

Oggetto: Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lett. c), n. 1) della legge 31 luglio 1997, n. 249 sulla normativa introdotta dall'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, in materia di pubblicità del gioco a pagamento.

1. Premessa.

La presente segnalazione ha lo scopo di rappresentare al Governo alcune criticità interpretative e le problematiche applicative rilevate con riferimento alla disciplina introdotta dall'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, in materia di pubblicità del gioco a pagamento, anche alla luce degli esiti del processo di consultazione avviato dall'Autorità per una più efficace applicazione della norma.

Ai fini di una compiuta illustrazione del merito delle predette questioni, si ritiene opportuna una preliminare ricostruzione del quadro normativo vigente in materia di pubblicità del gioco a pagamento, a livello europeo e nazionale.

2. Il quadro normativo di riferimento e le iniziative di autoregolamentazione.

2.1. La disciplina europea

Occorre anzitutto rilevare l'insussistenza a livello europeo di una disciplina organica di riferimento: gli unici atti esistenti hanno infatti natura di *soft law*, difettando del carattere di cogenza nei confronti degli Stati membri.

Si tratta, in particolare, della Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo online nel mercato interno (di seguito *Risoluzione*)¹ e della Raccomandazione della Commissione del 14 luglio 2014 sui principi per la tutela dei

¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo online nel mercato interno (2012/2322(INI), su <http://www.europarl.europa.eu>).

consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line (di seguito *Raccomandazione*)².

Dalla semplice lettura dei titoli di tali atti emerge come gli organismi comunitari si siano occupati esclusivamente del gioco online, e ciò sul presupposto che il gioco d'azzardo via internet presenti potenziali criticità specifiche rispetto al gioco d'azzardo ordinario, in ragione della facilità di accedervi e dell'assenza di controllo sociale.

La *Risoluzione*, in particolare, fornisce indicazioni alla Commissione e agli Stati membri per la disciplina della pubblicità dei giochi d'azzardo online e li esorta all'adozione di specifiche misure per garantire che la pubblicità dei giochi sia conforme ad una serie di prescrizioni.

Secondo le prescrizioni della *Risoluzione* la pubblicità deve essere responsabile, recare chiari avvertimenti circa i rischi della dipendenza del gioco d'azzardo, contenere informazioni sul gioco d'azzardo compulsivo, adottare format pubblicitari adeguati ad impedire la pratica del gioco d'azzardo sotto i 18 anni. Viceversa, la pubblicità non deve essere eccessiva, riguardare i prodotti illegali, esagerare le probabilità di vincita, dando la falsa impressione che il gioco d'azzardo sia una strategia ragionevole per migliorare la propria situazione economica, comparire in avvertimenti espressamente destinati ai minori o dove vi è un elevato rischio di raggiungere i minori (quale è il caso dei social media).

La *Raccomandazione*, invece, contiene principi sul gioco d'azzardo e prevede una serie di regole di tutela del giocatore, per evitare che detta forma di gioco possa nuocere ai soggetti più vulnerabili. A tal fine, essa introduce un'apposita procedura di registrazione per la creazione di un conto di gioco online, con meccanismi di "alert" e autolimitazioni in caso di gioco o perdite eccessive; pone una serie di obblighi informativi da inserire sul sito internet dell'operatore di gioco e regole sulle comunicazioni commerciali riguardanti il gioco d'azzardo; prevede norme di tutela *ad hoc* per i minori, quali meccanismi di controllo parentale e regole specifiche sulla comunicazione commerciale rivolta ai minori.

Con specifico riferimento agli obblighi informativi, si prevede che nella pagina di destinazione (*landing page*) del sito Internet dell'operatore di gioco d'azzardo si debbano inserire:

² 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 on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line (su <http://www.europarl.europa.eu>).

a) i dati della società o altre informazioni che garantiscano che l'operatore è identificabile e può essere contattato;

b) un avviso sul quale sia indicato che il gioco d'azzardo è vietato ai minori e che riporti l'età minima al di sotto della quale il gioco d'azzardo non è ammesso;

c) un messaggio di "gioco responsabile" che con un semplice clic del mouse fornisca:

i) informazioni sul fatto che il gioco d'azzardo può essere deleterio se non controllato;

ii) informazioni sulle misure di assistenza ai giocatori disponibili sul sito Internet;

iii) test di autovalutazione per consentire ai giocatori di controllare il loro comportamento di gioco;

d) un link che rimandi almeno ad un'organizzazione che fornisca informazioni e assistenza riguardo alle patologie legate al gioco d'azzardo.

Con specifico riferimento alle comunicazioni commerciali, si richiede che le stesse contengano messaggi concreti e trasparenti che riportino almeno i rischi per la salute derivanti dalle problematiche legate al gioco d'azzardo.

Segue poi un elenco di divieti contenutistici. Le comunicazioni commerciali in questione, in particolare, non devono: contenere dichiarazioni infondate sulle possibilità di vincita o sul rendimento che i giocatori possono aspettarsi di ottenere dal gioco, lasciare intendere che le capacità possono influire sull'esito del gioco, quando ciò non risponde al vero, incitare al gioco o denigrare l'astensione dal gioco, sfruttando il momento o il luogo in cui esse vengono diffuse o la loro natura, descrivere il gioco d'azzardo come socialmente attraente o approvato da personalità famose o celebrità, lasciando intendere che il gioco d'azzardo contribuisca al successo sociale, lasciare intendere che il gioco d'azzardo possa risolvere problemi di carattere sociale, professionale o personale, che possa essere un'alternativa a un lavoro, una soluzione ai problemi finanziari o una forma d'investimento finanziario; rivolgersi a giocatori vulnerabili, in particolare utilizzando comunicazioni commerciali non richieste indirizzate a giocatori che si sono autoesclusi dal gioco o sono stati esclusi dalla ricezione di servizi di gioco d'azzardo on line per motivi di problematiche legate al gioco d'azzardo problematico.

Agli Stati membri che consentono l'invio di comunicazioni commerciali non richieste mediante posta elettronica, inoltre, si chiede di garantire:

a) che dette comunicazioni commerciali siano identificabili come tali in modo chiaro e inequivocabile;

b) che l'operatore rispetti i registri "opt-out" ai quali possono iscriversi le persone fisiche che non desiderano ricevere tali comunicazioni commerciali.

È significativo osservare come, nell'ottica del legislatore europeo, al fine di un efficace contrasto del gioco d'azzardo, non sia necessario introdurre un divieto di comunicazione commerciale concernente il gioco d'azzardo, atteso che *"le comunicazioni commerciali sui servizi di gioco d'azzardo on line possono svolgere un ruolo importante nell'orientare i consumatori verso offerte e promesse controllate* (Considerando n. 11, della Raccomandazione) e, per quel che riguarda la *"pubblicità effettuata da un monopolio pubblico"* al fine di *"canalizzare i consumatori verso reti di gioco controllate"* (Considerando n. 6).

Vale inoltre ricordare come da uno studio della Commissione europea condotto nel 2014 – i cui esiti sembrano ancora validi - sia emerso come tra le varie soluzioni adottate dagli Stati membri la scelta del divieto assoluto della pubblicità del gioco legale (sia fisico che on line) risulti residuale. Si è optato piuttosto per una disciplina normativa più o meno vincolante, con frequente utilizzo di codici di autoregolamentazione (si è cercato di favorire un approccio responsabile alla promozione del gioco, con particolare attenzione ai soggetti più vulnerabili, vietando i messaggi più pervasivi, ingannevoli o illusori).

Il quadro europeo di riferimento va completato con il richiamo ai principi di proporzionalità e non discriminazione che regolano anche il settore in esame.

Risulta decisiva al riguardo la Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, relativa ai servizi di media audiovisivi, nel cui decimo Considerando si afferma espressamente: *"Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea («Corte»), è possibile limitare la libera prestazione dei servizi sancita dal trattato per motivi imperativi di interesse pubblico generale, ad esempio il conseguimento di un elevato livello di tutela dei consumatori, a condizione che le limitazioni in questione siano giustificate, proporzionate e necessarie. Di conseguenza, uno Stato membro dovrebbe poter adottare talune misure al fine di garantire il rispetto delle proprie norme in materia di tutela dei consumatori che non rientrano nei settori coordinati dalla direttiva 2010/13/UE. Le misure adottate da uno*

Stato membro per attuare il proprio regime nazionale in materia di tutela dei consumatori, anche per quanto concerne la pubblicità del gioco d'azzardo, dovrebbero essere giustificate, proporzionate all'obiettivo perseguito e necessarie ai sensi della giurisprudenza della Corte. In ogni caso, uno Stato membro ricevente non deve adottare misure che ostino alla ritrasmissione, sul proprio territorio, di trasmissioni televisive provenienti da un altro Stato membro.

Tale Considerando offre importanti spunti di riflessione in quanto, oltre a richiamare il principio di proporzionalità anche con riferimento alle misure a tutela del consumatore, nell'affrontare la tematica del gioco d'azzardo, si occupa *in primis* della libertà di prestazione dei servizi sancita nel Trattato.

È significativo inoltre che il settore della comunicazione promozionale concernente il gioco a pagamento, dal punto di vista della tutela del consumatore, nella Direttiva citata, non venga assimilato ai settori connotati da maggiore rischiosità per la salute (tabacco, bevande alcoliche, prodotti alimentari o bevande che contengono sostanze nutritive e sostanze con effetto nutrizionale o fisiologico potenzialmente nocivo quali grassi zucchero sodio o sale). Sul punto è utile un richiamo al Considerando n. 30, infatti, ove si afferma che: *“È importante tutelare efficacemente i minori dall'esposizione a comunicazioni commerciali audiovisive connesse al gioco d'azzardo. In tale contesto, a livello unionale e nazionale, esistono vari regimi di autoregolazione e di co-regolamentazione intesi a promuovere il gioco d'azzardo responsabile, anche nelle comunicazioni commerciali audiovisive”*.

Risulta quindi confermata, anche nella legislazione più recente, la scelta europea di non vietare qualsiasi forma di comunicazione commerciale concernente il gioco a pagamento, ma solo quelle che risultino aggressive per i soggetti vulnerabili, e la preferenza per un regime normativo duttile e flessibile – autoregolamentazione e co-regolamentazione – che sappia realizzare il più equilibrato contemperamento degli interessi in gioco (libera prestazione di servizi e tutela della libertà di impresa da un lato e tutela del consumatore/giocatore dall'altro).

2.2. La disciplina nazionale.

2.2.1. Il decreto Balduzzi.

A livello nazionale il primo intervento organico nel settore dei giochi a pagamento è rappresentato dal d.l. n. 158/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 189/2012 (c.d.

decreto Balduzzi e di seguito così denominato), il quale contiene specifiche regole sulle comunicazioni commerciali riguardanti il gioco a pagamento.

L'articolo 7, comma 4, di tale decreto, in particolare, vieta:

- i messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro nel corso di trasmissioni televisive o radiofoniche e di rappresentazioni teatrali o cinematografiche rivolte ai minori e nei trenta minuti precedenti e successivi alla trasmissione delle stesse;

- la pubblicità, in qualsiasi forma, sulla stampa quotidiana e periodica destinata ai minori e nelle sale cinematografiche in occasione della proiezione di film destinati alla visione dei minori;

- i messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet nei quali si evidenzia anche solo uno dei seguenti elementi:

a) incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica;

b) presenza di minori;

c) assenza di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica del gioco, nonché dell'indicazione della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita pubblicate sui siti istituzionali dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché dei singoli concessionari ovvero disponibili presso i punti di raccolta dei giochi.

Il comma 4-bis della disposizione in esame inoltre richiede che la pubblicità dei giochi che prevedono vincite in denaro riporti *“in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato. Qualora la stessa percentuale non sia definibile, è indicata la percentuale storica per giochi simili. In caso di violazione, il soggetto proponente è obbligato a ripetere la stessa pubblicità secondo modalità, mezzi utilizzati e quantità di annunci identici alla campagna pubblicitaria originaria, indicando nella stessa i requisiti previsti dal presente articolo nonché il fatto che la pubblicità è ripetuta per violazione della normativa di riferimento”*.

Il comma 5 dell'articolo 7, inoltre, dispone che *“formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro, nonché le relative probabilità di vincita devono altresì figurare sulle schedine ovvero sui tagliandi di tali giochi. Qualora l'entità dei dati da riportare sia tale da non potere essere contenuta nelle dimensioni delle schedine ovvero dei tagliandi, questi ultimi devono recare l'indicazione della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita pubblicate sui siti istituzionali dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché dei singoli concessionari e disponibili presso i punti di raccolta dei giochi. Le medesime formule di avvertimento devono essere applicate sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni; le stesse formule devono essere riportate su apposite targhe esposte nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati i videoterminali di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del predetto testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, nonché nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi. Tali formule devono altresì comparire ed essere chiaramente leggibili all'atto di accesso ai siti internet destinati all'offerta di giochi con vincite in denaro. Ai fini del presente comma, i gestori di sale da gioco e di esercizi in cui vi sia offerta di giochi pubblici, ovvero di scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, sono tenuti a esporre, all'ingresso e all'interno dei locali, il materiale informativo predisposto dalle aziende sanitarie locali, diretto a evidenziare i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza pubblici e del privato sociale dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie correlate alla G.A.P.”.*

Per i trasgressori di tali divieti si prevede una sanzione amministrativa da 100.000 a 500.000 euro; trasgressori dei divieti analizzati sono considerati sia il committente del messaggio pubblicitario sia il proprietario del mezzo di comunicazione interessato.

Il comma 6 dell'articolo 7, da ultimo, attribuisce l'attività di contestazione degli illeciti, nonché di irrogazione delle sanzioni, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che vi provvede ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

In attuazione della previsione in esame, in data 20 dicembre 2012, l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Direzione per le Strategie, ha adottato le prime indicazioni in merito all’applicazione delle prescrizioni contenute nell’articolo 7 del decreto Balduzzi.

Secondo tale circolare, i messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro devono contenere:

- a) il riferimento alla denominazione sociale della Concessionaria la cui offerta di giochi è pubblicizzata attraverso il messaggio pubblicitario e al numero di concessione sui giochi rilasciata detenuta dallo stesso;
- b) messaggi di avvertimento relativi:
 - i) al divieto di gioco per minori e l’indicazione del logo 18+;
 - ii) al rischio di dipendenza della pratica da gioco, mediante un messaggio sintetico che evidenzi la possibilità che il gioco determini dipendenza patologica;
 - iii) l’indicazione della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita e/o sulla percentuale di raccolta destinata a montepremi tramite un riferimento alla disponibilità delle stesse sul sito del concessionario e sul sito dell’AAMS – Area Monopoli, ovvero disponibili presso i punti di raccolta dei giochi;
- c) i seguenti loghi:



Si specifica inoltre che la formula di avvertimento della pubblicità su giornali, periodici e *similia* secondo tali previsioni deve essere definita con lay-out idoneo rispetto al resto del messaggio pubblicitario; analogamente la formula di avvertimento delle comunicazioni commerciali via internet, con particolare riguardo alle modalità di gioco a distanza, dovrà essere immediatamente visibile prima di ogni altra informazione attinente all’esercizio di gioco sui siti web di offerta dei giochi, e relative forme di affiliazione.

2.2.2. L'autodisciplina pubblicitaria.

Sul fronte dell'autoregolamentazione si segnala inoltre l'esperienza dell'istituto di autodisciplina pubblicitaria (di seguito IAP) che ha introdotto specifiche regole sulle comunicazioni commerciali concernenti il gioco a pagamento (art. 28-ter del codice di autodisciplina pubblicitaria³) e adottato apposite *Linee di indirizzo per la Comunicazione Commerciale dei giochi con vincita in denaro* (di seguito *Linee di indirizzo*).

Tali linee guida operano sia in via preventiva, che successiva.

In via preventiva l'inserzionista può richiedere un parere preventivo al Comitato di controllo dello IAP per verificare la conformità del messaggio pubblicitario alle *Linee di indirizzo*.

³ L'articolo 28-ter del codice di autodisciplina pubblicitaria detta una disciplina ad hoc per i giochi con vincite in denaro, stabilendo principi generali e divieti specifici. A livello di principio tale disposizione prevede che: *“La comunicazione commerciale relativa ai giochi con vincita in denaro, autorizzati sul territorio italiano, non deve contrastare con l'esigenza di favorire l'affermazione di modelli di comportamento ispirati a misura, correttezza e responsabilità. Ciò a tutela dell'interesse primario degli individui, ed in particolare dei minori, ad una vita familiare, sociale e lavorativa protetta dalle conseguenze di comportamenti di gioco non responsabile, determinati da eccesso o dipendenza.*

Deve inoltre essere evitata ogni dichiarazione o rappresentazione che sia tale da indurre in errore, anche per mezzo di omissioni, ambiguità o esagerazioni non palesemente iperboliche, specie per quanto riguarda le caratteristiche, i costi, le probabilità di vincita, le condizioni per la fruizione degli incentivi e dei bonus”. All'enunciazione di tali regole di condotta, l'articolo 28-ter, fa seguire un elenco, molto dettagliato, di comunicazioni commerciali in ogni caso vietate.

A tal proposito, si prevede che: *“La comunicazione commerciale relativa ai giochi con vincita in denaro non deve:*

- 1) rappresentare o incoraggiare il gioco eccessivo, incontrollato o il gioco associato a forti emozioni;*
- 2) sfruttare la passione sportiva per indurre a ritenere che chi ama lo sport non possa non giocare ed assimilare l'abilità sportiva all'abilità nel gioco;*
- 3) negare che il gioco possa comportare dei rischi;*
- 4) omettere di esplicitare le modalità e le condizioni per la fruizione di incentivi o di bonus e enfatizzarne ingiustificatamente la reale portata;*
- 5) presentare o suggerire che il gioco sia un modo per risolvere problemi finanziari personali o costituisca una fonte di guadagno o sostentamento alternativa al lavoro, piuttosto che una semplice forma di intrattenimento o di divertimento;*
- 6) indurre a ritenere che l'esperienza, la competenza o l'abilità del giocatore permetta di ridurre o eliminare l'incertezza della vincita o consenta di vincere sistematicamente;*
- 7) rivolgersi o fare riferimento, anche indiretto, ai minori, e rappresentare questi ultimi – o soggetti che appaiono evidentemente tali;*
- 8) utilizzare segni, disegni, personaggi e persone, direttamente o primariamente legate ai minori, che possano generare un diretto interesse su di loro;*
- 9) indurre a ritenere che il gioco contribuisca ad accrescere la propria autostima, considerazione sociale e successo interpersonale;*
- 10) rappresentare l'astensione al gioco come un valore negativo;*
- 11) indurre a confondere la facilità del gioco con la facilità della vincita;*
- 12) fare riferimento a servizi di credito al consumo immediatamente utilizzabili a fini di gioco”.*

In via successiva, gli organi di controllo autodisciplinari dispongono che le parti interessate desistano immediatamente dalla diffusione della comunicazione commerciale, laddove rilevino che la stessa non risulta conforme alle *Linee di indirizzo*.

In applicazione di tali regole, lo IAP ha maturato un'importante casistica, che si rivela molto preziosa per l'Autorità, dato che i contenuti dell'articolo 28-ter del CAP anticipano quello che sarà il contenuto del comma 938 dell'articolo 1 della legge di stabilità, di seguito esaminato.

2.2.3. La legge di stabilità per il 2016⁴.

Nel quadro normativo testé descritto, si inserisce la legge di stabilità per il 2016, le cui principali novità di seguito vengono illustrate.

L'articolo 1, comma 937, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di **stabilità per il 2016**) prevede che la propaganda pubblicitaria audiovisiva di marchi o prodotti di giochi con vincite in denaro venga effettuata tenendo conto dei **principi previsti dalla raccomandazione 2014/478/UE della Commissione, del 14 luglio 2014**. Lo stesso comma demanda poi al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, e **sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**, l'adozione, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità, di un decreto contenente criteri per l'attuazione della citata raccomandazione.

Le nuove disposizioni in materia di pubblicità del gioco a pagamento – per espressa previsione normativa – fanno salve quelle contenute nell'articolo 7 del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla l. 8 novembre 2012, n. 189 (cd. decreto Balduzzi) e lasciano fermo il divieto di partecipazione a concorsi, giuochi, scommesse gestiti abusivamente di cui all'articolo 4, comma 3⁵, della l. n. 401/1989.

⁴ Considerata l'esperienza maturata nel settore dallo IAP, a seguito dell'entrata in vigore del decreto dignità ci sono state numerose occasioni di confronto tra le due istituzioni che hanno portato all'approvazione, con delibera n. **250/18/CONS** di un **accordo quadro** per l'esercizio coordinato delle rispettive competenze in materia di comunicazione commerciale.

⁵ Articolo 4 della l. 13 dicembre 1989, n. 401, recante "Esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa", comma 1 e comma 3:

"1. Chiunque esercita abusivamente l'organizzazione del giuoco del lotto o di scommesse o di concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato o ad altro ente concessionario, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Alla stessa pena soggiace chi comunque organizza scommesse o concorsi pronostici su attività sportive gestite dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dalle organizzazioni da esso dipendenti o dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE). Chiunque abusivamente

Il comma 938 stabilisce le tipologie di pubblicità in ogni caso vietate.

Si tratta in particolare della pubblicità:

- a) che incoraggi il gioco eccessivo o incontrollato;
- b) che neghi che il gioco possa comportare dei rischi;
- c) che ometta di rendere esplicite le modalità e le condizioni per la fruizione di incentivi o *bonus*;
- d) che presenti o suggerisca che il gioco sia un modo per risolvere problemi finanziari o personali, ovvero che costituisca una fonte di guadagno o di sostentamento alternativa al lavoro, piuttosto che una semplice forma di intrattenimento e di divertimento;
- e) che induca a ritenere che l'esperienza, la competenza o l'abilità del giocatore permetta di ridurre o eliminare l'incertezza della vincita o consenta di vincere sistematicamente;
- f) che si rivolga o faccia riferimento, anche indiretto, ai minori e rappresenti questi ultimi, ovvero soggetti che appaiano evidentemente tali, intenti al gioco;
- g) che utilizzi segni, disegni, personaggi e persone, direttamente e primariamente legati ai minori, che possano generare un diretto interesse su di loro;
- h) che induca a ritenere che il gioco contribuisca ad accrescere la propria autostima, considerazione sociale e successo interpersonale;
- i) che rappresenti l'astensione dal gioco come un valore negativo;
- l) che induca a confondere la facilità del gioco con la facilità della vincita;

esercita l'organizzazione di pubbliche scommesse su altre competizioni di persone o animali e giochi di abilità è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore a euro 516 (lire un milione). Le stesse sanzioni si applicano a chiunque venda sul territorio nazionale, senza autorizzazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, biglietti di lotterie o di analoghe manifestazioni di sorte di Stati esteri, nonché a chiunque partecipi a tali operazioni mediante la raccolta di prenotazione di giocate e l'accreditamento delle relative vincite e la promozione e la pubblicità effettuate con qualunque mezzo di diffusione. È punito altresì con la reclusione da sei mesi a tre anni chiunque organizza, esercita e raccoglie a distanza, senza la prescritta concessione, qualsiasi gioco istituito o disciplinato dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. Chiunque, ancorché titolare della prescritta concessione, organizza, esercita e raccoglie a distanza qualsiasi gioco istituito o disciplinato dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato con modalità e tecniche diverse da quelle previste dalla legge è punito con l'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da euro 500 a euro 5.000”.

3. Chiunque partecipa a concorsi, giochi, scommesse gestiti con le modalità di cui al comma 1, fuori dei casi di concorso in uno dei reati previsti dal medesimo, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da euro 51 (lire centomila) a euro 516 (lire un milione).”.

m) che contenga dichiarazioni infondate sulla possibilità di vincita o sul rendimento che i giocatori possono aspettarsi di ottenere dal gioco;

n) che faccia riferimento a servizi di credito al consumo immediatamente utilizzabili ai fini del gioco.

Come anticipato, il codice di autodisciplina pubblicitaria già prevedeva fattispecie sostanzialmente coincidenti con quelle introdotte dalla legge di stabilità. L'elenco contenuto nel comma 938, invero, coincide con quello previsto nell'articolo 28-ter del CAP, ad eccezione delle fattispecie di cui ai nn. 1 e 2 dell'articolo 28-ter del CAP che non vengono riprodotte nella legge di stabilità. Si tratta, in particolare, del divieto di rappresentare o incoraggiare il gioco eccessivo, incontrollato o il gioco associato a forti emozioni e del divieto di sfruttare la passione sportiva per indurre a ritenere che chi ama lo sport non possa non giocare ed assimilare l'abilità sportiva all'abilità nel gioco.

Il comma 939 vieta la pubblicità dei giochi con vincita in denaro nelle trasmissioni radiofoniche e televisive generaliste, nel rispetto dei principi sanciti in sede europea, dalle 7 alle 22 di ogni giorno. Sono esclusi dal divieto di cui al presente comma i *media* specializzati individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, nonché le lotterie nazionali a estrazione differita⁶. Sono altresì escluse le forme di comunicazione indiretta derivanti dalle sponsorizzazioni nei settori della cultura, della ricerca, dello sport, nonché nei settori della sanità e dell'assistenza.

Il comma 940 attribuisce ad AGCOM il presidio sanzionatorio per la violazione dei divieti di cui ai commi 938 e 939 e delle prescrizioni del decreto di cui al comma 937.

Per l'inosservanza delle disposizioni in parola, “*al soggetto che commissiona la pubblicità, al soggetto che la effettua, nonché al proprietario del mezzo con il quale essa è diffusa*”, viene applicata una sanzione ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto Balduzzi.

2.2.3.1. Le misure attuative.

⁶ Si tratta delle lotterie di cui all'articolo 21, comma 6, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, il quale dispone quanto segue: “La gestione e l'esercizio delle lotterie nazionali ad estrazione differita restano in ogni caso riservati al Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, che vi provvede direttamente ovvero mediante una società a totale partecipazione pubblica”.

In data 19 luglio 2016, è stato adottato d'intesa MISE-MEF il decreto di cui al comma 939 rendendo così operativo, a partire dal 23 agosto 2016, il c.d. divieto orario⁷.

Tale decreto ha chiarito che per media specializzati devono intendersi:

1) i canali televisivi digitali terrestri appartenenti alle tipologie di programmazione tematica di cui all'art. 32, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 2005, n. 177 (di seguito *Tusmar*), come definiti dal piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre di competenza dell'Agcom;

2) i canali televisivi diffusi su reti di comunicazione elettronica diverse da quelle digitali terrestri;

3) i canali televisivi a pagamento diffusi su qualsiasi rete di comunicazione elettronica (inclusi servizi on demand e pay per view);

4) i canali diffusi dalle emittenti televisive locali;

5) i canali radiofonici nazionali e locali.

Si specifica inoltre che in nessun caso possono essere considerati “media specializzati” i canali televisivi o radiofonici, diffusi mediante qualsiasi rete di comunicazione elettronica, indirizzati in via esclusiva o prevalente ad un pubblico di minori.

La nozione di trasmissione generalista è invece riservata a i canali televisivi digitali terrestri generalisti di cui all'art. 32, comma 2, lettera c), del *Tusmar*, ed al relativo piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre di competenza dell'AGCOM, già legittimamente irradiati in ambito nazionale in tecnica analogica e in simulcast analogico e digitale terrestre, che trasmettono in chiaro prevalentemente programmi di tipo generalista con obbligo di informazione.

Alla data odierna, viceversa, non risulta ancora adottato il decreto di cui al comma 937.

3. Il decreto dignità.

È in tale contesto che si inserisce l'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*”,

⁷ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico del 19 luglio 2016, recante la “*Individuazione dei media specializzati ai fini della pubblicità di giochi con vincite in denaro*” (GU Serie Generale n.184 del 8-8-2016),

convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, in materia di pubblicità del gioco a pagamento (di seguito “decreto”).

Tale articolo, come è noto, introduce un divieto generalizzato di pubblicità concernente il gioco a pagamento effettuata su qualsiasi mezzo di comunicazione⁸,

⁸ Si riporta, di seguito, il testo della norma: “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 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

facendo salva la disciplina contenuta nell'articolo 7, commi 4 e 5, del decreto Balduzzi e affermando la "conformità" delle nuove regole con quelle già contenute nell'articolo 1, commi da 937 a 940, della legge di stabilità per il 2016.

Tale divieto viene esteso dal 1° gennaio 2019 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 dell'articolo in commento, è vietata.

Vengono esclusi dal divieto le lotterie nazionali a estrazione differita di cui all'articolo 21, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, 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.

Per l'inosservanza del divieto di pubblicità concernente il gioco a pagamento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 7, comma 6, del decreto Balduzzi, è prevista 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.

La competenza a contestare e irrogare le sanzioni per la violazione di tali prescrizioni è attribuita all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che vi provvede ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Il comma 5 della disposizione in parola prevede inoltre che ai contratti di pubblicità in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del decreto dignità, fino alla loro scadenza e comunque per non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del presente

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".

decreto, si applichi la normativa vigente anteriormente alla medesima data di entrata in vigore.

L'entrata in vigore del decreto ha posto sin da subito alcune problematiche interpretative, in ragione dell'insufficiente coordinamento con la previgente disciplina nazionale in materia e della distonia rispetto ai principi europei, con particolare riferimento a quello di proporzionalità. Per altro verso l'amplissima estensione del divieto e l'utilizzo di nozioni non conosciute dalla normativa di settore ha reso indispensabile un'attenta ermeneutica dell'articolo 9, alla luce della disciplina generale in materia di pubblicità e comunicazioni commerciali, nonché di quella specifica del settore del gioco a pagamento.

Di seguito si riassumono le principali problematiche.

3.1. I rapporti con il decreto Balduzzi e con le competenze AAMS

In via preliminare, considerato che l'art. 9 del decreto dignità, ai commi 1 e 2, fa espressamente salvo il decreto Balduzzi, si pone un problema di coordinamento tra le competenze attribuite all'AGCOM dalla presente norma e quelle attribuite all'AAMS dal decreto Balduzzi, sia sotto il profilo delle condotte vietate, sia sotto il profilo delle sanzioni applicabili.

Già in sede di esame dei rapporti tra le norme sulla pubblicità del gioco a pagamento contenute nella legge di stabilità per il 2016 e quelle contenute nel decreto Balduzzi, era emerso come alcuni dei divieti contenuti nel citato comma 938 fossero riconducibili ad alcune fattispecie già vietate dall'articolo 7, comma 4, del decreto Balduzzi, la cui vigenza è espressamente fatta salva dalla legge di stabilità. È il caso, per esempio, del divieto, contenuto nel comma 938, di pubblicità che *“induca a ritenere che il gioco contribuisca ad accrescere la propria autostima, considerazione sociale e successo interpersonale”* (lett. h) o che rappresenti l'astensione dal gioco come un valore negativo (lett. i). Entrambe le fattispecie, difatti, sembrano riconducibili al divieto di incitamento al gioco o esaltazione della sua pratica di cui alla lettera a) comma 4, articolo 7, del decreto Balduzzi.

Analoghe considerazioni devono essere svolte con riferimento al divieto di pubblicità che *“si rivolga o faccia riferimento, anche indiretto, ai minori e rappresenti questi ultimi, ovvero soggetti che appaiano evidentemente tali, intenti al gioco”* (comma

938, lett. f) che appare riconducibile al divieto della presenza di minori nelle pubblicità sul gioco a pagamento di cui al decreto Balduzzi (articolo 7, comma 4, lettera b).

Non è chiaro infatti se la clausola di salvezza della disciplina del decreto Balduzzi sia frutto di un mero difetto di coordinamento legislativo o, al contrario, si debba ipotizzare un esercizio congiunto delle competenze in materia di pubblicità di questa Autorità e dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli. Aderendo a quest’ultima ipotesi, si dovrebbe concludere che, nel settore della pubblicità del gioco a pagamento, le competenze specifiche dell’AGCOM vadano ad aggiungersi a quelle più generiche esercitate dall’AAMS, con tutto quel che ne consegue sotto il profilo di rischio di impugnative per *bis in idem*.

Tale sovrapposizione di competenze si ripropone in termini ancora più netti con riferimento alla nuova disciplina, atteso che la competenza generale attribuita dall’articolo 9 del decreto dignità all’AGCOM consente all’Autorità di sanzionare ogni forma di pubblicità già vietata dall’articolo 7, comma 4, del decreto Balduzzi e non solo quelle contenute nella legge di stabilità per il 2016.

3.2. Il coordinamento con la disciplina di cui alla legge di stabilità per il 2016.

Altro problema di coordinamento attiene ai rapporti tra la disciplina contenuta nell’articolo 1, commi 937-940, della legge di stabilità e quella contenuta nell’articolo 9 del decreto-dignità.

L’articolo 9, comma 1, del decreto dignità, infatti, afferma che *“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”* (etc.).

Non è chiaro perché la norma affermi la *“conformità”* della normativa vigente *“ai divieti contenuti nell’articolo 1, commi da 937 a 940, della legge 28 dicembre 2015, n. 208”*, attese le sostanziali diversità tra le due discipline.

Come si è rilevato, l’articolo 1, commi 937-940, della legge di stabilità, nell’attribuire competenze di vigilanza e sanzione all’Autorità in materia, non prevede un divieto generalizzato di pubblicità concernente il gioco a pagamento ma, per un verso, vieta specifici contenuti del messaggio pubblicitario (c.d. divieto contenutistico di cui al comma 938), per l’altro, pone dei limiti orari per la pubblicità di giochi con

vincita in denaro (divieto orario di pubblicità dalle ore 7 alle ore 22 per i canali generalisti⁹). La norma inoltre riguarda solo la comunicazione commerciale audiovisiva e non quella effettuata su qualunque mezzo. Infine, il comma 940 individua tre categorie di soggetti sanzionati: il soggetto che commissiona la pubblicità, il soggetto che la effettua, nonché il proprietario del mezzo con il quale essa è diffusa. Il decreto dignità, invece, fa riferimento alla pubblicità effettuata su qualunque mezzo e prevede tra i soggetti responsabili della violazione il committente, il proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e l'organizzatore della manifestazione, evento o attività.

Si pone quindi il problema se il decreto dignità abbia un'efficacia abrogativa delle norme contenute nel decreto stabilità ovvero se le regole e sanzioni previste dal decreto dignità vadano ad aggiungersi a quelle previste dalla legge di stabilità. In particolare, non è chiaro se la pubblicità che esalta il gioco incontrollato ed eccessivo, la quale - oltre a violare il divieto generico di pubblicità del gioco a pagamento di cui all'articolo 9 del decreto dignità - violi anche il comma 938 della legge di stabilità, debba essere sanzionata due volte, a due diversi titoli, dall'Autorità o si tratti, viceversa di un concorso apparente di norme che porta all'applicazione solo delle nuove regole (come sembrerebbe più ragionevole). E ancora, è dubbio se il "*soggetto che effettua la pubblicità*", che era indicato tra i responsabili della violazione nella legge di stabilità e che non è preso in considerazione dal decreto dignità, possa essere destinatario della sanzione per violazione delle regole contenute nella legge di stabilità, che dunque, ove si accedesse a tale interpretazione, dovrebbero sopravvivere.

3.3. Il trattamento sanzionatorio.

Con riferimento al trattamento sanzionatorio, alla luce di un primo esame della casistica intervenuta, si ritiene che una sanzione pari comunque nel suo minimo a 50.000 euro, per qualsiasi fattispecie e in relazione a qualsiasi soggetto, possa risultare poco ragionevole e sproporzionata.

Sotto tale specifico profilo, vale rilevare come una sanzione di simile entità non sia prevista per alcuna altra fattispecie violativa rientrante nel perimetro tipico dell'attività di vigilanza di questa Autorità, avente ad oggetto la diffusione di contenuti sui servizi

⁹ Come si è visto, il decreto attuativo MISE-MEF del 19 luglio 2016 ha fortemente limitato l'ambito applicativo di tali norme escludendo i cd. Media specializzati (tv a pagamento), le radio e le tv locali.

di media audiovisivi e radiofonici, in attuazione delle disposizioni recate dal Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005 e successive modifiche ed integrazioni. In particolare, anche in relazione a settori meritevoli di tutela rafforzata, come quello della tutela dei minori, il predetto testo unico prevede sanzioni pari nel massimo a 250.000,00 euro. Considerazioni del tutto analoghe valgono con riferimento alle disposizioni generali in materia di comunicazione commerciale audiovisiva anche con riguardo a quei settori soggetti a previsioni più stringenti, quali tabacco e prodotti sanitari.

Quanto al rischio di una sproporzione della sanzione pecuniaria rispetto all'effetto lesivo del bene protetto dalla norma si consideri, a titolo meramente esemplificativo, il caso delle pubblicità che dovessero essere trasmesse nel corso di manifestazioni sportive a livello amatoriale o da esercizi commerciali di modeste dimensioni (es. tabaccherie o simili).

3.4. La delimitazione dell'ambito di applicazione delle nuove regole.

Altre criticità investono il concreto ambito applicativo delle nuove disposizioni, sia sotto un profilo oggettivo - l'esatta delimitazione delle fattispecie oggetto del divieto - sia sotto un profilo soggettivo.

Da una parte non può non rilevarsi l'estensione della competenza dell'Autorità ad ambiti (e fattispecie) estranei al perimetro di riferimento delineato dalla legge istitutiva. Tale attribuzione di competenze costituisce un onere particolarmente gravoso anche in termini di impiego di personale che avrebbe necessitato, stante l'attuale sistema di finanziamento dell'Autorità, la previsione di un contributo gravante sui soggetti obbligati/vigilati (su questo punto vedi *infra*)

L'articolo 9, comma 1, in particolare, vieta la pubblicità "... comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche": per come è formulato l'articolo, sembrerebbero le manifestazioni in sé a costituire il mezzo di diffusione della pubblicità, con conseguente difficoltà di individuare il soggetto attivo della violazione.

Sempre con riferimento ai mezzi su cui è vietata la pubblicità del gioco a pagamento, la norma fa riferimento alle pubblicazioni in genere. Si tratta, all'evidenza, di una nozione indefinita; se la norma intende far riferimento alla legge sulla stampa n. 47/1948, allora la nozione è quella di stampa o stampato (non periodico, perché i

periodici sono ricompresi nella stampa quotidiana e periodica); in tal caso il responsabile sarebbe lo stampatore o, se esiste, l'editore (art. 2 l. cit.), sempre che ne sia fornita indicazione.

Altro profilo particolarmente delicato attiene al divieto di pubblicità su internet e all'efficacia dell'intervento dell'Autorità sotto il profilo della potestà sanzionatoria. Il comma 2 si riferisce al "*sito di diffusione o di destinazione*". In assenza di puntuali riferimenti normativi l'Autorità, nelle linee guida adottate per fornire degli indirizzi interpretativi ai soggetti obbligati, ha fatto riferimento, mutuando l'esperienza maturata in materia di tutela del diritto d'autore on line (delibera n. 680/13/CONS), al d.lgs. 70/2003 (che recepisce la direttiva 2000/31/CE sui servizi della società dell'informazione), il quale dà rilievo al luogo dove è stabilito colui che gestisce il sito. Al riguardo, si sottolinea come la materia in esame non sembri riconducibile al regime di cui all'art. 5 del decreto citato il quale, nel disciplinare le possibili deroghe alla libera circolazione di un servizio della società dell'informazione, prevede che la circolazione possa essere limitata anche per motivi di "[...] b) *la tutela della salute pubblica....d) tutela dei consumatori*". Tuttavia, il provvedimento può essere adottato dall'Autorità di vigilanza – peraltro secondo la procedura ivi prevista - solo allorquando sia necessario riguardo ad un servizio che "*costituisca un rischio serio e grave di pregiudizio agli obiettivi stessi*" e proporzionato "*a tali obiettivi*".

Il punto più delicato è poi stabilire cosa non rientri nella definizione di "sito". Alla luce della formulazione legislativa e tenuto conto del quadro normativo generale di riferimento, sembrano sfuggire alla portata applicativa della disposizione i casi potenzialmente più gravi (anche con riferimento a quanto può accadere per il tramite delle piattaforme di condivisione). Se il soggetto è stabilito all'estero o si tratta di un operatore di gioco non autorizzato in Italia, all'Autorità è in astratto precluso il potere di irrogare la sanzione pecuniaria, né può assumere alcun rilievo il ruolo dei prestatori intermediari di servizi o l'ubicazione dei server posto che la norma prevede l'applicazione di una sanzione e non la disabilitazione dell'accesso.

4. Il processo di consultazione e le principali criticità emerse.

L'emanazione delle citate linee guida, recanti indirizzi interpretativi per assicurare la più efficace applicazione della norma, è stata preceduta da una consultazione dei soggetti interessati avviata sulla base di un questionario predisposto dall'Autorità.

Al questionario hanno risposto 42 soggetti e di questi 31 hanno presentato istanza di audizione.

Nel corso del processo di consultazione, i soggetti, oltre a rispondere ai quesiti sottoposti dall'Autorità, hanno evidenziato le specifiche problematiche applicative e interpretative che la nuova normativa pone in relazione alla tipologia di attività rispettivamente esercitata e della piattaforma trasmissiva utilizzata ed espresso generali considerazioni di sistema.

4.1. Il contenuto delle linee guida

A valle del processo di consultazione l'Autorità ha adottato la delibera 132/19/CONS recante "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".

Tale delibera si compone di due documenti: la delibera vera e propria che dà atto posizioni emerse nel corso del processo di consultazione in merito al questionario di cui alla citata delibera n. 579/18/CONS, nonché delle motivate soluzioni adottate dall'Autorità su ciascun punto e l'allegato A contenente l'articolato delle linee guida.

Attraverso le linee guida, l'Autorità ha inteso, entro la cornice primaria di riferimento, fornire indirizzi di carattere generale che facilitare l'interpretazione della norma da parte degli operatori del settore.

Il testo delle linee guida è contenuto nell'allegato A che si compone di 9 articoli.

L'articolo 1 enuncia le finalità delle linee guida, da individuarsi nell'esigenza di assicurare il rispetto principio di certezza del diritto, in un settore caratterizzato da ipertrofia normativa, pluralità di fonti normative e difetto di coordinamento.

L'articolo 2 individua i principi cui si ispirano le linee guida: contrasto del gioco illegale; liceità dell'offerta di gioco legale, sottoposta a regime concessorio; riconoscibilità dell'offerta di gioco legale, 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 consapevole; protezione rafforzata delle categorie vulnerabili, con particolare riferimento ai minori e ai giocatori patologici; rispetto del principio di proporzionalità.

L'articolo 3 contiene le definizioni delle nozioni contenute nell'articolo 9 del decreto dignità e nelle linee guida. Stante l'utilizzo, da parte dell'articolo 9, di nozioni talora "atecniche" si è cercato di ricondurre quest'ultime, ove possibile, alle definizioni normative presenti nel *Tusmar* o nella legislazione vigente, adattandole al contesto normativo di riferimento, anche alla luce della ratio del divieto di pubblicità.

L'articolo 4 disciplina l'ambito di applicazione soggettivo territoriale. Lo scopo di questa norma è stabilire quando la normativa in esame può essere applicata anche a soggetti che abbiano la sede legale all'estero, per evitare facili elusioni del divieto.

L'articolo 5 si occupa dell'ambito di applicazione oggettivo. Si tratta della disposizione più importante poiché enuncia la distinzione tra comunicazioni di contenuto informativo, escluse dal divieto in quanto funzionali a favorire scelte di gioco consapevoli e oggetto di specifici obblighi informativi imposti dalla legge e dalle concessioni, e comunicazioni di tipo commerciale/promozionale, vietate perché induttive al gioco, in linea con la *ratio* della norma.

Stante la difficoltà di stabilire in concreto il *discrimen* tra le due forme di comunicazione, vengono forniti alcuni criteri distintivi, nonché alcune ipotesi esemplificative riconducibili all'una o all'altra categoria, individuate a partire dagli esiti del processo di consultazione come sintetizzati nel punto precedente.

L'articolo 6 definisce l'ambito di applicazione temporale, chiarendo che la clausola di salvezza dei contratti di pubblicità in corso di esecuzione al 14 luglio 2019, di cui all'articolo 9, comma 5, del decreto si applica anche alle sponsorizzazioni, in linea con la posizione espressa anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'articolo 7 chiarisce quali fattispecie sono escluse dall'ambito di applicazione della norma, alla luce della ratio del divieto.

L'articolo 8 stabilisce che i poteri sanzionatori attribuiti dall'Autorità si svolgeranno secondo il procedimento disciplinato dalla delibera n. 581/15/CONS recante il "*Testo del regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*", all. A, fatta salva la collaborazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli secondo le modalità che verranno definite da un successivo protocollo. Si chiarisce altresì la possibilità di avvalersi della collaborazione della Guardia di Finanza al fine di accertare le fattispecie oggetto del procedimento sanzionatorio.

L'articolo 9, infine, rimanda ai criteri di cui alla delibera 265/15/CONS recante “*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”, al fine di determinare le sanzioni di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto dignità.

4.2. Le principali questioni sollevate.

In via preliminare occorre rilevare che nel processo di consultazione tutti gli operatori hanno sottolineato la contraddittorietà del complessivo quadro legislativo di riferimento in materia il quale, da un lato, considera del tutto legittima l'attività di offerta del gioco a pagamento, sottoponendola a regime concessorio, dall'altro, vieta qualsiasi forma di comunicazione commerciale ad essa relativa: tale situazione di fatto rischia di creare un ostacolo all'esercizio dell'attività di impresa, tutelato dall'articolo 41 Cost.

Per altro verso si è ricordato come la legislazione degli ultimi anni in materia, a partire dall'evidenza statistica che è nell'illegalità che si manifestano i principali fenomeni di gioco patologico e di usura, sia andata nella direzione di contrastare – con importanti risultati - il gioco illegale. Da tale punto di vista 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, rischia di rendere più difficile distinguere tra offerta di gioco legale e illegale, con conseguente *vulnus* alla tutela del consumatore, in contrasto con gli obiettivi dichiarati del legislatore del decreto dignità e con la scelta effettuata negli altri Paesi europei.

Sul punto sono stati richiamati studi che dimostrano l'insufficiente consapevolezza, da parte della maggioranza dei consumatori (il 70%), dell'esistenza nei siti di gioco riconosciuti dall'AAMS, di meccanismi di tutela che consentono al consumatore di giocare responsabilmente¹⁰, nonché l'importanza, per i giocatori, che le società che si occupano del gioco comunichino tutte le regole previste a tutela del giocatore.

In senso analogo è stato sottolineato come i dati, estremamente significativi, sulla forte riduzione dell'offerta illegale negli ultimi anni in Italia, siano dovuti anche alla promozione e alla valorizzazione delle attività di gioco legale, nonché alla funzione educativa svolta proprio dalle comunicazioni sociali inserite nei palinsesti degli

¹⁰ Studio EMG Acqua, Marketing opinion research, prodotto da Logico nel corso della consultazione.

operatori. Da tale prospettiva si richiama quanto previsto nella citata raccomandazione della Commissione Europea (2014/478/UE) sui servizi di gioco online.

L'indagine epidemiologica sul gioco d'azzardo realizzata dall'Istituto superiore di sanità nell'ambito dell'accordo scientifico con l'ADM, i cui esiti sono stati pubblicati nell'ottobre 2018, ha evidenziato come la pubblicità risulti avere un peso contenuto nella scelta di gioco del consumatore. Difatti, solo il 19,3% dei giocatori che ha visto la pubblicità ha dichiarato di aver giocato in base ad essa, mentre la restante parte ha dichiarato che la propria scelta di gioco non è stata determinata dal messaggio pubblicitario.

È interessante inoltre notare come dall'indagine dell'ISS compiuta su un campione di oltre 15.000 studenti tra i 14 e i 17 anni (per i quali il gioco è vietato) sia emerso come solo il 10,8% degli interessati che ha giocato almeno una volta negli ultimi mesi, abbia scelto di giocare (presumibilmente su siti illegali) in base alla pubblicità.

Per altro verso si evidenzia come siano le stesse concessioni rilasciate dall'ADM a prevedere precisi obblighi informativi. Tra i principali si ricordano:

- obbligo di porre in essere attività di informazione ai giocatori relativamente alle prescrizioni e disposizioni vigenti per la tutela del gioco lecito, la promozione del gioco legale e responsabile, la prevenzione di comportamenti ludopatici, in attuazione di specifiche campagne di comunicazione istituzionale di ADM, nonché l'obbligo di rendere disponibile un apposito sito internet contenente tutte le informazioni riguardanti i giochi numerici a quota fissa (concessione lotto – concessione lotterie istantanee);

- obbligo di fornire ai punti di raccolta fisici i materiali di comunicazione istituzionale e di prodotto ed il materiale informativo previsto dall'articolo 7 del decreto-legge n. 158 del 2012 (c.d. decreto Balduzzi - concessione lotto);

- obbligo di fornire ai punti di raccolta fisici i materiali di comunicazione istituzionale e di prodotto ed il materiale informativo (concessione lotterie – concessione 4313 – concessione 4502);

- obbligo di porre in essere iniziative concordate annualmente con ADM, finalizzate ad attuare interventi per la promozione del gioco responsabile, utili alla tutela dei minori rispetto all'accesso al gioco (concessioni apparecchi);

- obbligo di informare gli utenti relativamente alla disciplina della raccolta di gioco nonché delle prescrizioni e disposizioni per la tutela del gioco lecito, la promozione del gioco legale e responsabile e dei comportamenti responsabili di gioco, la prevenzione dei possibili comportamenti ludopatici, anche in attuazione di specifiche campagne ADM (concessione apparecchi);

- obbligo di informazione agli utenti relativamente alle regole di funzionamento e di gioco degli apparecchi da divertimento e da intrattenimento, nonché alle prescrizioni e disposizioni vigenti per la tutela del gioco legale e responsabile, anche in attuazione di specifiche campagne di comunicazione di ADM (concessione apparecchi);

- impegno ad informare i giocatori relativamente ai regolamenti di gioco, alle disposizioni sul gioco lecito e la promozione sul gioco sicuro, anche in attuazione di specifiche campagne di comunicazione ADM (concessione 4313);

- impegno ad informare i giocatori relativamente ai regolamenti di gioco, alle disposizioni sul gioco lecito e promozione del gioco sicuro e responsabile e prevenzione della ludopatia anche in attuazione di specifiche campagne di comunicazione ADM (concessione 4502 – concessione 15078).

È stato inoltre segnalato come il fenomeno della ludopatia si manifesti principalmente nel c.d. machine gambling (AWP e VLT), ove si realizza oltre la metà della spesa di gioco (54% nel 2018, oltre 10 miliardi di euro) e che, rispetto alle decisioni di gioco in tali contesti, la pubblicità abbia un effetto quasi irrilevante sulla decisione di gioco. Di qui si evidenzia l'opportunità di prevedere una disciplina differenziata a seconda del mezzo trasmissivo.

Per altro verso si è sottolineato come il comparto del gioco a distanza risulti indubbiamente il più penalizzato dal divieto, pur rappresentando solo una minima parte della spesa di gioco nazionale (meno dell'8 % nel 2018), evidenziando come il provvedimento sia fortemente discriminatorio del comparto, che pure subisce regole più restrittive degli altri. Si consideri, per esempio, che il comparto del gioco a distanza è l'unico a disporre di meccanismi di identificazione obbligatoria del giocatore e di misure di autolimitazione e auto-esclusioni dal gioco, quest'ultima anche trasversale, attraverso l'iscrizione al Registro Unico degli Auto-esclusi dal gioco a distanza.

Sotto il profilo della compatibilità del divieto così introdotto con il diritto dell'Unione e del suo potenziale impatto in termini concorrenziali, vale richiamare l'attenzione su alcuni specifici profili.

Numerosi soggetti intervenuti al processo di consultazione hanno segnalato elementi di contrasto della disciplina in esame con la normativa di rango UE con particolare riferimento al principio di proporzionalità e non discriminazione, avendo l'articolo 9 del decreto dignità introdotto misure restrittive delle libertà fondamentali protette dagli articoli 56 e 62 del TFUE, senza rispettare, peraltro, l'obbligo di notifica di cui alla Direttiva 98/34/CE¹¹. In merito si ricorda come, secondo la consolidata giurisprudenza europea, le “esigenze imperative di interesse generale” che giustificano le restrizioni delle libertà fondamentali, sono legittimamente invocabili dagli Stati membri a condizione che le autorità nazionali dimostrino che le stesse siano idonee, necessarie e proporzionate al raggiungimento dello scopo prefissato dalla normativa di riferimento¹². Sempre in quest'ottica, si dovrebbe tenere conto del fatto che la Corte di Giustizia, dalla sentenza *Berlington* in poi, ha precisato che un operatore economico che ha effettuato investimenti costosi per conformarsi ad un certo regime nazionale “può essere notevolmente leso nei suoi interessi da un'abrogazione anticipata di tale regime, e ciò tanto più quando quest'ultima è effettuata in modo improvviso ed imprevedibile, senza lasciargli il tempo necessario per adeguarsi alla nuova situazione normativa” (Causa C-98/14).

Alcuni operatori hanno evidenziato altresì come il divieto di pubblicità contenuto nell'articolo 9, nella misura in cui non considera le specificità delle diverse piattaforme trasmissive, rischia di discriminarne alcune, in primo luogo quella radiotelevisiva, in contrasto con il principio di neutralità tecnologica. In merito si rappresenta la necessità di distinguere la diffusione della pubblicità sui mezzi classici (tv, radio e giornali), soggetti a regolazione e controlli assai stringenti, da quella online, difficilmente

¹¹ L'obbligo di notifica che opera anche con riferimento alle misure istitutive del divieto di pubblicità dei giochi e delle scommesse (CGUE, Falbert, C-226/16). Nel corso del processo di consultazione è stato ricordato come, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza europea, regole tecniche non notificate alla commissione sono considerate inopponibili al privato che non vi si sia conformato (in materia di giochi cfr. *Sebat*, causa C-336/14, punto 78).

¹² Nel corso del processo di consultazione, inoltre, si è rilevato come per poter esprimere una valutazione dell'ambito di applicazione dell'articolo 9 alla luce dei principi euro-unitari di proporzionalità e di non discriminazione, occorrerebbe tener conto dell'intero contesto normativo di riferimento e di tutte le misure che, sul piano interno, istituiscono obblighi informativi e/o adempimenti cui sono sottoposte le società che offrono prodotti e servizi di gioco con vincite in denaro e che sono già finalizzate a tutelare la salute degli individui con il contrasto alla ludopatia.

controllabile, più consistente e pervasiva, tra l'altro piattaforma di elezione delle giovani generazioni (che invece meriterebbero una protezione rafforzata). In tale contesto la pubblicità tramite il web, che per sua natura funge da moltiplicatore del problema, rischia di sfuggire dal divieto, in quanto spesso riguarda siti soggetti a giurisdizioni extra nazionali ed extraeuropee nelle quali ad oggi non è prevista alcuna forma di divieto o limitazione.

In senso analogo, molti operatori (ed editori) 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.

Lo stesso rischio grava sugli operatori radiotelevisivi stabiliti in Italia in virtù, anche in questo caso, dell'applicazione del principio del Paese di origine: laddove il fornitore di servizi media fosse stabilito in altro Paese dell'Unione, ma i contenuti venissero diffusi anche in Italia lo stesso sarebbe (ed è) legittimato anche a trasmettere pubblicità del gioco con vincita in denaro, sfuggendo tuttavia alla potestà sanzionatoria dell'Autorità¹³.

Infatti, alcuni operatori hanno evidenziato la facile elusione del divieto e il rischio concorrenziale per alcuni Stati membri, stante il principio citato nel decimo Considerando della Direttiva (UE) 2018/ 1808, richiamato *supra* §2.1., secondo cui “*Le misure adottate da uno Stato membro per attuare il proprio regime nazionale in materia di tutela dei consumatori, anche per quanto concerne la pubblicità del gioco d'azzardo, dovrebbero essere giustificate, proporzionate all'obiettivo perseguito e necessarie ai sensi della giurisprudenza della Corte. In ogni caso, uno Stato membro ricevente non*

¹³ Ci si è chiesti se il divieto in parola si estenda anche alla trasmissione di eventi sportivi stranieri i cui diritti siano stati acquistati da una emittente operante sotto la giurisdizione italiana; è il caso, ad esempio, della trasmissione da parte di un operatore italiano, di partite di un campionato estero nel quale le società di calcio possono essere legittimamente sponsorizzate da società di scommesse o simili non concessionarie in Italia. A tale riguardo, va premesso che, in base ai principi della Direttiva SMAV, un soggetto abilitato in un Paese UE ha diritto di ritrasmettere in altro Paese UE rispettando la normativa del proprio Paese di origine; pertanto, le società non abilitate in Italia, in base alla norma, sarebbero legittimamente titolate a diffondere eventi sponsorizzati da società di scommesse, con conseguente trasmissione in Italia dei messaggi oggetto del divieto da parte del decreto dignità: una simile situazione, oltre a contraddire la *ratio* del divieto, rappresenterebbe una discriminazione per gli operatori italiani e le squadre di calcio italiane orientando, all'evidenza, gli investimenti pubblicitari verso gli operatori esteri e le squadre straniere.

deve adottare misure che ostino alla ritrasmissione, sul proprio territorio, di trasmissioni televisive provenienti da un altro Stato membro". Si riporta, sul punto, il caso significativo della Finlandia, ove alcuni operatori privi di concessione legale stanno diffondendo comunicazioni pubblicitarie rivolte ai residenti sul territorio finlandese, supportati proprio dal richiamo al predetto considerando.

4.3. L'impatto del divieto

La norma in commento pone una serie di potenziali criticità sotto il profilo dell'impatto concorrenziale.

In via generale, è stato rilevato come il divieto di ogni forma di comunicazione promozionale della propria attività precluda di fatto l'accesso al mercato dei cd. *new comers* che non potrebbero in alcun modo competere con i marchi già noti presso l'utenza con la conseguenza che un nuovo soggetto, ancorché legittimato ad operare sul mercato sulla base del titolo concessorio conseguito, non potrebbe comunque competere con i marchi già noti.

Sempre in quest'ottica, non può non darsi conto dell'impatto economico prodotto sui diversi settori interessati, anche indirettamente, dalla introduzione del divieto il quale rischia di produrre conseguenze non favorevoli in termini di competitività delle aziende italiane.

Al riguardo, per quel che concerne il settore audiovisivo, Confindustria radio tv ha stimato che l'introduzione del divieto comporta a carico dei *broadcasters* una perdita - in termini di ricavi pubblicitari - di circa sessanta milioni di euro.

Considerazioni del tutto analoghe valgono per il settore dell'editoria quotidiana e periodica¹⁴. Nel 2017 gli investimenti pubblicitari nel settore dei giochi e scommesse sono stati pari a 22,7 milioni di euro; nel 2018 è stata registrata una crescita del 79% arrivando ad investimenti pari a circa 40,8 milioni di euro. In generale, il trend degli ultimi anni ha mostrato investimenti pubblicitari nel settore dei giochi e scommesse come un mercato in forte crescita, anche se il risultato 2018 è verosimilmente imputabile all'entrata in vigore del decreto dignità che, come noto, ha previsto per i contratti in corso di esecuzione una moratoria di un anno.

¹⁴ I dati riportati sono stime elaborate da dati fonte Nielsen

Per valorizzare l'impatto, in termini di decrescita, sarà necessario conoscere i dati a tutto il mese di luglio 2019: è indubbio tuttavia che il settore dell'editoria perderà tutto il differenziale maturato nel 2018. Si tratta di un impatto notevole sul settore dell'editoria che già vive una forte contrazione dei ricavi pubblicitari, circostanza che evidentemente incide sotto il profilo occupazionale e che porta con sé inevitabili ricadute anche in termini di pluralismo privando il settore dell'editoria di una possibile fonte di ricavi.

Infine, con più specifico riguardo al settore sportivo, la Lega Serie A ha sottolineato come tale settore in generale si finanzia con il ricorso a sponsorizzazioni e vendita dei diritti televisivi. Se si guarda al panorama europeo, il mercato delle sponsorizzazioni nel calcio e nello sport ha raggiunto nel 2018 il valore di oltre venti miliardi di euro: i ricavi da sponsorizzazione derivanti dalle società di *betting* rappresentano una importante fonte di guadagno per i club delle massime divisioni delle principali cinque Leghe Europee. La perdita in termini di ricavi per il solo sistema calcio (italiano) a seguito dell'entrata in vigore del divieto in esame si stima in circa 100 milioni di euro l'anno con la conseguente sostanziale penalizzazione in termini di competitività nei confronti delle altre Leghe europee. All'impatto cd. diretto dovrebbe poi aggiungersi un effetto indiretto in termini di ripercussioni occupazionali su tutta la filiera che ne uscirebbe assolutamente indebolita rispetto a quelle straniere.

5. Prospettive *de iure condendo*.

La complessità delle questioni emerse nel processo di consultazione rende auspicabile e urgente un intervento di riforma complessivo dell'intera materia che, proprio alla luce delle evidenze emerse, possa introdurre gli strumenti più idonei ed efficaci per contrastare il fenomeno della ludopatia nel rispetto della iniziativa economica privata in particolare laddove la stessa sia assentita e concessa dallo Stato.

In una prospettiva *de iure condendo*, si intende dunque richiamare l'attenzione su alcuni profili che questa Istituzione ritiene importanti per indirizzare il processo di riforma:

- garantire la conoscenza e la consapevolezza del gioco legale;
- distinguere le attività tipicamente d'azzardo, maggiormente soggette alla compulsività e meno controllabili, e quelle in cui rileva una componente di abilità, e di

prevedere, conseguentemente, regole differenziate sulle comunicazioni commerciali. Si possono richiamare a tal fine i principi stabiliti dalla direttiva europea antiriciclaggio e antiterrorismo ove si distingue tra diverse tipologie di gioco, considerando taluni a basso livello di compulsività anche per la bassa probabilità di vincita e la sostanziale esiguità delle somme individualmente giocate;

- adottare una strategia multilivello a scopo di contrasto efficace del gioco di azzardo, che contempli non tanto un divieto assoluto e indiscriminato di pubblicità, ma che, per un verso, abbia ad oggetto una conformazione dei contenuti del messaggio commerciale in modo da indirizzare i giocatori verso il gioco legale e verso comportamenti responsabili di gioco, e per altro verso preveda l'introduzione di meccanismi di identificazione e di limitazione delle perdite in tutte le piattaforme di gioco, con particolare riferimento al *gambling machine*;

- potenziare e incentivare campagne di informazione sui rischi connessi al gioco e sui supporti medico terapeutici disponibili per chi ravvisi problematiche connesse al gioco, eventualmente finanziati dagli stessi operatori di gioco, stante l'importanza, ai fini di un efficace contrasto dei disturbi connessi al gioco d'azzardo patologico, di un'informazione adeguata sui rischi connessi al gioco e di un intervento terapeutico tempestivo in caso di insorgenza di patologie connesse al gioco. A tal fine dovrebbero essere consentite forme di sponsorizzazione delle campagne di gioco responsabile e di qualsiasi forma di contrasto della ludopatia;

- dettare regole differenziate che consentano, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica, di tener conto delle specificità delle diverse piattaforme trasmissive, al fine di evitare una indebita discriminazione di alcune piattaforme già sottoposte a stringenti regole rispetto ad altre, con ulteriore vantaggio concorrenziale per quegli operatori che non risultano allo stato sottoposti alla giurisdizione italiana. Sempre a questo fine, le nuove norme dovrebbero modulare il trattamento sanzionatorio a seconda della "pericolosità" della concreta condotta rilevata;

- una disciplina *ad hoc* andrebbe introdotta per il gioco alle c.d. *machine gambling* (AWP e VLT), settore nel quale si realizza la maggior parte della spesa di gioco e in cui si verificano più frequentemente fenomeni di gioco patologico e compulsivo;

- confermare e chiarire il perimetro di competenza dell'Agcom prevedendo una copertura degli oneri derivanti dall'esercizio della conseguente attività di vigilanza e

sanzionatoria. Al riguardo, come è noto, il sistema di finanziamento dell'Autorità - inizialmente misto pubblico/privato - è sin dal 2013 completamente a carico degli operatori di mercato nel cui ambito di azione svolge le proprie funzioni l'AGCOM (cfr. art. 1, commi 65 e 66, legge 266/2005 (finanziaria 2006). L'ampliamento delle competenze, atteso il vincolo di destinazione dei contributi versati dagli operatori dei rispettivi mercati di competenza dell'Autorità, pone il problema della copertura finanziaria delle spese derivanti dall'estensione del raggio di azione dell'Agcom fuori dai cd. mercati regolati individuando una nuova categoria (mercato) di soggetti obbligati al contributo.