



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 132/19/CONS

**LINEE GUIDA SULLE MODALITÀ ATTUATIVE DELL'ART. 9 DEL
DECRETO-LEGGE 12 LUGLIO 2018, N. 87, RECANTE
“DISPOSIZIONI URGENTI PER LA DIGNITÀ DEI LAVORATORI E
DELLE IMPRESE”, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI
DALLA LEGGE 9 AGOSTO 2018, N. 96**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 18 aprile 2019;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*” e, in particolare, l'art. 1, comma 6, *lett. b)*, nn. 3 e 4-bis, e l'art. 1, comma 6, *lett. c)*, n. 2;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante il “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”;

VISTO il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, recante “*Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico*”;

VISTO il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*”, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96;

VISTA la delibera n. 680/13/CONS, del 12 dicembre 2013, recante “*Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70*”;

VISTO il regolamento allegato alla delibera n. 581/15/CONS, del 16 ottobre 2015, recante il “*Testo del regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*”;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo *online* nel mercato interno (2012/2322(INI));

VISTA la Raccomandazione della Commissione 2014/478/UE, 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*;

VISTO il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189 (c.d. decreto Balduzzi);

VISTA la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (c.d. legge di stabilità per il 2016), in particolare l'art. 1, commi 937, 938 e 939;

VISTO l'art. 9 del decreto dignità il quale dispone che *"1. Ai fini del rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto del disturbo da gioco d'azzardo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 7, commi 4 e 5, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, e in conformità ai divieti contenuti nell'articolo 1, commi da 937 a 940, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto è vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media. Dal 1° gennaio 2019 il divieto di cui al presente comma si applica anche alle sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a tutte le altre forme di comunicazione di contenuto promozionale, comprese le citazioni visive e acustiche e la sovraimpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità, ai sensi del presente articolo, è vietata. Sono esclusi dal divieto di cui al presente comma le lotterie nazionali a estrazione differita di cui all'articolo 21, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, le manifestazioni di sorte locali di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 2001, n. 430, e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. 1-bis. Nelle leggi e negli altri atti normativi nonché negli atti e nelle comunicazioni comunque effettuate su qualunque mezzo, i disturbi correlati a giochi o scommesse con vincite di denaro sono definiti "disturbi da gioco d'azzardo (DGA)". 1-ter. All'articolo 7, comma 4-bis, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Per le lotterie istantanee indette dal 1° gennaio 2019 o ristampate da tale data, i premi eguali o inferiori al costo della giocata non sono compresi nelle indicazioni sulla probabilità di vincita". 2. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 7, comma 6, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

1, comporta a carico del committente, del proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e dell'organizzatore della manifestazione, evento o attività, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari al 20 per cento del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000. 3. L'Autorità competente alla contestazione e all'irrogazione delle sanzioni di cui al presente articolo è l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che vi provvede ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689. 4. I proventi delle sanzioni amministrative per le violazioni di cui al comma 1, compresi quelli derivanti da pagamento in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio statale e riassegnati allo stato di previsione della spesa del Ministero della salute per essere destinati al fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico di cui all'articolo 1, comma 946, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. 5. Ai contratti di pubblicità in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del presente decreto resta applicabile, fino alla loro scadenza e comunque per non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la normativa vigente anteriormente alla medesima data di entrata in vigore. 6. La misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a) e lettera b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è fissata, rispettivamente, nel 19,6 per cento e nel 6,65 per cento a decorrere dal 1° maggio 2019, nel 19,68 per cento e nel 6,68 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2020, nel 19,75 per cento e nel 6,75 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2021 e nel 19,6 per cento e nel 6,6 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2023. 6-bis. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo propone una riforma complessiva in materia di giochi pubblici in modo da assicurare l'eliminazione dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo e contrastare il gioco illegale e le frodi a danno dell'erario, e comunque tale da garantire almeno l'invarianza delle corrispondenti entrate, ivi comprese le maggiori entrate derivanti dal comma 6. 7. Agli oneri derivanti dal comma 1, pari a 147 milioni di euro per l'anno 2019 e a 198 milioni di euro ((annui)) a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante quota parte delle maggiori entrate di cui al comma 6”;

VISTA la delibera n. 579/18/CONS, del 29 novembre 2018, recante il “*Questionario sulle modalità attuative dell'articolo 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese» convertito, con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 (e di seguito denominato Questionario)*”;

CONSIDERATE:

- la *ratio* dell'art. 9 del decreto n. 87/18 di realizzare una più efficace azione di contrasto al crescente fenomeno della ludopatia;
- la necessità di garantire l'applicazione della norma tenendo conto delle previgenti discipline in materia di pubblicità di giochi a pagamento;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- la necessità, in particolare, di delineare più dettagliatamente l'ambito di intervento dell'Autorità anche in ragione delle esigenze di certezza giuridica degli operatori del settore che esercitano l'attività in regime di concessione;

VISTI i contributi pervenuti in risposta al *Questionario* da: Federgiooco (prot. AGCOM n. 228547 del 13 dicembre 2018), Imperia TV S.r.l. (prot. AGCOM n. 234702 del 18 dicembre 2018), Merkur Interactive Italia S.p.A. (prot. AGCOM n. 235408 del 19 dicembre 2018), Istituto dell'autodisciplina pubblicitaria (prot. AGCOM n. 236088 del 19 dicembre 2018), Cirsa Italia S.p.A. (prot. AGCOM n. 236090 del 19 dicembre 2018), Leo Vegas Gaming Ltd (prot. AGCOM n. 237120 del 20 dicembre 2018), Prosport S.r.l. (prot. AGCOM n. 237135 del 20 dicembre 2018), Codere Italia S.p.A. (prot. AGCOM n. 237274 del 20 dicembre 2018), Radio Marte S.r.l. (prot. AGCOM n. 237692 del 20 dicembre 2018), Regione Lazio (prot. AGCOM n. 237881 del 20 dicembre 2018), Aeranti-Corallo (prot. AGCOM n. 237938 del 20 dicembre 2018), Sistema gioco Italia (prot. AGCOM n. 237969 del 20 dicembre 2018), Associazione nazionale editoria di settore (prot. AGCOM n. 237979 del 20 dicembre 2018), Movimento italiano genitori (prot. AGCOM n. 238014 del 20 dicembre 2018), Confindustria TV (prot. AGCOM n. 238024 del 20 dicembre 2018), Jamma S.r.l. (prot. AGCOM n. 238146 del 20 dicembre 2018), Cyan Blu Odds Ltd (prot. AGCOM n. 238154 del 20 dicembre 2018), Microgame S.p.A. (prot. AGCOM n. 238256 del 20 dicembre 2018), Federazione italiana tabaccai (prot. AGCOM n. 238323 del 20 dicembre 2018), GN Media S.r.l. (prot. AGCOM n. 238825 del 21 dicembre 2018), Greentube Malta Ltd (prot. AGCOM n. 238836 del 21 dicembre 2018), Betway Ltd (prot. AGCOM n. 238838 del 21 dicembre 2018), SKS 365 Malta Ltd (prot. AGCOM n. 238905 del 21 dicembre 2018), Reel Italy Ltd (prot. AGCOM n. 238915 del 21 dicembre 2018), Eurobet Italia S.r.l. (prot. AGCOM n. 238920 del 21 dicembre 2018), Lega di Serie A (prot. AGCOM n. 238941 del 21 dicembre 2018), Logico (prot. AGCOM n. 238943 del 21 dicembre 2018), Gamenet group S.p.A. (prot. AGCOM n. 238978 del 21 dicembre 2018), Sisal S.p.A. (prot. AGCOM nn. 238987, 238989, 238990 del 21 dicembre 2018), Romagna giochi S.r.l. (prot. AGCOM n. 239008 del 21 dicembre 2018), Netwin Italia S.p.A. (prot. AGCOM n. 239008 del 21 dicembre 2018), BDM S.r.l. (prot. AGCOM n. 239010 del 21 dicembre 2018), Snaitech S.p.A. (prot. AGCOM n. 239010 del 21 dicembre 2018), Street web S.r.l. (prot. AGCOM n. 239026 del 21 dicembre 2018), Mediaset S.p.A. (prot. AGCOM n. 239049 del 21 dicembre 2018), Lottomatica (prot. AGCOM n. 239059 del 21 dicembre 2018), Tombola Internazionale Plc (prot. AGCOM n. 239062 del 21 dicembre 2018), HCB Gaming S.r.l. (prot. AGCOM n. 239173 del 21 dicembre 2018), Pressgiochi, (prot. AGCOM n. 239175 del 21 dicembre 2018), Sky Italia S.r.l. (prot. AGCOM n. 240588 del 24 dicembre 2018), Novomatic Italia S.p.A. (prot. AGCOM n. 243511 del 24 dicembre 2018); Fieg (prot. AGCOM n. 10471 del 10 gennaio 2019); Sapar (prot. AGCOM n. 52214 del 7 febbraio 2019);



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

SENTITI in audizione:

- Confindustria Radio Televisioni, in data 8 gennaio 2019;
- Sistema gioco Italia, Codere Italia S.p.A., Netwin Italia S.p.A., Microgame S.p.A., in data 15 gennaio 2019;
- Logico, Tombola Internazionale Plc, Reel Italy Ltd, Betway Ltd, Greentube Malta Ltd, Istituto di autodisciplina pubblicitaria, Lottomatica, Sisal S.p.A., in data 16 gennaio 2019;
- Press Giochi, Prosport, Cyan Blue Odds Limited, in data 17 gennaio 2019;
- Gn Media S.r.l., Associazione nazionale editoria di settore, HCB Gaming S.r.l., Snaitech S.p.A., Gamenet Group S.p.A., Cirsa Italia, Street Web S.r.l., Romagna giochi S.r.l., Federazione italiana tabaccai, BDM S.r.l., Federgiochi, in data 18 gennaio 2019;
- SKS365 Malta Limited, in data 21 gennaio 2019;
- Eurobet Italia S.r.l. in data 1° febbraio 2019;

VISTE le posizioni espresse dai soggetti intervenuti nella consultazione, sintetizzabili come segue:

- la maggior parte dei soggetti intervenuti ha sottolineato la contraddittorietà del quadro normativo vigente in materia, il quale da un lato consente l'attività di offerta del gioco a pagamento, sottoponendola a regime concessorio, dall'altro vieta qualsiasi forma di comunicazione commerciale ad essa relativa;
- tutti gli operatori hanno evidenziato che la pubblicità rappresenta un imprescindibile strumento di promozione commerciale e che un suo divieto assoluto comporterebbe un ostacolo, in molti casi insuperabile, all'esercizio dell'attività di offerta del gioco a pagamento, tutelata quale libertà di impresa dall'art. 41 Cost. e riconosciuta e autorizzata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- molti dei soggetti intervenuti hanno ricordato come la legislazione degli ultimi anni in materia abbia perseguito - con importanti risultati - l'obiettivo di contrastare il gioco illegale, a partire dall'evidenza statistica che è nell'illegalità che si manifestano i principali fenomeni di gioco patologico e di usura. Da tale punto di vista si ritiene che un divieto generalizzato di qualsiasi forma di comunicazione promozionale concernente il gioco a pagamento, nella misura in cui va a colpire anche l'utilizzo dei marchi e dei loghi relativi a servizi di gioco autorizzati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, renda più difficile distinguere l'offerta di gioco legale da quella illegale, con conseguente vulnus alla tutela del consumatore, in contrasto con gli obiettivi dichiarati del legislatore del decreto n. 87/18;
- alcuni operatori hanno sottolineato come il divieto di pubblicità contenuto nell'art. 9, poiché non considera le specificità delle diverse piattaforme trasmissive, rischia di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

discriminarne alcune, in primo luogo quella radiotelevisiva, in contrasto con il principio di neutralità tecnologica;

- molti operatori hanno evidenziato come la nuova disciplina, scontando i limiti della potestà giurisdizionale italiana e la soggezione al principio del paese di origine di cui alla direttiva SMAV, determini di fatto una disparità di trattamento a danno dei concessionari italiani e il rischio di favorire gli operatori illegali;
- la maggior parte dei soggetti intervenuti ha segnalato il contrasto della disciplina in esame con la normativa euro unitaria, con particolare riferimento al principio di proporzionalità e non discriminazione, avendo l'art. 9 del decreto n. 87/18 introdotto misure restrittive delle libertà fondamentali protette dagli artt. 56 e 62 del TFUE, senza rispettare, peraltro, nemmeno l'obbligo di notifica di cui alla Direttiva 98/34/CE;
- è opinione unanime dei soggetti intervenuti nel processo di consultazione che le comunicazioni con finalità informativa, descrittiva ed identificativa dell'offerta legale di gioco a pagamento debbano esulare dal divieto, atteso che non hanno natura promozionale e risultano essenziali a rendere distinguibile tale attività rispetto all'offerta di gioco illegale; tra queste vengono menzionate, a titolo esemplificativo, le insegne, i domini dei siti *internet* dei concessionari del gioco a distanza; i materiali informativi (come *poster* permanenti, *ticket*, quaderni interattivi, *roll up*, vele informative ecc.), presenti nel punto di gioco fisico e nell'area ad esso antistante, con cui si illustrano le regole del gioco e/o le probabilità di vincita (quote), le caratteristiche del gioco, le modalità di riscossione delle vincite, ovvero si informa della presenza di nuove tipologie di macchinari e giochi e se ne descrive il funzionamento; le informazioni necessarie a qualificare l'offerta di gioco come appartenente al circuito legale; i siti contenenti informazioni tecnico/statistiche quali *livescore*, classifiche, o recanti la comparazione di quote o di offerte commerciali dei vari *competitor*; tra questi si segnalano in particolare: i siti di affiliazione in cui un soggetto espone informazioni relative alle quote dei vari operatori di gioco autorizzati; le comunicazioni e le informazioni inserite all'interno di canali tematici legati al prodotto di riferimento, ad esempio quelle contenute nei siti *web* che offrono servizi di gioco; le comunicazioni relative alle condizioni per fruire dei c.d. "bonus" quale parte dell'offerta contrattuale ed oggetto di specifica disciplina nell'ambito della regolamentazione di settore e delle concessioni rilasciate dall'ADM;
- la maggior parte dei soggetti intervenuti chiede di precisare che esulano dal divieto le c.d. comunicazioni con finalità "sociale". Sono riconducibili a tale categoria le comunicazioni di c.d. *Corporate social responsibility* (CSR), ovvero quelle comunicazioni relative alle attività di natura etico-sociale, svolte dall'impresa per salvaguardare e migliorare la condizione economico-sociale nell'area di influenza dell'impresa stessa. Tra queste rientrano: le campagne informative sui giochi vietati in senso assoluto e su quelli ammessi ma proibiti per i minori, sui fattori di rischio a cui sono esposti i giocatori denominati "problematici", sui valori legati al gioco legale, le campagne di sensibilizzazione verso forme di gioco responsabile e



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

consapevole e di informativa sul gioco legale, sui rischi dell'usura connessi al gioco patologico, l'attivazione di corsi di formazione sulla ludopatia riservati agli operatori di gioco, la predisposizione di cautele nei confronti del giocatore problematico (ad esempio attraverso la creazione di piattaforme online dedicate agli utenti al fine di offrire un aiuto nel caso di gioco compulsivo), l'organizzazione di focus group o indagini per analizzare i comportamenti di gioco, la realizzazione di iniziative premiali con finalità di ricerche di mercato sui temi del settore; le comunicazioni *Cause related Marketing* (CRM) ovverosia quelle comunicazioni volte a consentire l'associazione dell'immagine dell'impresa a cause sociali e di rilevanza etica. Tra le principali iniziative CRM svolte dai soggetti intervenuti si segnalano: le comunicazioni sociali relative alle attività di beneficenza svolte, quali per esempio il sostegno alla ricerca e alla cura contro il cancro, le partnership con enti benefici, onlus, associazioni sportive e non, istituti di ricerca, università e centri studio, la costituzione di fondi di beneficenza per i senzatetto, l'organizzazione di manifestazioni a premio a sostegno di progetti socialmente utili (ad es. progetti destinati alla pubblica amministrazione locale o al sostegno dello sport in collaborazione con squadre e federazioni sportive), l'organizzazione di eventi di sensibilizzazione su temi a rilevanza sociale, quali ad esempio la violenza sulle donne, la promozione di iniziative di supporto per i giovani e per i bambini, il sostegno ad attività culturali o ad opportunità di formazione, socializzazione e integrazione per le giovani generazioni, il sostegno finanziario ad enti di recupero della tossicodipendenza, a soggetti deboli, quali malati, portatori di handicap, il finanziamento di progetti di studio e ricerca in svariati settori;

- secondo alcuni dei soggetti intervenuti anche la c.d. *pubblicità istituzionale o corporate* (pubblicità volta a promuovere l'immagine dell'azienda senza alcun riferimento ai prodotti e servizi di gioco) esulerebbe dal divieto, perché priva di un invito, diretto o indiretto, al gioco (c.d. *call to action*);
- tutti i soggetti intervenuti hanno segnalato la necessità di escludere *qualsiasi* forma di *comunicazione, anche di natura promozionale B2B*, dato che tali forme di comunicazione hanno come naturali destinatari gli operatori settore e non il consumatore finale per il quale rappresentano delle "comunicazioni neutre". A titolo esemplificativo vengono richiamate: le comunicazioni dirette ai gestori di sala sul lancio di nuovi contenuti o nuovi prodotti; le comunicazioni con gli affiliati; le forme di pubblicità dirette a promuovere le tecnologie necessarie per l'organizzazione e lo svolgimento del gioco a pagamento tra cui, per esempio, quelle degli enti certificatori dei soggetti che organizzano lo svolgimento di attività di gioco a pagamento o gestiscono le piattaforme di gioco, i *software*, etc.;
- i soggetti intervenuti hanno richiesto di escludere dal divieto, tra le altre, le seguenti fattispecie, perché rientranti, a loro avviso, in una delle categorie in precedenza indicate o comunque esulanti dalla *ratio* del divieto: la cartellonistica direzionale stradale; le iniziative di sponsorizzazione che abbiano ad oggetto il supporto a



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

interventi nel campo culturale/sociale, soprattutto ove tali iniziative non utilizzino marchi di prodotti di gioco ma esclusivamente i nomi delle aziende e/o marchi registrati; iniziative premiali a favore, ad esempio, di enti no profit o istituzioni di carattere pubblico che perseguano finalità estranee alla promozione del gioco con vincita in denaro; le comunicazioni incentrate sul brand; la diffusione attraverso *internet* e *social network* (Facebook, LinkedIn, Twitter, Instagram, WhatsApp; YouTube ecc.) di informazioni relative al gioco legale e non per fini meramente promozionali; le attività pubblicitarie e di sponsorizzazione relative a giochi con vincite in denaro effettuate all'estero, se non espressamente indirizzate a cittadini italiani a causa del principio di territorialità e della Direttiva 2018/1808/EU; le pubblicità di giochi e scommesse senza vincita in denaro (c.d. giochi for fun); le tipologie contrattuali che, pur intervenendo nel processo creativo e distributivo della pubblicità, non hanno un legame causale con la pubblicità o non sono funzionali solo ad essa; le comunicazioni volte a promuovere eventi previsti all'interno delle sale giochi ma non attinenti al gioco, quali, ad esempio, concerti, *live show*, etc.; l'organizzazione o la trasmissione di tornei od eventi di gioco a pagamento (es. i tornei di poker) privi di ogni riferimento di carattere promozionale; le comunicazioni editoriali o effettuate a fini di ricerca, critica, discussione o informazione aventi ad oggetto operatori di gioco ed eventi da essi organizzati, anche attraverso canali media, riconducibili alla più generale libertà di manifestazione del pensiero tutelata dall'art. 21 Cost.; l'offerta al pubblico, a pagamento o a titolo gratuito, di articoli di merchandising o di abbigliamento che riportano marchi di società o giochi, che sono destinati all'uso personale; la fornitura gratuita dei cd. *gadget* alla clientela dei locali, con sovraimpressione del logo/nome concessionario; la comunicazione finanziaria, il bilancio sociale; le forme di comunicazione prive dell'elemento della "*call to action*"; il *co-branding* o *co-marketing*; l'uso di marchi, la comunicazione di promozioni, la sponsorizzazione delle magliette e la visualizzazione del marchio nei LED a bordo campo; le attività di *recruiting*; le forme di pubblicità e sponsorizzazione nell'ambito delle quali vengano utilizzati marchi registrati e classificati sulla base della classificazione di Nizza, per classi merceologiche ulteriori e non connesse a prodotti e servizi di gioco con vincita in denaro a distanza; le comunicazioni promozionali relative ad un marchio che identifichi servizi anche diversi dal gioco a pagamento; l'esposizione dei prodotti di gioco nei luoghi fisici e nei luoghi virtuali;

- con riferimento alla c.d. pubblicità indiretta la maggior parte degli operatori ha evidenziato come un'interpretazione eccessivamente estesa della nozione comporterebbe, di fatto, un ostacolo insuperabile all'esercizio dell'attività di impresa, in contrasto con i principi costituzionali e eurounitari in materia, oltreché con la normativa di settore che considera lecita l'offerta di gioco a pagamento da parte degli operatori titolari di concessione rilasciata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Nel corso della consultazione sono state offerte diverse definizioni di pubblicità indiretta sintetizzabili come segue: comunicazione commerciale non



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dedicata direttamente al prodotto, ma univocamente riconducibile esclusivamente ad esso; messaggi promozionali che, pur non identificando in modo chiaro e trasparente il produttore, si riferiscono verosimilmente ad esso (es. mela di Apple); forme comunicative rivolte ad un pubblico indistinto e con finalità promozionali dei prodotti di gioco senza un evidente ed esplicito riferimento alla finalità promozionale della comunicazione; presenza del riferimento a un prodotto-servizio in un'immagine, in una sequenza audiovisiva, in una trasmissione d'intrattenimento, in un *meeting* didattico, comunque in una drammaturgia avente efficacia emozionale che contempra nel copione proprio l'uso di quel prodotto-servizio; pubblicità che si estrinsechi in forme che cerchino di “*indurre la gente ad agire in un certo modo, ad acquistare certi prodotti, senza che essa sia pienamente consapevole di essere influenzata*”; pratiche connotate da tecniche di comunicazione suggestiva e dallo scopo di incentivare il consumo dei prodotti del gioco con vincite in denaro; qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere la vendita di beni o servizi; richiami più o meno espliciti al prodotto da gioco, nell'ambito di attività aventi altra finalità principale, o in contesto non dedicato in via esclusiva alla sua promozione; promozione, pubblicità del prodotto di gioco con vincite in denaro veicolata da qualunque *mass media*, in spazi non espressamente identificati come pubblicitari; messaggi pubblicitari che promuovono prodotti/servizi contraddistinti da segni distintivi caratteristici dei soggetti che gestiscono giochi con vincite in denaro o giochi d'azzardo, aventi la precipua finalità di assicurare effetto promozionale indiretto in favore dell'attività di gioco. Con riferimento a tale ultima fattispecie, tuttavia, si segnala l'ipotesi in cui il soggetto organizzatore di giochi con vincite in denaro o d'azzardo svolga, altresì, ulteriori attività, aventi carattere autonomo, contraddistinte da specifici marchi (ad esempio: servizi di pagamento telematico). In questo caso, molti operatori hanno evidenziato come dovrebbe essere consentita la promozione di tali attività ulteriori e dei relativi marchi, anche qualora contengano elementi che sono presenti anche nei segni distintivi dell'attività di gioco. Tra le forme di pubblicità indiretta più citate nel corso della consultazione vi sono: il *product placement*, le manifestazioni a premio (concorsi e operazioni a premio) volti ad incentivare la vendita di prodotti di gioco e la pubblicità occulta, cui viene ricondotta quella effettuata dagli “*influencer*” o quella che compare in spazi non espressamente identificati come pubblicitari. Alcuni soggetti hanno indicato altresì: le iniziative di *co-marketing*, le promozioni, talune tipologie di accordi di sponsorizzazione a contenuto promozionale, iniziative di comunicazione speciali come gli *advertorial*, il *native advertising*. Alcuni operatori hanno evidenziato come includere nel divieto forme di pubblicità diverse da quelle che contengono un'espressa “*call to action*” sarebbe in contrasto con la normativa costituzionale ed euro unitaria, con particolare riferimento ai principi europei di libera prestazione dei servizi. Parte dei soggetti intervenuti ha evidenziato come non dovrebbero qualificarsi come forme di pubblicità, nemmeno indiretta, le sponsorizzazioni effettuate tramite l'utilizzo della denominazione sociale di una società e non riferite



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

all'offerta di prodotti di gioco, in quanto dirette a valorizzare il nome o l'immagine dell'impresa e non a pubblicizzare indirettamente uno specifico prodotto o servizio di gioco. Alcuni soggetti hanno chiesto altresì di escludere dalla nozione tutte quelle comunicazioni dirette a "sensibilizzare" la clientela sulla tematica del gioco responsabile, anche nel caso in cui venga utilizzato il logo o il marchio di una singola concessionaria, le semplici raffigurazioni grafiche che richiamano apparecchi da gioco con vincita in denaro presenti sulla stampa (anche non di settore) e all'interno dei locali di installazione degli apparecchi, le raffigurazioni apposte su fatture aziendali, sui furgoni o sui *gadget* aziendali; i c.d. "siti puntatori" recanti inserzioni, prive di qualsivoglia messaggio promozionale, di sale giochi o aziende di noleggio di apparecchi, ove rechino esclusivamente gli indirizzi e non anche il rinvio al "link" ed al portale delle medesime; l'inserimento di nomi, marchi e simboli o prodotti legati al gioco con vincita in denaro all'interno di produzioni televisive o cinematografiche qualora la visibilità di ambienti e scene siano funzionali allo sviluppo narrativo, posto che in tale caso la funzione primaria è di natura editoriale, narrativa o artistica e non commerciale; le comunicazioni effettuate da privati sui propri canali social media e/o *blog*, in assenza di uno specifico rapporto di committenza con la Società. A tal proposito, alcuni operatori rilevano l'impossibilità oggettiva di monitorare e/o evitare la menzione spontanea del proprio marchio o dei propri nomi e prodotti, sui social media e/o sui *blog* da parte di soggetti che non siano stati incaricati, né espressamente autorizzati a citare il marchio o il prodotto della Società, né siano stati retribuiti a tal fine; il *merchandising*. Secondo alcuni soggetti, la nozione di "pubblicità indiretta" dovrebbe essere interpretata alla luce della *ratio* della norma, che è quella di tutelare i giocatori e in particolare i soggetti più deboli evitando il rischio di incentivare gli atteggiamenti patologici. Non dovrebbero quindi considerarsi vietate campagne di Gioco Responsabile o pratiche di *branding* istituzionale. Parimenti il c.d. *corporate advertising* o la pubblicità istituzionale, nella misura in cui mirano a consolidare l'immagine dell'operatore di gioco legale, dovrebbero esulare dal divieto perché funzionali ad indirizzare il giocatore verso forme di gioco controllato. La maggior parte dei soggetti intervenuti auspica che la nozione di "pubblicità indiretta" venga chiarita in modo da farvi rientrare, non qualsiasi comunicazione commerciale in qualsiasi modo concernente prodotti o servizi di gioco, bensì solo quei messaggi promozionali che, pur non espressamente incitando al gioco, siano comunque rivolti al consumatore finale e idonei a incentivarlo ad approcciarsi al gioco;

- alcuni dei soggetti intervenuti hanno richiesto di escludere dal divieto di cui all'art. 9 i concorsi a premio; altri hanno chiesto di considerare lecite quantomeno le manifestazioni e i concorsi a premio senza vincita in denaro; altri ancora viceversa hanno qualificato i concorsi a premio come manifestazione pubblicitarie di per sé in linea con le definizioni e la disciplina di cui al d.p.r. 26/10/2001, n. 430;
- alcuni soggetti hanno richiesto di escludere dal divieto di cui all'art. 9 le comunicazioni di contenuto promozionale rivolte chi abbia rilasciato il consenso a



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

riceverle o che si sia volontariamente recato nel contesto fisico o virtuale di gioco; da tale punto di vista il divieto di pubblicità andrebbe limitato alle comunicazioni promozionali rivolte alla generalità del pubblico; è stato richiesto, altresì, di escludere dalla nozione di pubblicità quelle comunicazioni effettuate in risposta ad una specifica richiesta dell'utente sul presupposto che si tratterebbe di attività riconducibile all'esecuzione del rapporto contrattuale;

- con riferimento ai canali di comunicazione digitale, alcuni soggetti hanno valorizzato la distinzione tra il c.d. “*digital advertising*” ossia l'acquisto di *banner* pubblicitari su canali di comunicazione digitale di proprietà di terzi, ed i servizi di c.d. “*Search Engine Optimization*” o “SEO”, consistenti in tutte le attività di ottimizzazione di un sito *web* volte a migliorarne il posizionamento nei risultati organici dei motori di ricerca, chiedendo di escludere questi ultimi dal divieto; i SEO, difatti, non potrebbero intendersi quale forma di pubblicità, neanche indiretta, in quanto, per un verso, si tratta di attività legate alla presentazione dell'offerta commerciale di gioco, di per sé lecita, dall'altro, in ragione del fatto che in questi casi la scelta del consumatore non viene né anticipata né stimolata; secondo alcuni soggetti dovrebbero considerarsi esclusi anche i servizi “*Search Engine Marketing*” o “SEM”, ovvero di servizi offerti in esecuzione di contratti tra operatori e motori di ricerca (es. Google) che, pur prevedendo un corrispettivo verso i motori di ricerca per ottenere il miglior piazzamento dei siti degli operatori economici, comunque si basano sulle queries inserite dai consumatori sui motori di ricerca al fine di informarsi e operare delle scelte consapevoli; e ciò sul rilievo che, anche in questo caso la scelta del consumatore non viene né anticipata né stimolata;
- secondo alcuni dei soggetti intervenuti, il divieto di pubblicità non dovrebbe riguardare i Casinò, in ragione del loro particolare statuto giuridico. I Casinò, infatti, seppur gestiti da società private - ma a totale partecipazione pubblica (i Comuni di pertinenza) - sono sottoposti al controllo interamente pubblico (finanziario e gestionale). Ad esempio, i bilanci sono sottoposti alle verifiche della Corte dei Conti e le entrate da gioco sono qualificate come entrate tributarie degli enti territoriali di riferimento (Comuni e una Regione). Alcuni dei soggetti intervenuti hanno sottolineato come i Casinò siano considerati, proprio in ragione dell'inseparabile legame con il territorio e con la comunità sociale in cui si collocano, come pubbliche amministrazioni, con tutto quel che ne consegue anche sotto il regime giuridico. A tal riguardo si segnalano i più stringenti obblighi comunicativi e informativi nei confronti del pubblico, e regole particolarmente rigorose, funzionali a favorire pratiche di gioco responsabile e il divieto di accesso da parte dei minori. Si evidenzia inoltre la necessità di consentire l'utilizzo del logo o delle immagini del Casinò, per pubblicizzare eventi diversi dal gioco a pagamento (quali mostre, spettacoli teatrali, concerti) che si svolgono normalmente all'interno dei Casinò. In quest'ottica, è stata rappresentata l'esigenza di consentire l'apposizione di cartelli direzionali stradali verso i casinò. Altri soggetti, invece, si oppongono ad un trattamento differenziato, non ravvisando una sostanziale differenza con altri luoghi di esercizio del gioco;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- ai fini della definizione di “proprietario del mezzo o del sito di diffusione”, solo alcuni dei soggetti hanno ritenuto condivisibile il criterio adottato dal Regolamento sul diritto d’autore (delibera n. 680/13/CONS), secondo il quale rileva il luogo in cui il *server* è ubicato; la maggior parte dei soggetti intervenuti ha invece evidenziato che tale criterio determinerebbe facili elusioni della norma, una disparità di trattamento a danno dei concessionari dello Stato e il rischio di favorire gli operatori illegali, atteso che, per un verso, gli operatori privi di una concessione italiana continuerebbero a svolgere un’attività promozionale su siti stranieri, per l’altro, l’offerta di gioco illegale è veicolata principalmente attraverso *server* non ubicati nel territorio italiano; a sostegno di tale conclusione altri soggetti hanno richiamato il principio espresso dalle Sezioni Unite 26 marzo 2015, n. 17325, secondo cui il luogo di consumazione del delitto di accesso abusivo ad un sistema informatico è quello nel quale si trova il soggetto che effettua l’introduzione abusiva o vi si mantiene abusivamente, in quanto il sistema informatico e telematico va inteso in senso unitario e non bisogna frammentare gli elementi sistemici dando una irragionevole priorità al *server* fisicamente inteso e alla sua ubicazione; stante quanto precede si propone di estendere tali conclusioni anche con riferimento alla definizione dei soggetti responsabili di cui all’art. 9, comma 2, del decreto n. 87/18, con conseguente irrilevanza del luogo di ubicazione del *server* al fine di delimitare le competenze sanzionatorie dell’Autorità; da tale punto di vista è stata proposta l’adozione di un criterio fondato sulla destinazione del messaggio al pubblico italiano, a prescindere dal luogo in cui si trova il *server*; l’interpretazione proposta esclude che siano sottoposte a sanzione attività prive di rilevanza rispetto al pubblico italiano, poiché rivolte a beneficio di servizi di gioco cui questo non può accedere;
- con riferimento alla pubblicità veicolata tramite *social/media blog*, la maggior parte dei soggetti intervenuti concorda sull’opportunità, suggerita dall’Autorità nel testo del questionario, di favorire forme di co-regolamentazione che prevedano l’obbligo di rimuovere i contenuti veicolati in violazione del divieto sancito dalla norma. Sul punto si rappresenta altresì che i più importanti *social network* hanno unilateralmente chiuso gli *account* dei concessionari italiani, senza intervenire in alcun modo sugli operatori con *account* esteri ma visibili dall’Italia;
- con riferimento all’espressa estensione del divieto alle “pubblicazioni in genere”, la maggior parte dei soggetti intervenuti concorda con la soluzione proposta nel questionario di rendere responsabile lo stampatore, o se esiste, l’editore secondo quanto previsto dalla legge sulla stampa n. 47/1978; alcuni soggetti hanno evidenziato tuttavia che il riferimento alle pubblicazioni in genere sia troppo generico e in contrasto con la libertà di stampa ed espressione prevista dall’art. 21 Cost; altri ancora hanno evidenziato che, sia in relazione alle pubblicazioni in genere sia per quanto concerne la stampa quotidiana e periodica, il responsabile deve essere individuato nel proprietario del mezzo in ottemperanza al disposto di cui all’art. 9, comma 2, del decreto n. 87/18;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTI:

- l'art. 9, comma 1, del decreto n. 87/18 che individua la *ratio* del divieto nella tutela del consumatore e nel contrasto dei fenomeni di gioco patologico;
- l'art. 41 Cost. che tutela la libertà di iniziativa economica privata;
- l'art. 1 della legge n. 241/1990 che annovera, tra i principi cui deve ispirarsi l'attività amministrativa, "i principi dell'ordinamento comunitario" e visto, in particolare, il principio di proporzionalità;

CONSIDERATO, rispetto alle posizioni espresse dagli intervenuti, quanto segue:

- l'Autorità, anche alla luce della consolidata posizione a tutela delle categorie vulnerabili, attribuisce particolare attenzione al contrasto del fenomeno della ludopatia, ritenuto da numerosi studi scientifici in progressiva crescita, e rinnova l'impegno ad una efficace azione di vigilanza e di prevenzione di azioni strumentali allo sfruttamento economico della patologia;
- a differenza delle forme di pubblicità, diretta e indiretta, le mere comunicazioni che mantengano un'esclusiva finalità descrittiva, informativa ed identificativa dell'offerta di gioco legale, funzionale a consentire una scelta di gioco consapevole, e dunque in linea con l'obiettivo di tutela del consumatore enunciato nell'art. 9 del decreto n. 87/18 e con un'interpretazione sistematica della disciplina dell'offerta di gioco a pagamento che l'ordinamento fa oggetto di specifico regime concessorio ed assoggetta a precisi obblighi informativi, vanno considerate escluse dal divieto; al fine di determinare la natura informativa o promozionale della comunicazione concernente l'offerta di servizi di gioco risultano decisivi: le modalità di confezionamento del messaggio (es. linguaggio utilizzato, elementi grafici o acustici, contesto di diffusione, etc.) e il contesto in cui viene offerto il relativo servizio. Si presume promozionale, e quindi vietata, la comunicazione di contenuto informativo relativa al servizio di gioco effettuata in un contesto diverso da quello in cui viene offerto il servizio di gioco, atteso che in questo caso il consumatore potrebbe essere "spiazzato" dal c.d. "effetto sorpresa".
- con riferimento alle campagne e le comunicazioni di CSR, si ritiene condivisibile escludere tali forme di comunicazione dall'ambito di operatività del divieto in quanto, per un verso, si tratta di attività volte proprio a minimizzare i rischi sociali connessi al gioco a pagamento (e quindi estranee alla *ratio* protettiva della norma), per l'altro, in ragione del fatto che sono le stesse concessioni, nella maggior parte dei casi analizzati, a prevedere come obbligatorie le campagne di CSR, proprio sul presupposto che esse contribuiscano al contrasto del fenomeno della ludopatia;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- le comunicazioni di CRM o relative ad altre iniziative benefiche, nella misura in cui consentono di associare l'attività imprenditoriale ad uno scopo benefico, possono produrre, almeno indirettamente, un effetto propagandistico, nonostante l'indubbio e meritevole sostegno ad attività di rilievo sociale. Stante quanto precede, vanno ricomprese nel divieto quelle forme di comunicazioni che configurano delle vere e proprie sponsorizzazioni o che assumono una valenza pubblicitaria, anche indiretta. Deve invece ritenersi consentita la mera citazione del concessionario quale finanziatore di un determinato progetto o iniziativa, atteso che si tratti di comunicazione di natura meramente informativa;
- va esclusa dal divieto qualsiasi forma di comunicazione B2B, anche di natura promozionale, dato che tali comunicazioni hanno come naturali destinatari gli operatori di settore e non certo il consumatore finale; per le medesime ragioni va esclusa dal divieto l'organizzazione di fiere sul gioco a pagamento destinate ai soli operatori di settore;
- vanno escluse dal divieto le comunicazioni, anche di natura promozionale, contenute sulla stampa specializzata B2B, stante la loro inidoneità, in ragione dei contenuti - di tipo tecnico - e dei loro destinatari - i professionisti - ad incidere sulla scelta di gioco del consumatore;
- vanno esclusi dal divieto i servizi gratuiti di indicizzazione mediante algoritmo, forniti direttamente dai motori di ricerca o dai *marketplace* (es. *Apple Store*, *Google Play*), che consentono all'operatore di gioco di avere, in assenza del pagamento di un corrispettivo a tal fine, un determinato posizionamento nei risultati di ricerca dell'utente. Il posizionamento, in questo caso, è il risultato di un meccanismo di selezione algoritmica che si manifesta una volta che il consumatore abbia già inserito la specifica *query* relativa al gioco a pagamento nel motore di ricerca, e dunque non ha alcuna valenza induttiva rispetto alla scelta di gioco; tale servizio incide sulla concorrenza tra operatori, ma non riguarda profili di tutela del consumatore, dato che la sua scelta di consumo non viene anticipata, né stimolata;
- l'utilizzo del marchio che identifichi, oltre ai servizi giochi con vincite in denaro o d'azzardo, ulteriori attività, aventi carattere autonomo, è consentito solo nella misura in cui non sussistano ambiguità circa l'oggetto della promozione e non compaia in essa alcun elemento evocativo del gioco, fatta eccezione per la mera denominazione del fornitore;
- stante la natura imperativa delle norme contenute nell'art. 9 e la loro valenza volta alla tutela del consumatore, non può assumere alcuna efficacia scriminante del divieto la circostanza che l'utente abbia acconsentito al rilascio di comunicazioni con scopo promozionale, che si sia registrato sul sito o che si sia recato nel punto fisico di gioco. Potrebbe trattarsi, tra l'altro, di un giocatore compulsivo e pertanto meritevole di una protezione rafforzata. Non configurano invece forme di pubblicità le informazioni rilasciate dall'operatore su richiesta del cliente in ordine al



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

funzionamento e alle caratteristiche del servizio di gioco, ovvero sull'esistenza di nuovi prodotti o servizi di gioco. Tali informazioni, se strettamente pertinenti a quanto richiesto dal cliente, risultano funzionali a consentire scelte di gioco consapevoli;

- non è configurabile un'esclusione *tout court* dei Casinò dall'ambito soggettivo di applicabilità del divieto di cui all'art. 9 del decreto n. 87/18 per il solo fatto che gli stessi sono sottoposti al potere di vigilanza e di controllo pubblico, atteso che anche questi perseguono finalità tipicamente speculativa e svolgono una attività di impresa di contenuto analogo a quello svolto dagli altri concessionari di gioco a pagamento, nei limiti della normativa speciale applicabile alle case da gioco;
- alla nozione di pubblicità indiretta va ricondotta ogni forma di comunicazione diffusa dietro pagamento o altro compenso, ovvero a fini di autopromozione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro pagamento, di beni o di servizi, a prescindere all'esplicita induzione del destinatario ad acquistare il prodotto o servizio offerto; esulano tuttavia dalla nozione di pubblicità indiretta le informazioni che risultano funzionali all'identificazione o alla conoscenza del prodotto o servizio offerto, ove effettuate nel contesto in cui vengono offerti servizi di gioco a pagamento;
- stante la natura imperativa delle norme contenute nell'art. 9 del decreto e rilevate, anche a seguito della consultazione svolta, talune specifiche circostanze nelle quali si pongono criticità ai fini di una effettiva ed efficace azione di vigilanza e di contrasto al fenomeno della ludopatia, l'Autorità invierà al Governo una segnalazione relativa a tali specifici profili;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

Art. 1

1. Sono adottate le «*Linee guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese", convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96*».
2. Il testo delle Linee guida è riportato nell'Allegato A alla presente delibera.
3. L'Autorità si riserva di integrare e aggiornare le Linee guida allegate alla presente delibera.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

La presente delibera è pubblicata sul sito web dell'Autorità e può essere impugnata entro il termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione innanzi al Tar del Lazio.

Roma, 18 aprile 2019

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi