and hypocrisy*, (a cura di), A. LITTLER, N. HOEKX, C. FIJNAUT, A. VERBEKE, *In the shadow of Luxembourg: EU and national developments in the regulation of gambling*, Leuven, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 253; M. NINO, *op. cit.*, p. 749.

La massiccia diffusione del fenomeno deriva principalmente dalla correlazione di tre coefficienti: l'accresciuta propensione dei consumatori verso questo mercato; il moltiplicarsi dei prestatori di gioco; la diversificazione dell'offerta negli Stati membri¹².

Sebbene dal punto di vista nazionale l'organizzazione di giochi comporti alcuni riscontri positivi, – sia nell'ambito del benessere economico del paese garantendo entrate rilevanti nelle casse dello Stato, sia nella prospettiva di crescita nell'ambito delle opportunità lavorative – importanti sono anche le conseguenze negative¹³. A tal proposito è possibile suddividere in due ordini di problemi le preoccupazioni che vengono in luce: le prime sono legate a una prospettiva prettamente individuale e personale di chi potrebbe sviluppare forme di dipendenza patologica al gioco; le seconde, hanno uno sfondo di carattere pubblicistico.

Queste ultime¹⁴ dipendono dal fatto che il legislatore europeo non è riuscito a disciplinare il settore dei giochi, che rimane regolato solamente da taluni principi derivanti da consolidata giurisprudenza.

La mancata realizzazione di quel processo di armonizzazione normativa di cui all'art. 114 TFUE¹⁵ ha comportato un quadro europeo altamente frammentato e multi-giurisdizionale. Ciascuno Stato membro disciplina in modo discrezionale non solo il concetto di gioco¹⁶ e la classificazione di quali giochi debbano essere ritenuti "d'azzardo" ma adotta altresì una specifica regolamentazione sancendo in tale ambito le limitazioni all'offerta dei servizi di gioco transfrontaliero¹⁷.

In termini generali, due sono i modelli di quadro normativo che si sono sviluppati all'interno dell'Unione Europea. La maggioranza degli Stati¹⁸ adotta il sistema delle licenze, rilasciate in numero limitato da autorità nazionali o regionali, supportato da un meccanismo di vigilanza. Al contrario gli altri Stati¹⁹ hanno istituito un monopolio – totale o parziale

¹² T. M. MOSCHETTA, *La rilevanza del canale d'offerta nella recente giurisprudenza della corte di giustizia in materia di scommesse e giochi d'azzardo*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 26, 2012, p. 689.

¹³ M. NINO *op. cit.*, p. 749.

¹⁴ La prima sarà analizzata *infra* par. 3.

¹⁵ M. ARENDTS, *A view of European gambling regulation from the perspective of private operators*, (a cura di) A. LITTLER, C. FIJNAUT, *The Regulation of Gambling: European and National Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers Leiden, 2007, p. 42; M. W. MAULDIN, *op. cit.*, p. 422; T. RUSSO, *A proposito del diritto comunitario su «giochi e scommesse»*, in *Rivista Italiana del diritto pubblico comunitario*, 2016, p. 862.

¹⁶ Anche se non tutti gli Stati membri hanno una definizione legale del concetto di "Gioco d'azzardo", nella maggior parte dei paesi europei (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia) questo è definito come un gioco che offre l'opportunità di competere per un premio, dove il successo dipende completamente o prevalentemente da un evento futuro sconosciuto che non può essere influenzato dal giocatore.

¹⁷ A. LITTLER, *The Regulation of Gambling at European Level*, *op. cit.*, p. 357.

¹⁸ Si tratta di Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna e Regno Unito.

¹⁹ Si tratta di Danimarca, Finlandia, Germania, Estonia, Grecia, Ungheria, Slovacchia e Svezia.

– statale, diretto ovvero indiretto²⁰. Ne consegue l'esistenza di barriere legali all'ingresso degli Stati.

L'assenza di regole comuni si può ravvisare sia a livello di legislazione primaria e secondaria sia a livello di disposizioni *ad hoc* inserite in direttive aventi, in misura più o meno significativa, un legame con il settore dei giochi²¹. Significativamente, il gioco è stato escluso dalla direttiva sul commercio elettronico²², dalla direttiva servizi²³ e persino dalla recentissima direttiva (UE) 2019/770, relativa alla fornitura di contenuto digitale²⁴.

I regolamenti e le politiche nazionali sul mercato del gioco d'azzardo sono di conseguenza influenzati dalle interazioni tra diritto nazionale e giurisprudenza della Corte di giustizia; essi sono legati a diversi obiettivi riconducibili alla promozione di interessi tanto economici – del paese – quanto sociali vale a dire le ragioni inerenti la salute pubblica²⁵.

In relazione a quest'ultimo aspetto si sviluppano i problemi concernenti la prospettiva individuale.

L'assenza di regole comuni a livello europeo è infatti delineabile, oltre che in riferimento all'aspetto prettamente e puramente organizzativo-regolativo del gioco, anche con riguardo agli aspetti della vita quotidiana. In altri termini, non esiste un assetto di regole comuni a livello primario volto a tutelare i soggetti deboli e/o a rischio dipendenza e prevenire le patologie legate al gioco.

²⁰ SWISS INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW, versione online, https://ec.europa.eu/growth/content/study-gambling-services-internal-market-european-union-0_it, p. xvi; A. LITTLER, *Has the Ecj's Jurisprudence in the Field of Gambling Become More Restrictive When Applying the Proportionality Principle?*, (a cura di), A. LITTLER, J.C.F. CYRILLE, *The Regulation of Gambling: European and National Perspectives*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 41; A. LITTLER, *The Regulation of Gambling op. cit.*, p. 358; T. KRAMER, *Gambling and energy in the internal market*, in *Era forum*, 2007, p. 316; M. ARENDTS, *op. cit.*, p. 42; K. A. LOVEJOY, *A busted flush: regulation of online gambling in the European Union*, in *Fordham International Law Journal*, n. 37, 2014, p. 1535; T. RUSSO, *op. cit.*, p. 866.

²¹ C. BENELLI, E. VEDOVA, *Giochi e scommesse, tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale* Milano, Giuffrè, 2008, p. 13; P. MENGOSZI, *op. cit.*, p. 419.

²² Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare al c.d. commercio elettronico, GUCE L. 178, 23.10.2002, p. 137.

²³ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GUCE L. 376, 27.12.2006, p. 36.

²⁴ Direttiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali, in *G.U.* n. L. 136 del 22.05.2019, p. 1.

²⁵ C. FIJNAUT, A. LITTLER, *Economic aspects of gambling regulation: EU and US perspectives*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007, p. 444; P. LANZER, P. SIMON, *Empirical Views on European Gambling Law and Addictions*, Cambridge, Springer International Publishing, 2014, p. 14; N. ANGELUCCI, R. POLI, *Rischi da giocare*, in *Yearbook 2016*, CNCA, 2016, versione online http://www.cnca.it/images/stories/ufficio-stampa/Year_book_2016_Rischi_da_giocare_web.pdf.

3. L'imprescindibilità dei motivi imperativi nella tutela dei cittadini

È pacifico che una struttura come quella poc'anzi descritta rischia di entrare fortemente in contrasto con le norme sulle libertà fondamentali²⁶. A fronte dell'assenza di una regolamentazione unitaria, gli Stati membri sono liberi di determinare, alla luce della loro scala di valori, gli obiettivi della politica di gioco da perseguire definendo altresì il livello di protezione da raggiungere. Nel momento in cui un operatore varca i confini nazionali trova un nuovo ordinamento con regole – restrittive – diverse da quelle in vigore nel proprio e, il più delle volte, si vede preclusa la possibilità di prestare il gioco in quanto carente dei requisiti e delle licenze richiesti nel paese in cui la prestazione deve essere effettuata. La potestà legislativa statale è pertanto idonea a realizzare un ostacolo alla libera circolazione. Ciò nonostante, è stata ritenuta compatibile con i principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi in quanto motivata dalla necessità di proteggere interessi sociali superiori²⁷. In tali termini si è espressa la Corte nella sentenza *Schindler*²⁸ «le considerazioni di ordine morale, religioso, culturale, nonché le conseguenze moralmente e finanziariamente dannose per l'individuo e la società che sono collegate ai giochi d'azzardo e alle scommesse possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente a determinare le esigenze di tutela del consumatore e dell'ordine sociale» (par. 53).

In particolare, gli Stati hanno fatto valere quali giustificazioni alle restrizioni operate le deroghe espressamente disciplinate dagli articoli 36, 51, 52 e 62 TFUE nonché i motivi imperativi di interesse generale. Tra i due limiti sussiste però una differenza: le prime operano *ex post* quali scusanti di misure restrittive; le seconde, al contrario, operano *ex ante* e sono perciò prive della stessa qualificazione di restrizione²⁹.

Di per sé non tutte le misure adottate da uno Stato sono idonee a restringere la libera circolazione, d'altra parte, le cause di giustificazione fatte valere, con particolare riferimento ai motivi imperativi di interesse generale, non sono valide *a priori*. Lo *step-by-step reasoning* è lo strumento elaborato dalla Corte al fine di verificare l'effettività e legittimità delle restrizioni³⁰. Esso consta di tre fasi successive: in primo luogo, il giudice europeo

²⁶ F. MARTINES, *op. cit.*, p. 850.

²⁷ F. MARTINES, *op. cit.*, p. 855, T. MOSCHETTA, *op. cit.*, p. 691; P. MENGOSZI, *op. cit.*, p. 422; K. A. LOVEJOY, *op. cit.*, p. 1526.

²⁸ Le medesime parole possiamo altresì ritrovarle altresì nelle sentenze: Corte di giustizia, sentenza 21 ottobre 1999, *Zanetti*, causa C-67/98, in *Racc.* I-07289 e Corte di giustizia, sentenza 6 novembre 2003, *Gambelli*, causa C-243/01, in *Racc.* I-13031 (par. 63).

²⁹ V. HATZOPOULOS, *Recent developments of the case law of the ECJ in the field of services*, in *Common Market Law Review*, vol.37, 2000, p. 43; B. BERTRAND, *Que reste-t-il des exigences impératives d'intérêt général?* in *Europe*, 2012, p. 6.

³⁰ SWISS INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW, *op. cit.*, p. 971; J. FRASSEN, F. TOLBOOM, *Practical implication of the Santa Casa Judgment*, in A. LITTLER, N. HOEKX, C. FIJNAUT, A. VERBEKE, (a cura di) *In the Shadow of Luxembourg: EU and National Developments in the Regulation*, Leuven, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 88; P. MENGOSZI, *op. cit.*, p. 424.

verifica se la normativa dello Stato – in riferimento al caso concreto sottoposto – dà luogo a una restrizione alla libera circolazione delle merci o alla prestazione di servizi tutelata. Qualora l'esito della prima fase sia positivo, accerta se la restrizione posta dalla normativa nazionale sia giustificata dalle deroghe espressamente previste dagli articoli 36, 51, 52 e 62 TFUE ovvero sussistano ragioni di pubblico interesse³¹. Infine, qualora anche la seconda condizione sia positiva, verifica se la misura restrittiva adottata sia proporzionata allo scopo perseguito³². La valutazione di quest'ultimo elemento è rimesso, nell'ambito dell'art. 267 TFUE ai giudici nazionali e si suddivide, a sua volta, in tre componenti: l'idoneità o capacità intrinseca della misura contemplata al perseguimento dell'obiettivo posto dal legislatore; la necessità della misura ovvero la verifica dell'esistenza di misure che comportino un minor pregiudizio alla libera circolazione; il c.d. test di proporzionalità in senso stretto volto a bilanciare l'interesse dell'Unione e la sfera di sovranità nazionale³³.

4. Le esigenze che possono essere considerate come imperative

L'ampio richiamo della Corte alle esigenze imperative è volto a riconoscere la competenza statale nella regolazione della materia. Essendo di derivazione giurisprudenziale i motivi imperativi non sono stabiliti *a priori* – ciò vale in termini generali –, ma al contrario si sono affermati col moltiplicarsi delle pronunce³⁴. È possibile suddividere tali motivi – fatti valere dagli Stati membri – in due macro-categorie riconducibili da un lato alla tutela dell'ordine sociale e dall'altro alla tutela del consumatore. La chiave di volta delle esigenze imperative risiede nella protezione di interessi superiori.

Nella prima categoria rientrano i motivi attinenti la protezione dei consumatori contro i rischi di frode fiscale, abusi, attività clandestine, attività di raccolta di scommesse illecite, riciclaggio, concorrenza sleale, protezione della salute e dell'ambiente, lotta alla dipendenza, tutela contro minacce improntate alla stabilità del sistema finanziario e di sicurezza

³¹ F. MARTINES, *op. cit.*, p. 855; J. FRASSEN, F. TOLBOOM, *op. cit.*, p. 88; V. HATZOPOULOS, *Regulation services in the European Union*, Oxford, OUP Oxford, 2012, p. 150.

³² J. FRASSEN, F. TOLBOOM *op. cit.*, p. 88.

³³ J. JANS, *op. cit.*, p. 240; SWISS INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW, *op. cit.*, p. 983; A. LITTLER., *Has the Ecj's Jurisprudence op. cit.*, p. 21; M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 653; F. MARTINES, *op. cit.*, p. 858; J. HÖRNLE, *Online gambling in the European Union: a tug of war without a winner?*, in *Yearbook of European law*, 2011, p. 259; T. HARBO, *The Function of the Proportionality Principle in EU Law*, in *European Law Journal*, 2010, p. 165; V. HATZOPOULOS, *Regulation services op. cit.*, p. 174; G. MATHISEN, *Consistency and coherence as conditions for justification of member state measures restricting free movement*, in *Common Market Law Review*, n. 47, 2010, p. 1023; M. T. MOSCHETTA, *op. cit.*, p. 694.

³⁴ P. MENGOZZI, *op. cit.* p. 424.

sociale³⁵. Proprio per le loro finalità vengono qualificati dalla Corte come motivi di ordine sociale³⁶.

Nella seconda categoria rientrano, al contrario, tutte quelle motivazioni volte a prevenire non solo i rischi legati alle frodi o inganni nei confronti dei giocatori ma altresì il controllo degli stessi verso spese eccessive e la possibile caduta in forme di dipendenza³⁷.

Si noti tuttavia che i motivi economici risultano esclusi essendo stati classificati dalla Corte quali mere conseguenze incidentali sfavorevoli³⁸.

Occorre altresì precisare che il TFUE, contrariamente a quanto avviene per la libera circolazione delle merci, non prevede espressamente, quale causa di giustificazione a limitazioni poste alla libera prestazione dei servizi la moralità pubblica. La moralità pubblica tuttavia è di fondamentale importanza in quanto permette l'attuazione di restrizioni fondate sull'esigenza di evitare situazioni in cui qualcuno possa trarre profitto «dallo svolgimento di un'attività priva di valore intrinseco» (sentenza *Schindler*, par. 67) ovvero dallo sfruttamento della dipendenza da questa attività dallo sfruttamento della dipendenza da questa attività» (sentenza *Läärä*, par. 65). Pertanto tale limite è stato ricompreso nelle diverse pronunce della Corte nei motivi imperativi di interesse generale con esclusivo riferimento alla libera prestazione di servizi (sentenza *Schindler* par 57-58).

Alla luce di quanto esposto, i motivi imperativi risultano dunque essere una categoria poliedrica³⁹.

L'orientamento che la Corte di giustizia ha assunto non è lineare e omogeneo. L'evoluzione giurisprudenziale si suddivide in quattro fasi, diversificate in base al grado di discrezionalità lasciato ai giudici nazionali nonché ai valori richiamati dagli Stati a fini giustificatori

³⁵ Sentenza *Schindler cit.* par. 57-60; sentenza *Zanetti cit.*; sentenza *Gambelli, cit.*, 67; Corte di giustizia, sentenza 6 marzo 2008, *Placanica*, causa C-338/04, C-359/04, C-360/04, in *Racc. I-* 01891, par. 48; A. AURISANO, *La direttiva sulla libera prestazione di servizi e l'attività materiale di giochi e scommesse alla luce della precedente giurisprudenza comunitaria, in Rivista amministrativa della repubblica italiana*, 2011, p. 41; SWISS INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW, *op. cit.*, p. 971; A. DAWES, K. STRUCKMANN, *Rien ne va plus? Mutual recognition and the free movement of services in the gambling sector after the Santa Casa judgment*, in *European law review*, n. 35, 2010, p. 239.

³⁶ F. MARTINES, *op. cit.*, p. 857.

³⁷ Sentenza *Santa Casa de Misericórdia, cit.*; Corte di giustizia, sentenza 8 settembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, causa C-42/07, in *Racc. I-07633*; Corte di giustizia, sentenza 3 giugno 2010, *Sporting Exchange*, C-204/08, in *Racc. I- I-04695*; Corte di giustizia, sentenza 8 luglio 2010, *Sjöberg e Gerdin*, causa C-447/08 e 448/08, in *Racc. I-0692*; Corte di giustizia, sentenza 12 luglio 2012 causa C-176/11, *HIT E HIT LARAX*, in ECLI EU:C:2012:454; C. BENELLI, E. VEDOVA, *op. cit.*, p. 24; A. AURISANO, *op. cit.*, p. 41; SWISS INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW, *op. cit.*, p. 971; T. KRAMER, *Gambling and energy in the internal market*, in *Era forum*, 2007, p. 313.

³⁸ Sentenza *Schindler*, cit. par. 60; sentenza *Zanetti cit.* par. 36; Corte di giustizia, sentenza 6 novembre 2003, *Gambelli*, causa C-243/01, in *Racc. I-13031*, par. 62; Corte di giustizia, sentenza 23 ottobre 1997, causa C-158/94, *Commissione c. Italia*, in *Racc. I-5789*, par. 35; Conclusioni Avv. generale Bot presentate il 17 dicembre 2009, riferite a Corte di giustizia, *Santa Casa cit.*, par.12-19; S.VAN DEN BOGAERT, C. CUYVERS, *Money for sinobing: The case law of the EU Court of Justice on the regulation of gambling*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 157.

³⁹ Corte di giustizia, sentenza 24 marzo 2011, *Commissione C. Spagna*, causa C-400/08, in *Racc. I-01915*.

delle restrizioni poste in essere nei confronti delle libertà fondamentali⁴⁰. Tale sviluppo è quindi cruciale nella prospettiva dei motivi imperativi.

La prima fase⁴¹ è caratterizzata dall'ampio margine di discrezionalità lasciato ai giudici nazionali circa la definizione delle esigenze di protezione nonché alla scelta di quali strumenti utilizzare a tal fine. In particolare, in questa prima fase vengono richiamati in modo pregnante i motivi attinenti la tutela della popolazione contro rischi di criminalità e frode nonché l'evitare conseguenze individuali e sociali dannose derivanti dall'incitazione alla spesa.

Nel corso della seconda fase⁴² i giudici del Lussemburgo, riconoscendo sempre l'ampio margine di discrezionalità in capo agli Stati, pongono in discussione la proporzionalità delle legislazioni nazionali introducendo criteri più scrupolosi da assolvere nell'esame del test di proporzionalità; in particolare, vengono aggiunti i criteri della coerenza e della sistematicità⁴³ nonché il parametro dell'adeguatezza delle misure nazionali in relazione alle giustificazioni avanzate dai singoli paesi⁴⁴.

La terza fase⁴⁵ è quella dei giochi *online*. Il maggior rischio legato ad attività presenti solo in forma virtuale ha accresciuto le preoccupazioni degli Stati in relazione alla tutela dei consumatori e dell'ordine sociale. L'assenza di una forma di controllo tangibile non ha tuttavia condotto la Corte ad assumere una posizione netta. Al contrario si è astenuta dall'indicare, ai giudici nazionali, i parametri idonei alla valutazione della proporzionalità della misura contestata. La peculiarità che caratterizza questa fase è la maggiore flessibilità assunta dalla Corte nella valutazione dei criteri oggettivi e non discriminatori fatti valere dagli Stati quali giustificazioni delle restrizioni applicate.

La quarta e ultima fase vede l'attenzione dei giudici del Lussemburgo sul test di proporzionalità. Ripartendo dalla sentenza *Gambelli*⁴⁶ e dai principi di coerenza e sistematicità i giudici della Corte portano ad estrema analisi il requisito della coerenza. A differenza della seconda fase in cui due requisiti poc'anzi venivano analizzati alla luce delle osservazioni

⁴⁰ F. MARTINES, *op. cit.*, p. 858; J. HÖRNLE, *op. cit.*, p. 262; A. VERBEKE, *Gambling regulation op. cit.*, p. 253.

⁴¹ A questa fase appartengono le sentenze: sentenza *Schindler cit.*; sentenza *Zanetti cit.*; Corte di giustizia, sentenza 21 settembre 2003, *Anomar*, causa C-6/01, in *Racc.* I-08621.

⁴² A questa fase appartengono le sentenze: Corte di giustizia, sentenza 13 novembre 2003, *Lindman*, causa C-42/02, in *Racc.* I-13519; sentenza *Placanica cit.*; Corte di giustizia, sentenza 13 settembre 2007, *Commissione contro Italia*, causa C-260/04, in *Racc.* I-07083; Corte di giustizia, sentenza 6 ottobre 2009, *Commissione contro Spagna* causa C-153/08, in *Racc.* I-09735; sentenza *Gambelli cit.*

⁴³ J. HÖRNLE, *op. cit.*, p. 266; A. LITTLER, C. FIJNAUT, A. VERBEKE, *op. cit.*, p. 254; T. RUSSO, *op. cit.*, p. 871.

⁴⁴ J. HÖRNLE, *op. cit.*, p. 266.

⁴⁵ A questa fase appartengono le sentenze: sentenza *Santa Casa de Misericórdia cit.*; sentenza *Liga Portuguesa de Futebol Profissional cit.*; Corte di giustizia, sentenza 8 settembre 2009, *Bwin*, causa C-42/07, in *Racc.* I-07663; Corte di giustizia, sentenza 3 giugno 2010, *Betfair*, causa C-203/08, in *Racc.* I-04695; Corte di giustizia, sentenza 3 giugno 2010, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd*, causa C-258/08, in *Racc.* I-04757; Corte di giustizia, sentenza 8 luglio 2010, *Sjöberg e Gerdin*, causa C-447/08 e C-448/08, in *Racc.* I-06921.

⁴⁶ Sentenza *Gambelli cit.*

di dello Stato e della politica adottata, in questa fase la Corte guarda la coerenza complessivamente, relazionandola al regime normativo dello Stato di riferimento.

5. Il tentativo di ravvicinamento delle legislazioni nazionali tramite atti non vincolanti

L'assenza di disciplina di *hard law* non ha impedito l'adozione di atti di *soft law* al fine di individuare principi comuni. L'esigenza di individuare linee guida generali si è resa particolarmente viva nel mondo virtuale. Questo ha portato gli Stati membri ad utilizzare più volte quale giustificazione alle restrizioni – tramite l'utilizzo dei motivi imperativi di interesse generale – la necessità di tutelare i consumatori, in particolare, quelli appartenenti alle categorie più deboli quali minori e soggetti a rischio di dipendenza. Inoltre, la rete ha ampliato anche i rischi legati alla delinquenza; ne è controprova l'utilizzo – sempre – dei motivi imperativi di interesse generale declinati nell'esigenza di tutelare i consumatori dai pericoli legati alla criminalità e alle frodi⁴⁷.

Da qui la risposta degli organi europei. A partire dal 2009 e per i cinque anni successivi, Commissione, Parlamento europeo e Comitato economico e sociale si sono coordinati affinché un intervento reale potesse consentire il gioco *online* proteggendo i giocatori⁴⁸. Nella consapevolezza della difficoltà di una piena armonizzazione del settore le istituzioni si sono poste il limitato obiettivo della definizione di principi comuni per tutti gli Stati membri al fine di combattere gli effetti pregiudizievoli che i giochi d'azzardo *online* possono produrre per la salute dei consumatori e per tutelare i più giovani.

Il primo atto è stato di impulso parlamentare. Nel 2009 infatti il Parlamento emanava la Risoluzione dedicata all'integrità del gioco d'azzardo *online*⁴⁹, cui hanno fatto seguito i primi e più completi atti di natura non vincolante. In particolare, nel 2011 vi è stata la prima consultazione pubblica contenuta nel "Libro verde sul gioco d'azzardo *online* nel mercato interno", nella quale sono stati indicati gli obiettivi comuni degli Stati membri riguardo alla regolamentazione dei servizi di gioco d'azzardo *online*, segnalando altresì i settori cardine in cui l'Unione doveva intervenire in via prioritaria.

Nel 2012 la Commissione pubblicava la Comunicazione "Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo *online*" avente finalità di proporre azioni concrete per risolvere problemi di ordine normativo, sociale e tecnologico. La comunicazione preannunciava la volontà della Commissione di proporre raccomandazioni sulla tutela dei consumatori nel campo dei servizi di gioco d'azzardo *online*, incluse le temati-

⁴⁷ M.T. MOSCHETTA., *op. cit.*, p. 1; S. VAN DEN BOGAERT, C. CUYVERS, *op. cit.*, p. 1196.

⁴⁸ L. PACE, *I giochi d'azzardo online, le raccomandazioni e il principio «soft law is not law»*, in *European Papers*, 2018, p. 9.

⁴⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2009 relativa all'integrità del gioco d'azzardo *online* (2008/2215(INI)), in *G.U. C 87 E 30 del 1.4.2010*.

che della tutela dei minori e le comunicazioni commerciali responsabili relative ai servizi di gioco d'azzardo *online*.

Nel 2013 il Parlamento emanava la “Risoluzione sul gioco d'azzardo *online* nel mercato interno”⁵⁰, cui ha fatto seguito l'anno seguente la “Raccomandazione sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo *online* e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo *online*”⁵¹ tramite la quale la Commissione raccomandava l'adozione di principi per garantire ai consumatori, ai giocatori ed ai minori un elevato livello di tutela, inteso a salvaguardare la salute nonché ridurre al minimo gli eventuali danni economici che possono derivare da un gioco compulsivo o eccessivo.

Si sottolinea che ciascun atto citato richiama espressamente il gioco *online*, sintomo del fatto che è stato proprio il mondo virtuale a dare la spinta necessaria affinché una qualche misura venisse adottata. Si noti inoltre che le argomentazioni e le tematiche discusse coincidono con gli stessi motivi imperativi fatti valere dagli Stati.

La *soft law* può rappresentare un punto di partenza, ma non è di per sé sufficiente. Essa infatti ha al più la finalità di persuadere e stimolare gli Stati membri a definire principi comuni, funzione questa ben distinta da quella degli atti dotati di forza cogente⁵². Ciò nonostante, il suo uso massiccio può sollevare qualche dubbio, come dimostrato dal ricorso per annullamento della raccomandazione del 2014 della Commissione, presentato dal Belgio. Nucleo della domanda sottoposta alla Corte è se la Commissione, in una situazione di impossibilità di fatto di realizzare un'armonizzazione piena di un settore – in questo caso quello del gioco –, disponga di una discrezionalità tale da poter esercitare un ruolo di stimolo a tutela di interessi salvaguardati dall'Unione senza emanare, a tal fine, atti aventi forza vincolante⁵³. Secondo l'avvocato generale Bobek⁵⁴, tale raccomandazione risulta essere in realtà una direttiva mascherata in quanto disciplina e regola i rapporti con le altre misure vincolanti, in particolare, le direttive (par. 134).

La Corte⁵⁵ – discostandosi da tale conclusione – ha delineato come, di fatto, le raccomandazioni possono essere produttive di effetti giuridici⁵⁶. Tuttavia, per ciò solo non perdono la loro natura di atti non vincolanti. La Corte conferma quindi che per le raccomandazioni

⁵⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo online nel mercato interno, in *G.U. C* 93/42 del 9.3.2016, p. 42.

⁵¹ Raccomandazione della Commissione del 14 luglio 2014 sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo online e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo online, in *G.U. L n.* 214/38 del 19.07.2014.

⁵² L. PACE, *op. cit.*, p. 9.

⁵³ L. PACE, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁴ Conclusioni dell'AG Bobek presentate il 12 dicembre 2017, causa C-16/16 P, *Belgio c. Commissione*.

⁵⁵ Corte di giustizia, sentenza del 20 febbraio 2018, causa C-16/16 P, *Belgio c. Commissione*, in ECLI:EU:C:2018:79.

⁵⁶ La Corte ha rilevato diverse categorie di raccomandazioni produttive di effetti giuridici, quali quelle di cui all'artt. 117,121 e 126 TFUE; quelle che creano legittimo affidamento (Corte di giustizia, sentenza del 13 dicembre 2012, causa C-226/11, *Expedia Inc.*, in ECLI:EU:C:2012:795); gli effetti giuridici sull'interpretazione degli atti vincolanti; nonché “l'effetto Liceità”.

valga il “brocardo” “*soft law is not law*”. Il ruolo della Commissione pertanto si limita ad essere di mero “stimolo” nei confronti degli Stati membri per la definizione di principi volti a tutelare interessi sensibili dell’Unione nel caso in cui in un settore non sia piena armonizzazione (par. 37).

6. L’armonizzazione della libera circolazione dei servizi del gioco d’azzardo

L’armonizzazione, ovverosia il ravvicinamento delle legislazioni volto a eliminare, o quantomeno ridurre le diversità normative tra gli Stati membri è inteso non come obiettivo ultimo dell’Unione, ma quale strumento utile al raggiungimento di una piena integrazione e alla realizzazione del mercato interno⁵⁷.

Il TFUE non disciplina il grado di intensità con cui il ravvicinamento deve realizzarsi, specifica solo che esso va perseguito nella misura necessaria al soddisfacimento di determinati obiettivi (artt. 2 e 114)⁵⁸. Alla luce delle esigenze imperative, primario obiettivo di un’armonizzazione della disciplina del gioco d’azzardo dovrebbe essere costituito dalla protezione dei consumatori di cui all’art. 169 TFUE in base alla quale la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori, nonché il loro diritto all’informazione e all’educazione devono essere salvaguardati. Valorizzando tali obiettivi la disposizione potrebbe costituire un valido sostegno per l’attivazione della procedura stabilita dall’art. 114 TFUE⁵⁹ per l’adozione di atti vincolanti dell’Unione. Quest’ultimo infatti consentirebbe l’impiego della procedura legislativa ordinaria, quindi con necessaria approvazione del Parlamento europeo. In termini generali quindi l’art. 114 TFUE rappresenta la prima base giuridica, grazie alla quale il ravvicinamento delle legislazioni potrà essere realizzato⁶⁰.

Poiché la sola individuazione della base giuridica non è sufficiente, è necessario verificare l’azione dell’Unione alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁶¹. Ad oggi, le alternative al vaglio dalla Commissione sono tre⁶²: regolare integralmente la materia emanando una legislazione rivolta a tutti i diversi tipi di giochi d’azzardo esistenti; regolare

⁵⁷ A. MALINTOPPI, *Il ravvicinamento delle legislazioni come problema di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1959, p. 239; R. MASTROIANNI, *Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p. 457.

⁵⁸ A. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 460.

⁵⁹ Corte di giustizia, sentenza 27 marzo 2019, *Schlafen leben wohnen GmbH contro Sascha Ledowski*, causa C681/17 in ECLI:EU:C:2019:255.

⁶⁰ G. GATTINARA, *Artt. 114-115 TFUE*, in G. CURTI (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo*, Napoli, Simone 2012, p. 1144.

⁶¹ Corte di giustizia, sentenza de 10 dicembre 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, causa C-491/01, in *Racc. I-11453*, par. 179-185.

⁶² M. W. MAULDIN, *op. cit.*, p. 30; P. VLAEMMINCK, P. DE WAELE, *op. cit.*, p. 177.

solo parte dei problemi presenti; rimane inerte⁶³. La prima ipotesi si dirama a sua volta in quattro alternative a seconda del grado di incidenza coinvolto⁶⁴. In particolare ritroviamo: l'armonizzazione esaustiva, l'armonizzazione facoltativa, l'armonizzazione minima, il mutuo riconoscimento.

L'armonizzazione esaustiva comporta la sostituzione di tutte le normative inerenti al gioco d'azzardo in vigore negli Stati membri con una normativa europea che preveda uno *standard* di regolamentazione uniforme e ugualmente valido per ciascuno Stato. Sono rimossi, in tali termini, requisiti differenti di accesso al gioco. Tale armonizzazione presuppone quindi la cessione del controllo dell'area del gioco alle istituzioni europee e la conseguente impossibilità di ricorrere verso gli atti e le norme da queste emanate.

L'armonizzazione facoltativa ovvero opzionale presume l'emanazione di una direttiva che preveda uno *standard* che i prestatori di beni e servizi siano liberi di adottare o meno nel momento in cui prestano la propria attività nel territorio e di appartenenza, ma a cui devono necessariamente aderire quando la prestazione venga svolta oltre i confini nazionali⁶⁵. Il terzo tipo di armonizzazione è l'armonizzazione minima. Come dice la stessa nozione, questa si realizza con l'adozione, da parte degli Stati membri, di uno *standard* minimo elaborato a livello dell'Unione e con la facoltà, da parte degli stessi Stati di prevedere all'interno dei confini nazionali ulteriori e più rigorosi *standard*; la sola clausola prevista a riguardo è il divieto di discriminazione in base alla nazionalità ovvero al luogo di stabilimento.

Infine vi è il mutuo riconoscimento, il principio che, in combinato ai criteri di proporzionalità e non discriminazione consente l'applicazione di misure che comportano una restrizione alla libera circolazione purché fondate su motivi imperativi di interesse generale⁶⁶. Il diniego all'applicazione di tale principio è possibile qualora l'obiettivo di interesse pubblico da raggiungere risulti proporzionato⁶⁷. L'attuabilità di tale ipotesi è tuttavia stata espressamente scartata dalla Corte di giustizia già a partire dalla sentenza *Santa casa da Misericórdia*⁶⁸.

Indipendentemente dal fatto che il mutuo riconoscimento sia stato escluso dalla giurisprudenza della Corte è necessario osservare come il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, sia esso totale, facoltativo o minimo operato tramite l'art. 114 TFUE, evita quello

⁶³ P. VLAEMMINCK, DE WAEL, *op. cit.*, p. 178; P. CHENG, *Call a spade a spade: barriers to harmonization and conflict messages in european Union internet gambling policy*, in *Brooklyn journal of international law*, 2011, p. 693.

⁶⁴ P. VLAEMMINCK, DE WAEL *op. cit.*, p. 178; M. W. MAULDIN, *op. cit.*, p. 480.

⁶⁵ C. BERNARD, *The substantive law of the EU: the four freedoms*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 515; M. W. MAULDIN, *op. cit.*, p. 433.

⁶⁶ V. HATZOPOULOS, *Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, p. 69.

⁶⁷ M. MÖSTL, *Precondition and limits of mutual recognition*, in *Common Market Law Review*, 2010 p. 405; M. T. MOSCHETTA, *op. cit.*, p. 701.

⁶⁸ Corte di giustizia, sentenza 25 febbraio 2010, *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, causa C- 55/08, in *Racc.* I-00022, in ECLI: EU:C:2010:86.

che viene definito il “rischio della concorrenza al ribasso” discendente dal mutuo riconoscimento⁶⁹.

L'art. 114 TFUE porterebbe inoltre l'eliminazione delle misure indistintamente applicabili che, seppur non discriminatorie di fatto limitano le libertà di circolazione⁷⁰. Infatti, i limiti alla libera circolazione sarebbero in questo modo esclusivamente quelli sanciti dagli articoli 36, 51, 52 e 62 TFUE senza lasciare agli Stati membri la discrezionalità di adottare restrizioni valide sia per i propri cittadini che per i prestatori stranieri.

7. Conclusioni

Il caso del gioco d'azzardo, in particolare il meccanismo di riconoscimento delle giustificazioni fatto valere con lo *step-by-step-reasoning*, è sicuramente espressione della c.d. *rule of law*⁷¹ in base alla quale la libertà di una persona non può essere limitata oltre quanto è necessario all'interesse pubblico. Nonostante ciò, gli Stati membri tendono a moltiplicare le restrizioni alla libera circolazione. La Corte di giustizia riconosce espressamente come valido il meccanismo di controllo e di tutela e considera legittime le misure nazionali restrittive. I motivi imperativi di interesse generale rappresentano pertanto, da una parte, lo strumento utilizzato dagli Stati per porre in essere restrizioni alla libera circolazione, dall'altra, operano tali limitazioni per tutelare interessi superiori.

Nonostante quanto riconosciuto dalla Corte e considerata l'assenza di volontà da parte degli Stati di adottare regole di *hard law* è importante sottolineare come una regolazione unica a livello europeo riuscirebbe a dare maggiore stabilità, garantendo la protezione di consumatori, dei minori e dei soggetti affetti da disturbi patologici, apportando inoltre benefici a tutti i cittadini contro i pericoli legati alla criminalità e ai reati derivanti dal gioco. L'effettiva realizzazione di tale armonizzazione tuttavia rimane – almeno ad oggi – un'utopia. Sebbene dalla prima pronuncia della Corte siano passati circa 25 anni la materia non è pressoché evoluta. Questo significa che gli Stati hanno preferito “difendere” gli interessi nazionali; si consideri inoltre che, nonostante siano state attuate restrizioni alla libera circolazione, i numeri relativi al gioco sono sempre più alti. Una regolamentazione unica sarebbe quindi imposta dall'alto con conseguente malcontento generale tra i paesi.

Un compromesso potrebbe essere l'introduzione un codice di condotta valido per tutti gli Stati.

I codici di condotta, pur non rientrando nella categoria della legislazione primaria e secondaria permettono una migliore reattività e rapidità e un maggior adeguamento ai cambia-

⁶⁹ M. CONDINANZI, *Artt. 94-95 CE*, in F. POCAR, M. BARUFFI (a cura di) *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2001, p. 496.

⁷⁰ G. GATTINARA, *Gli artt. 114 e 115 TFUE op. cit.*, p. 1146.

⁷¹ F. MARTINES, *op. cit.*, p. 858.

menti esterni; l'elemento che renderebbe tali codici la scelta più corretta è il fatto che questi vengono redatti direttamente dai soggetti firmatari. Gli Stati potrebbero quindi aprire un dialogo al fine di individuare regole che siano valide per tutti ma che al contempo rispettino le singole esigenze nazionali. La previsione di sanzioni severe in caso di violazione garantirebbe – quantomeno dovrebbe garantire – il rispetto dei parametri individuati⁷². Attualmente risultano in vigore diversi codici di condotta per il gioco *online*, nessuno dei quali è stato tuttavia sottoscritto da tutti i 28 Stati membri. Il più famoso è l'*European Gaming and Betting Association* (EGBA) il quale nel 2008 ha fissato una serie di *standard* aventi lo scopo di regolare gli aspetti inerenti alla protezione dei giocatori e il rispetto dei giochi leali favorendo in particolare la figura dell'operatore responsabile⁷³. L'ideazione di un codice simile all'EGBA rappresenterebbe un primo passo verso una svolta in materia che potrebbe portare a una vera e propria regolamentazione a livello di *hard law*.

⁷² J. TODD, R. YOUNG, Policy department, economic and scientific department *Online gambling focusing on integrity and a code of conduct for gambling*, 2008, versione online, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-IMCO_ET\(2008\)408575](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-IMCO_ET(2008)408575), p. 36.

⁷³ J. TODD, R. YOUNG, *op. cit.*, p. 36.

