

Alla delibera n. 132/19/CONS del 18 aprile 2019 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

Premessa

Alla luce della consolidata posizione a tutela delle categorie vulnerabili, l'Autorità attribuisce particolare attenzione al contrasto del fenomeno della ludopatia, scientificamente ritenuto in progressiva crescita, e rinnova l'impegno ad una efficace azione di vigilanza e di prevenzione di azioni strumentali allo sfruttamento economico della patologia.

1. Finalità delle linee guida

1. In tale contesto, come è noto, l'art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, rubricato "*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*", convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96" (di seguito, il Decreto) reca il divieto di pubblicità, sponsorizzazioni e tutte le altre forme di comunicazioni a contenuto promozionale relative a giochi o scommesse con vincita in denaro.
2. Le presenti linee guida si pongono in attuazione dell'art. 9 del suddetto decreto e si propongono, entro la cornice normativa primaria di riferimento, di coordinare le nuove regole con la complessa disciplina di settore e con i principi costituzionali e dell'Unione europea.
3. La *ratio* del divieto ivi contenuto è da individuarsi nel contrasto alla ludopatia e nel rafforzamento della tutela del consumatore/giocatore, con particolare riferimento alle categorie vulnerabili (giocatori patologici, minori, anziani). In quest'ottica le linee guida forniscono chiarimenti interpretativi in ordine agli ambiti di applicazione soggettivo, oggettivo e temporale dell'art. 9.

2. Principi generali

1. Nell'elaborare le presenti linee guida, si è tenuto conto dei principi e delle finalità cui si ispira la legislazione nazionale in materia di offerta di gioco a pagamento, nonché dei principi europei individuati come segue:
 - protezione rafforzata delle categorie vulnerabili, con particolare riferimento ai minori e ai giocatori patologici;
 - contrasto del gioco a pagamento illegale in contrapposizione all'offerta di gioco a pagamento autorizzata, tramite concessione, dall'Agenzia delle dogane e dei Monopoli;
 - riconoscibilità dell'offerta di gioco a pagamento autorizzata rispetto a quella illegale, tramite l'utilizzo di appositi loghi elaborati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
 - trasparenza sulle condizioni e servizi offerti, in modo da favorire decisioni di gioco consapevoli;
 - rispetto del principio di proporzionalità.
2. Le norme contenute nell'art. 9 hanno natura imperativa e non è ammessa alcuna deroga convenzionale. Restano ferme le conseguenze di ordine penale e amministrativo per chi eserciti l'attività di offerta di gioco a pagamento senza l'autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.
3. Comunicazioni di tipo informativo, descrittivo o volte a identificare i concessionari autorizzati all'offerta di gioco dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché a fornire le informazioni sui prodotti e servizi di gioco offerti oltre a rappresentare legittima espressione del principio di libertà di impresa, sono oggetto di specifici obblighi imposti dalla legge e dai provvedimenti amministrativi di concessione.
4. Stante la portata generale del divieto di cui all'art. 9, il rispetto del principio di neutralità tecnologica impone il divieto di discriminazione tra i diversi media e le diverse piattaforme trasmissive, salvo quanto necessario in virtù delle differenti caratteristiche tecniche.
5. Le singole fattispecie di comunicazione commerciale prese in considerazione dalle linee guida hanno valenza meramente esemplificativa. L'Autorità si riserva di vagliare il contenuto di ogni singola comunicazione al fine di valutarne, in concreto, la valenza commerciale/promozionale o informativa, tenuto conto delle "modalità di confezionamento del messaggio" (es. linguaggio utilizzato, elementi grafici o acustici, contesto di diffusione, ecc.).

3. Definizioni

1. Ai fini delle presenti linee guida si intende per:
 - a) *gioco con vincita in denaro*: gioco nel quale ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o parzialmente aleatoria con esclusione dei giochi di puro divertimento senza vincita in denaro;
 - b) *comunicazioni a contenuto promozionale o commerciale*: ogni forma di comunicazione diffusa dietro pagamento o altro compenso, ovvero a fini di autopromozione, al fine di promuovere, direttamente o indirettamente, le merci, i servizi o l'immagine di una persona fisica o giuridica che esercita un'attività economica e comprendenti la

- pubblicità televisiva, la sponsorizzazione, le televendite con scopo prevalentemente promozionale e l'inserimento di prodotti;
- c) *pubblicità*: 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, al fine di indurre il destinatario ad acquistare il prodotto o servizio offerto (c.d. *call to action*);
 - d) *pubblicità indiretta*: 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;
 - e) *sponsorizzazioni*: ogni contributo di un'impresa pubblica o privata o di una persona fisica, al finanziamento di servizi, prodotti, eventi, attività economiche e non, al fine di promuovere il proprio nome, il proprio marchio, la propria immagine, le proprie attività o i propri prodotti;
 - f) *televendita*: le offerte dirette trasmesse al pubblico per la fornitura, dietro pagamento, di beni o servizi, con finalità prevalentemente promozionale;
 - g) *inserimento di prodotti*: ogni forma di comunicazione commerciale che consiste nell'inserire o nel fare riferimento a un prodotto, a un servizio o a un marchio così che appaia all'interno di un programma dietro pagamento o altro compenso;
 - h) *concorsi a premio*: manifestazioni in cui l'attribuzione dei premi offerti, ad uno o più partecipanti ovvero a terzi, anche senza alcuna condizione di acquisto o vendita di prodotti o servizi, dipende:
 - aa) dalla sorte, sia che l'estrazione dei vincitori sia organizzata appositamente, sia che si faccia riferimento ad altra estrazione o ad altra designazione che dipende comunque dalla sorte;
 - bb) da qualsiasi congegno, macchina od altro, le cui caratteristiche consentano di affidare unicamente all'alea la designazione del vincitore o dei vincitori dei premi promessi;
 - cc) dall'abilità o dalla capacità dei concorrenti chiamati ad esprimere giudizi o pronostici relativi a determinate manifestazioni sportive, letterarie, culturali in genere o a rispondere a quesiti o ad eseguire lavori la cui valutazione è riservata a terze persone o a speciali commissioni;
 - dd) dall'abilità o dalla capacità dei concorrenti di adempiere per primi alle condizioni stabilite dal regolamento, purché le modalità dell'assegnazione dei premi siano oggettivamente riscontrabili e i concorrenti che non risultino vincitori possano partecipare all'assegnazione di ulteriori premi;
 - i) *comunicazioni a contenuto informativo*: comunicazioni di carattere descrittivo che hanno lo scopo di informare il destinatario in ordine alle caratteristiche e al funzionamento dei prodotti e servizi di gioco ovvero di identificare un operatore come concessionario di gioco legale;
 - l) *siti comparatori di quote*: siti che offrono servizio informativo riguardo alle quote e ai bonus dei concessionari di gioco a pagamento, senza alcuna forma di invito al gioco;
 - m) *servizi di indicizzazione sui siti*: servizi volti a migliorare il posizionamento e la visibilità di un sito *web* sui motori di ricerca nelle pagine di risposta alle interrogazioni degli utenti del *web*;
 - n) *comunicazioni di "responsabilità sociale di impresa"*: comunicazioni volte a diffondere l'impegno dell'impresa a comportarsi in modo corretto, andando oltre il semplice rispetto della legge, e arricchendo le scelte di gestione della propria attività con considerazioni etiche, sociali e ambientali;
 - o) *comunicazioni "cause related marketing"*: comunicazioni volte a consentire l'associazione dell'immagine dell'impresa a cause sociali e di rilevanza etica, in settori che esulano dal proprio oggetto sociale;
 - p) *comunicazioni business to consumer*: comunicazioni rivolte a consumatori/utenti che agiscono per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta;
 - q) *comunicazioni business to business*: comunicazioni rivolte a persone fisiche o giuridiche che agiscono nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, ovvero loro intermediari;
 - r) *committente*: il professionista che stipula un contratto di pubblicità, per la promozione dei propri beni e servizi;
 - s) *proprietario del mezzo di diffusione o destinazione*: il titolare del diritto di proprietà o il soggetto che ha la possibilità di incidere sul contenuto o la diffusione del messaggio pubblicitario. Nel caso di comunicazione effettuata sul mezzo radiotelevisivo il proprietario del mezzo va individuato nel fornitore di servizi media audiovisivi, secondo la definizione contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 177/2005,
 - t) *proprietario del sito di diffusione o destinazione*: il gestore del sito *internet* e il gestore della pagina *web* secondo le definizioni contenute nella delibera n. 680/13/CONS recante il "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",
 - u) *organizzatore della manifestazione*: il soggetto nel cui interesse è svolta la manifestazione e che consegue, attraverso l'organizzazione dell'evento, un vantaggio economico, anche indiretto.

4. Ambito di applicazione soggettivo-territoriale

1. Il divieto di pubblicità del gioco a pagamento trova applicazione nei confronti dei soggetti individuati dall'art. 9, comma 2 del decreto, aventi la sede legale, ivi incluse le sedi secondarie, in Italia.
2. Il divieto si applica altresì ai soggetti con sede legale all'estero, qualora:
 - abbiano ricevuto la concessione per l'offerta del gioco a pagamento in Italia dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
 - siano stati autorizzati alla fornitura di servizi media audiovisivi in Italia.

5. Ambito di applicazione oggettivo

1. È vietata, ai sensi dell'art. 9 del decreto, qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, di sponsorizzazione, o di comunicazione con contenuto promozionale del gioco con vincita in denaro.
2. Oltre alle tradizionali forme di pubblicità, vanno considerate comunicazioni commerciali vietate, a titolo esemplificativo:
 - il *product placement*;
 - la distribuzione di *gadget* brandizzati dei prodotti di gioco;
 - l'organizzazione di eventi con premi costituiti da prodotti brandizzati;
 - le manifestazioni a premio come definite e qualificate dal d.p.r. 26 ottobre 2001, n. 430;
 - la pubblicità redazionale;
 - la pubblicità, diretta e indiretta, effettuata dagli "*influencer*".
3. Stante la ratio della norma e la natura imperativa del divieto, non possono avere alcuna efficacia scriminante né il consenso preventivo rilasciato dal giocatore/utente all'invio di comunicazioni commerciali riguardanti il gioco a pagamento né un comportamento concludente nel senso della determinazione al gioco.
4. Non rientrano nel divieto di cui all'art. 9 del decreto i segni distintivi del gioco legale solo ove strettamente identificativi del luogo di svolgimento della relativa attività (a titolo esemplificativo: mere insegne di esercizio o domini di siti *online*).
5. Non rientrano nell'ambito di applicazione della norma le comunicazioni di mero carattere informativo fornite dagli operatori di gioco legale. In particolare, non sono da considerarsi pubblicità le informazioni limitate alle sole caratteristiche dei vari prodotti e servizi di gioco offerto, laddove rilasciate nel contesto in cui si offre il servizio di gioco a pagamento. Rientrano in tale categoria, a titolo esemplificativo, le informazioni che sono rese disponibili nei siti di gioco o nei punti fisici di gioco, riguardanti le quote, il *jackpot*, le probabilità di vincita, le puntate minime, gli eventuali *bonus* offerti, purché effettuate nel rispetto dei principi di continenza, non ingannevolezza, trasparenza nonché assenza di enfasi promozionale. Non configurano pubblicità le informazioni, rilasciate su richiesta del cliente - se strettamente pertinenti a quanto richiesto dal cliente e funzionali a consentire scelte di gioco consapevoli - in ordine al funzionamento e alle caratteristiche del servizio di gioco, ovvero sull'esistenza di nuovi prodotti o servizi.
6. I servizi informativi di comparazione di quote o offerte commerciali dei diversi *competitors* non sono da considerarsi come forme di pubblicità, purché effettuate nel rispetto dei principi di continenza, non ingannevolezza e trasparenza di cui al comma precedente (a titolo esemplificativo, i c.d. "spazi quote" ovvero le rubriche ospitate dai programmi televisivi o web sportivi che indicano le quote offerte dai *bookmaker*).
7. Esulano dall'ambito di applicazione del divieto i c.d. servizi gratuiti di indicizzazione mediante algoritmo forniti direttamente dai motori di ricerca o dai *marketplace* (es. *Apple Store*, *Google Play*) che consentano all'operatore di gioco di avere un posizionamento migliore nei risultati di ricerca dell'utente, una volta che quest'ultimo abbia già inserito la specifica query relativa al gioco a pagamento nel motore di ricerca o nel *marketplace*.
8. Il logo o il riferimento a servizi di gioco presenti sulle vetrofanie degli esercizi che offrono gioco a pagamento, nonché la mera esposizione delle vincite realizzate presso un punto vendita che offre servizi di gioco sono consentiti solo se effettuati con modalità, anche grafiche e dimensionali, tali da non configurare una forma di induzione al gioco a pagamento.
9. La pubblicità ed ogni altra forma di comunicazione commerciale relativa ad eventi diversi dall'offerta di gioco a pagamento che si svolgano all'interno di Casinò o di sale da gioco è consentita solo qualora non realizzi una promozione, neanche indiretta, del gioco a pagamento. Al fine di valutare la natura promozionale dell'offerta di gioco a pagamento si tengono in considerazione, a titolo esemplificativo, i seguenti elementi: la natura gratuita dell'evento, la presenza, nel luogo in cui si svolge l'evento, di servizi, *gadget*, loghi riguardanti il gioco a pagamento, il risalto che viene dato nella pubblicità dell'evento ad elementi evocativi del gioco a pagamento.
10. Sono altresì consentite tutte le forme di comunicazione imposte dalla legge o dal provvedimento amministrativo di concessione.

6. Ambito di applicazione temporale

1. Il divieto di pubblicità di cui all'art. 9, comma 1 è entrato in vigore il 14 luglio 2018. Restano esclusi dall'ambito di applicazione del divieto i contratti di pubblicità stipulati antecedentemente all'entrata in vigore del decreto sino ad un anno dall'entrata in vigore dello stesso.

2. Dal 1° gennaio 2019, il divieto di cui all'art. 9 si applica anche alle sponsorizzazioni, ferma restando la salvezza dei contratti in corso di esecuzione al 14 luglio 2019, analogamente a quanto è previsto per i contratti di pubblicità dal comma 5 dell'art. 9.

7. Esclusioni

1. Stante la ratio della norma - rafforzare la tutela del consumatore e realizzare un più efficace contrasto del disturbo da gioco patologico - esulano dal divieto:
 - le comunicazioni commerciali *business to business*, ivi incluse quelle diffuse sulla stampa specializzata;
 - l'organizzazione di fiere sul gioco a pagamento destinate ai soli operatori di settore;
 - le comunicazioni di responsabilità sociale di impresa, quali per esempio 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, 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), senza esposizione del marchio o del logo;
 - le comunicazioni "*cause related marketing*", effettuata sotto forma di citazione del concessionario quale finanziatore di un determinato progetto o iniziativa di carattere sociale e benefico, senza esposizione del marchio o del logo;
 - l'utilizzo del marchio che identifichi, oltre ai servizi giochi con vincite in denaro o d'azzardo, ulteriori attività, aventi carattere autonomo, purché non sussistano ambiguità circa l'oggetto della promozione e in questa non compaiano elementi evocativi del gioco fatta eccezione per la mera denominazione del fornitore;
 - la televendita di beni e servizi di gioco a pagamento qualora ricorrano entrambe le seguenti condizioni:
 - a) l'offerta di gioco a pagamento su mezzo televisivo rappresenti l'oggetto della concessione per l'esercizio dell'attività di offerta del gioco a pagamento rilasciata dall'Agenzia delle dogane e dei Monopoli;
 - b) la televendita sia finalizzata esclusivamente alla conclusione del contratto di gioco, consti della mera esecuzione del gioco stesso e non contenga alcun riferimento né abbia natura promozionale. La valenza promozionale della televendita è comunque presunta qualora la stessa venga trasmessa all'interno di un palinsesto televisivo generalista o semigeneralista.

8. Regole procedurali

1. L'accertamento delle presunte ipotesi di violazione dell'art. 9 del decreto-legge n.87/18 è svolto, salvo quanto diversamente previsto dalle Linee guida, secondo le regole procedurali di cui alla delibera n. 581/15/CONS, del 16 ottobre 2015, recante il "*Testo del regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*", All. A.
2. Per lo svolgimento dell'attività di vigilanza l'Autorità si avvale della collaborazione dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli, secondo le modalità che verranno definite da un successivo protocollo d'intesa.
3. Nel corso dell'istruttoria finalizzata all'accertamento delle violazioni di cui all'art. 9, l'Autorità si avvale della collaborazione della Guardia di Finanza.
4. L'Autorità si impegna a promuovere forme di co-regolamentazione che prevedano l'obbligo, per i gestori dei social e dei blog, di rimuovere la pubblicità del gioco a pagamento veicolata in violazione del divieto di cui all'art. 9 del decreto.

9. Criteri per determinare la sanzioni

1. Le sanzioni di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 87/18 vengono determinate secondo i criteri di cui alla delibera 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante "*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'autorità per le garanzie nelle comunicazioni*".