COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Commissione europea a partecipare, per conto dell'Unione europea, ai negoziati per una convenzione internazionale del Consiglio d'Europa tesa a contrastare la manipolazione dei risultati sportivi

RELAZIONE

1. ANTEFATTI E CONTESTO POLITICO

Truccare le partite è unanimemente considerato una delle principali minacce dello sport odierno perché ne mina valori come l'integrità, la lealtà e il rispetto per il prossimo e rischia di allontanare tifosi e sostenitori dalle attività sportive organizzate, settore che rappresenta il 2% circa del valore aggiunto lordo. Inoltre, le partite truccate sono spesso appannaggio di una criminalità organizzata che opera su scala mondiale. Si tratta di un problema divenuto ormai prioritario per le autorità pubbliche, per il movimento sportivo e per le autorità di polizia di tutto il mondo.

La comunicazione del 2011 della Commissione dal titolo "Sviluppare la dimensione europea dello sport", riconosce esplicitamente che le partite truccate sono una minaccia che viola l'etica e l'integrità dello sport. Il problema delle partite truccate è stato affrontato nel Libro verde della Commissione sul gioco d'azzardo on-line, del 2011, nella comunicazione della Commissione su "La lotta contro la corruzione nell'UE" e nella comunicazione della Commissione "Verso un quadro normativo europeo per il settore dei giochi d'azzardo on-line".

Nel giugno 2011, il Parlamento europeo ha adottato una dichiarazione scritta sulla lotta alla corruzione nello sport europeo e, nel febbraio 2012, una risoluzione sullo sviluppo della dimensione europea dello sport che invocava una maggior cooperazione internazionale per la lotta alle partite truccate. In data 29 novembre 2011, il Consiglio dell'UE ha adottato delle conclusioni sulla lotta alle partite truccate che invitavano Commissione, Stati membri e parti non governative interessate a collaborare per prendere provvedimenti a vari livelli, tesi a migliorare il modo di affrontare le partite truccate a livello dell'UE.

Il Comitato olimpico internazionale (CIO) ha lanciato nel marzo 2011 un gruppo di lavoro composto da alti rappresentanti del movimento sportivo, autorità pubbliche, organizzazioni internazionali e operatori di scommesse per proporre azioni contro le scommesse sportive irregolari e illegali, conferendogli un calendario di azioni di fiancheggiamento, adottate a Losanna il 2 febbraio 2012.

In data 28 settembre 2011, il comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione sulla promozione dell'integrità dello sport contro le manipolazioni dei risultati, in particolare contro le partite truccate. La raccomandazione invita l'Accordo parziale allargato sullo sport (*Enlarged Partial Agreement on Sport* - EPAS) a effettuare uno studio di fattibilità su un possibile strumento giuridico internazionale atto a prevenire e a reprimere le partite truccate. In data 15 marzo 2012, il conferenza dei ministri incaricati dello sport in seno al Consiglio d'Europa, riuniti a Belgrado, ha preso atto delle conclusioni dello studio e ha invitato l'EPAS ad avviare negoziati, insieme all'UE, su un eventuale strumento giuridico internazionale (convenzione) contro la manipolazione dei risultati sportivi, soprattutto delle partite truccate. In data 13 giugno 2012, il comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha controfirmato tale invito. Durante l'estate del 2012, l'EPAS ha chiesto ai paesi che partecipano alla Convenzione culturale europea se fossero interessati a partecipare alle trattative per un progetto di convenzione del Consiglio d'Europa contro la manipolazione dei risultati sportivi.

2. UNA POSSIBILE CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA CONTRO LE PARTITE TRUCCATE: POSSIBILE CONTENUTO E CALENDARIO

Sulla base dello studio di fattibilità effettuato dall'EPAS, il possibile contenuto della futura convenzione del Consiglio d'Europa potrebbe essere strutturato come segue:

1. Prevenzione
   - (a) Coordinamento interno
   - (b) Promozione e sostegno dei provvedimenti che devono essere presi dal movimento sportivo
   - (c) Fissazione di un quadro per il mercato delle scommesse
   - (d) Promozione delle misure che devono essere adottate dagli operatori di scommesse
2. Cooperazione internazionale
   - (e) Autorità pubbliche - sport
   - (f) Autorità pubbliche (regolamentazione delle scommesse) – operatori di scommesse
   - (g) Cooperazione internazionale tra autorità di polizia giudiziaria
   - (h) Consultazioni tripartite
3. Sanzioni
   - (i) Combinazione di sanzioni disciplinari, amministrative e penali
   - (j) Sanzioni disciplinari
   - (k) Sanzioni amministrative
   - (l) Diritto penale
   - (m) Competenze giurisdizionali
4. Organi di polizia
   - (n) Indagini
   - (o) Criminalità informatica
5. Seguito e fiancheggiamento
   - (p) Sorveglianza
   - (q) Comitato della convenzione

Uno dei maggiori problemi a livello UE e a livello internazionale nella lotta alle partite truccate è la necessità di coordinare le varie parti interessate del settore: autorità pubbliche,

autorità di polizia, agenzie di regolamentazione del gioco d'azzardo, movimento sportivo in tutte le sue componenti e operatori di scommesse (lotterie e operatori privati). L'aspetto principale di una convenzione del Consiglio d'Europa contro le partite truccate consiste nell'istituire una piattaforma per la cooperazione transfrontaliera e intersettoriale che coinvolga tutti i soggetti interessati. Un altro vantaggio di una convenzione del Consiglio d'Europa risiede nelle sue strutture, capaci di monitorare e di dare seguito, come fanno gli attuali comitati permanenti per le convenzioni del Consiglio d'Europa nel campo dello sport (lotta al doping, violenza degli spettatori). Queste strutture devono essere aperte a tutte le parti interessate e devono divenire la sede in cui discutere l'attuazione della convenzione e i progressi realizzati nella lotta contro le partite truccate in Europa.

Un altro importante vantaggio della futura convenzione consiste nella sua apertura ai paesi extraeuropei: tutti i paesi potranno firmare e ratificare la convenzione (p.es., Canada e Australia sono attualmente parti contraenti della convenzione antidoping del Consiglio d'Europa). Questo aspetto è fondamentale perché una cooperazione a livello mondiale, soprattutto con paesi come quelli del sud-est asiatico dove le scommesse sportive sono diffuse, è essenziale per lottare efficacemente contro la criminalità organizzata internazionale coinvolta nelle partite truccate e che opera in vari continenti.

La convenzione proposta non sarebbe uno strumento mirante all'armonizzazione delle normative nazionali delle parti firmatarie. Sebbene per la convenzione esista il problema di dare una definizione concordata alle partite truccate e di adottare sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate, le relative disposizioni si possono formulare in modo che le parti firmatarie abbiano un margine di flessibilità per attuarle.

Il contenuto, la struttura e il campo d'applicazione precisi del testo della convenzione sono ancora piuttosto teorici e saranno oggetto di ulteriori negoziati in futuro.

Il testo della convenzione sarà preparato da un gruppo di redazione composto da rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai negoziati. Documenti diffusi dal Consiglio d'Europa prevedono esplicitamente che sarà aperto a un rappresentante della UE. Il gruppo di redazione si è riunito per la prima volta a Strasburgo, per colloqui esplorativi, dal 9 all'11 ottobre 2012. La Commissione ha partecipato a questa prima riunione esplorativa come osservatore ad hoc. L'EPAS, che fornirà i servizi di segretariato, prevede per il gruppo di redazione una serie di 7 riunioni, di 3 giorni ciascuna, tra ottobre 2012 e dicembre 2013, in modo che nel 2014 la convenzione possa essere presentata al comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per la firma.

3. RUOLO DELLA UE NELLA LOTTA CONTRO LE PARTITE TRUCCATE

Nell'agenda della UE per lo sport, il tema delle partite truccate è relativamente nuovo; le iniziative in questo campo sono quindi molto recenti. A livello di Commissione, il coinvolgimento nella lotta alle partite truccate può essere esaminato da 3 punti di vista diversi, che corrispondono ai 3 principali aspetti del problema:

Aspetto sportivo: come afferma l'articolo 165 del trattato, la UE nel settore dello sport persegue l'obiettivo di sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità delle competizioni sportive e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi. Una prima iniziativa concreta in questo campo, la Commissione l'ha presa includendo nell'invito a presentare proposte di attuazione dell'azione preparatoria "Partenariato europeo per gli sport" del 2012, una priorità per progetti di prevenzione delle partite truccate incentrati

sull'istruzione e sull'informazione di soggetti interessati, come atleti, arbitri, giudici di gara e dirigenti sportivi. L'obiettivo del sostegno finanziario da fornire con tale invito è quello di rafforzare gli aspetti preventivi della lotta alle partite truccate attraverso lo scambio di pratiche esemplari. La lotta alle partite truccate è anche indicata come uno degli obiettivi del capitolo *Sport* del programma "Erasmus per tutti", che dopo il 2014 permetterà di sostenere azioni simili in modo strutturato. Oltre a fornire assistenza finanziaria, la Commissione collabora strettamente con parti interessate esterne (come CIO e Consiglio d'Europa) per individuare modi adeguati per affrontare le partite truccate a livello europeo e internazionale. La Commissione fornisce anche servizi di segretariato al gruppo di esperti UE "Buona governance nello sport", istituito ai sensi della risoluzione del Consiglio sul piano di lavoro UE per lo sport (maggio 2011). Nel giugno 2012, il gruppo di esperti ha formulato alcune raccomandazioni, ora all'esame del gruppo di lavoro del Consiglio sullo sport.

Giochi d'azzardo e scommesse: le partite truccate non sono necessariamente legate alle scommesse sportive. La combinazione tuttavia tra scommesse sportive non regolamentate e partite truccate è una minaccia per gli eventi sportivi dovuta in gran parte a singoli e a organizzazioni criminali che usano le scommesse sportive per generare reddito e/o a fini di riciclaggio. Questioni legate all'integrità dello sport comparivano nel Libro verde sul gioco d'azzardo on-line, una consultazione pubblica che la Commissione ha effettuato nel 2011. che ha ricevuto 250 risposte circa da varie parti interessate, tra cui organismi sportivi. Nel 2011, la consultazione è stata completata da 5 seminari tematici, uno dei quali, svoltosi il 10 maggio 2011, era incentrato appunto su gioco d'azzardo on-line e integrità dello sport (con un'attenzione particolare per le partite truccate). Il 23 ottobre 2012, la Commissione ha adottato, in seguito al Libro verde, la comunicazione "Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line" (COM(2010) 596 def.). Tra le priorità della comunicazione si trova la protezione dell'integrità dello sport contro le partite truccate, con un progetto di piano d'azione comprendente la partecipazione della Commissione ai lavori del Consiglio d'Europa su una possibile convenzione contro la manipolazione dei risultati sportivi.

Corruzione: truccare le partite è una forma di corruzione e, in quanto tale, è sanzionata dal diritto penale delle legislazioni nazionali. La Commissione ha iniziato ad attuare il pacchetto anticorruzione, adottato nel 2011 per migliorare il monitoraggio e la valutazione delle attività di lotta alla corruzione, con la relazione della UE sulla lotta alla corruzione. Grazie ad essa, la Commissione valuterà regolarmente varie questioni ancora aperte connesse alla corruzione e alla capacità degli Stati membri della UE di combatterla. La relazione potrebbe eventualmente essere ampliata a questioni aperte relative alla corruzione nello sport, come le partite truccate. A partire dal 2013, la Commissione pubblicherà ogni 2 anni la relazione della UE sulla lotta alla corruzione, corredandola di analisi su ciascun Stato membro e di raccomandazioni su misura. Parallelamente, la Commissione sta anche valutando le modalità di una sua eventuale partecipazione al gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa, in modo da rendere più efficace la lotta dell'UE contro la corruzione.

Il Parlamento europeo ha affrontato la questione delle partite truccate, e soprattutto delle scommesse ad esse legate, nella relazione del 2009 sull'integrità del gioco d'azzardo on-line (A6-0064/2009). riprendendola più in dettaglio nella relazione del 2011 sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno (A7-0342/2011), in cui sottolineava i problemi relativi alla cooperazione, giudiziaria e di polizia, transfrontaliera, alla cooperazione tra organizzatori di gare sportive e operatori di gioco d'azzardo, all'istituzione di reti e punti di contatto nazionali per trattare casi di partite truccate e dare una definizione di partite truccate a livello UE. Infine, la questione è stata anche affrontata nella relazione del 2012 del Parlamento europeo

sulla dimensione europea nello sport (A7-0385/2011), con cui esso invitava le federazioni sportive a collaborare con gli Stati membri per tutelare l'integrità dello sport.

Il Consiglio ha affrontato per la prima volta la lotta alle le partite truccate nel *Piano di lavoro UE per lo sport* 2011-2014 (maggio 2011), in cui l' integrità dello sport, e in particolare la lotta alle partite truccate, era descritta come un tema prioritario per il periodo 2011-2014. Nel novembre 2011, il Consiglio approvava poi delle *Conclusioni sulla lotta contro le partite truccate*, in cui Stati membri e parti interessate venivano incoraggiati a elaborare programmi educativi e a cooperare strettamente con tutte le parti interessate. Il gruppo di lavoro del Consiglio sullo sport discute attualmente il testo di un progetto di conclusioni per definire una strategia di lotta alla manipolazione dei risultati sportivi, che sarà adottata nel novembre 2012.

Le due agenzie UE in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, EUROPOL ed EUROJUST, sono direttamente coinvolte nella lotta alle partite truccate. Sebbene la cooperazione tra le autorità di polizia a livello UE nel campo dello sport sia tradizionalmente legata alla violenza negli stadi, negli ultimi 2 anni le partite truccate sono divenute un nuovo ambito di cooperazione transfrontaliera. Attualmente, esistono 2 casi aperti dei quali si sta occupando una squadra investigativa comune (*Joint Investigation Team* - JIT) composta da 4 Stati membri (HU, DE, FI, AT). Il coinvolgimento di EUROPOL ed EUROJUST nei casi di partite truccate è giustificato dal fatto che esse comportano spesso forme gravi di criminalità organizzata.

Tutti questi elementi dimostrano che la lotta alle partite truccate è ormai divenuta una priorità in seno a numerose aree d'interesse (politica sportiva, sorveglianza dei mercati del gioco d'azzardo, lotta alla corruzione) a livello UE ed è probabile che l'attenzione del pubblico aumenti in seguito ai recenti episodi di corruzione a vari livelli nel mondo dello sport.

Poiché la convenzione allo studio non mira ad armonizzare nei paesi aderenti disposizioni di diritto penale né le legislazioni sul gioco o sulle scommesse e dato che, ai sensi dell'articolo 6 TFUE, l'UE è competente per ogni iniziativa tesa a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri in materia di sport, si propone che l'UE partecipi ai futuri negoziati a fianco degli Stati membri. La partecipazione ai negoziati non ha alcuna incidenza sul bilancio UE.

La Commissione raccomanda pertanto al Consiglio:

– di adottare l'allegata decisione che autorizza la Commissione europea a partecipare, per conto dell'Unione europea, ai negoziati per una convenzione internazionale del Consiglio d'Europa tesa a contrastare la manipolazione dei risultati sportivi;

– di approvare le direttive di negoziato allegate alla decisione;

– di designare un comitato speciale che dovrà essere consultato nella conduzione dei negoziati.

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Commissione europea a partecipare, per conto dell'Unione europea, ai negoziati per una convenzione internazionale del Consiglio d'Europa tesa a contrastare la manipolazione dei risultati sportivi

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 218, paragrafi 3 e 4,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

È necessario avviare negoziati per elaborare una convenzione internazionale del Consiglio d'Europa tesa a contrastare la manipolazione dei risultati sportivi,

È opportuno che l'Unione partecipi a tali negoziati.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione è autorizzata a negoziare, a nome dell'Unione europea, una convenzione internazionale del Consiglio d'Europa tesa a contrastare la manipolazione dei risultati sportivi.

Articolo 2

Le direttive di negoziato sono allegate alla presente decisione.

Articolo 3

I negoziati sono condotti in consultazione con il [*nome del comitato speciale da inserire a cura del Consiglio*].

Articolo 4

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

ALLEGATO

DIRETTIVE DI NEGOZIATO

per una convenzione internazionale del Consiglio d'Europa tesa a contrastare la manipolazione dei risultati sportivi

La futura convenzione mirerà a istituire un quadro legislativo internazionale destinato alla prevenzione e alla lotta contro le manomissioni dei risultati sportivi e, in particolare, contro le partite truccate; la convenzione dovrà porsi l'obiettivo di rafforzare la cooperazione internazionale in questo senso e di istituire un meccanismo di controllo in grado di verificare che le disposizioni della convenzione abbiano un seguito efficace.

L'Unione europea partecipa a tali riunioni affinché i risultati della convenzione proposta siano coerenti con l'*acquis* della UE, soprattutto sul piano delle libertà del mercato interno (libertà di prestazione di servizi e libertà di stabilimento) e della cooperazione giudiziaria in materia penale.

L'Unione europea parteciperà inoltre ai negoziati in modo da assicurare che le disposizioni della futura convenzione siano allineate alle politiche della UE nel campo dello sport, del gioco d'azzardo on-line e della lotta alla corruzione. I documenti di riferimento di tali politiche sono, tra l'altro, i seguenti:

- Comunicazione della Commissione dal titolo "Sviluppare la dimensione europea dello sport" (COM(2011) 0012 def.);
- Libro Verde sul gioco d'azzardo on-line (COM(2011) 128 definitivo);
- Comunicazione della Commissione dal titolo "La lotta contro la corruzione nell'UE" (COM (2011) 308 definitivo);
- Comunicazione della Commissione "Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line" (COM(2012) 596 final)
- Conclusioni del Consiglio sulla lotta alle partite truccate (16 819/11).