

Giochi e scommesse sotto la lente del giurista

a cura di Pasquale Costanzo



Global Constitutionalism
5

Collana diretta da:
Prof. Pasquale Costanzo

Comitato Scientifico:

Prof. Luis Aguiar De Luque (UNIV. CARLOS III, MADRID SP)	Prof. Liborio L. Hierro (UNIV. AUTÓNOMA, MADRID SP)
Prof. Enrique Álvarez Conde (UNIV. REY JUAN CARLOS, MADRID SP)	Prof. Luis Jimena Quesada (UNIV. VALENCIA SP)
Prof. Luiz Alberto David Araujo (UNIV. PONTIFÍCIA DI SAN PAOLO, BR)	Prof. Realino Marra (UNIV. GENOVA IT)
Prof. Arsen Bačić (UNIV. SPALATO, HR)	Prof. Luca Mezzetti (UNIV. BOLOGNA IT)
Prof. Roberto Bin (UNIV. FERRARA IT)	Prof. Lucio Pegoraro (UNIV. BOLOGNA IT)
Prof. Carlos Blanco De Morais (UNIV. LISBONA, PT)	Prof. Otto Pfersmann (EHSS, PARIGI FR)
Prof. Laurence Burgorgue-Larsen (UNIV. LA SORBONNE, PARIGI FR)	Prof. Annamaria Poggi (UNIV. TORINO IT)
Prof. Paolo Caretti (UNIV. FIRENZE IT)	Prof. Vincenzo Roppo (UNIV. GENOVA IT)
Prof. Josep Maria Castella Andreu (UNIV. BARCELONA SP)	Prof. Luís Prieto Sanchíz (UNIV. CASTIGLIA- LA MANCIA, SP)
Prof. Pierluigi Chiassoni (UNIV. GENOVA IT)	Prof. Arnold Rainer (UNIV. REGENSBURG, GER)
Prof. Paolo Comanducci (UNIV. GENOVA IT)	Prof. Roberto Romboli (UNIV. PISA IT)
Prof. Pasquale Costanzo (UNIV. GENOVA IT)	Prof. Antonio Ruggeri (UNIV. MESSINA IT)
Prof. Thierry Di Manno (UNIV. TOLONE FR)	Prof. Marco Ruotolo (UNIV. ROMA 3 IT)
Prof. Victor Ferreres Comella (UNIV. POMPEU FABRA, BARCELONA SP)	Prof. Fernando Facury Scaff (UNIV. SAN PAOLO BR)
Prof. Giovanni A. Figueroa Mejía (UNIV. AUTÓNOMA DE NAYARIT, MX)	Prof. Guillaupe Tusseau (SCIENCES PO, PARIGI FR)
Prof. Adriano Giovannelli (UNIV. GENOVA IT)	Prof. Gina Vidal Marcílio Pompeu (UNIV. FORTALEZA BR)
Prof. Riccardo Guastini (UNIV. GENOVA IT)	

Giochi e scommesse sotto la lente del giurista

a cura di Pasquale Costanzo



è il marchio editoriale dell'Università degli Studi di Genova



Il presente volume è stato sottoposto a double blinded peer-review secondo i criteri stabiliti dal protocollo UPI.

© 2021 GUP

I contenuti del presente volume sono pubblicati con la licenza Creative commons 4.0 International Attribution-NonCommercial-ShareAlike.



Alcuni diritti sono riservati.

Realizzazione Editoriale

GENOVA UNIVERSITY PRESS

Via Balbi, 6 - 16126 Genova

Tel. 010 20951558 - Fax 010 20951552

e-mail: gup@unige.it

<http://gup.unige.it>

ISBN: 978-88-3618-055-4 (versione stampa)

ISBN: 978-88-3618-056-1 (versione eBook)

Pubblicato febbraio 2021



Stampato presso il
Centro Stampa
Università degli Studi di Genova - Via Balbi 5, 16126 Genova
e-mail: centrostampa@unige.it

SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	pag. XI
VINCENZO ROPPO <i>Prefazione</i>	XII
1 ROSSELLA LAURENDI Ludere in pecuniam aut virtutis causa. <i>Parametri sociali e criteri della rilevanza giuridica dei ludi in diritto romano: fra giochi da tavolo e spettacoli di massa.</i> 1	1
2 ANDREA FUSARO <i>La nozione civilistica di alea</i>	12
3 MAURO GRONDONA <i>Debiti di gioco e questioni restitutorie</i>	26
4 FABIO LA ROSA - FRANCESCA BERNINI <i>Gioco d'azzardo, crisi economica e performance aziendale</i>	46
5 CHIARA CELLERINO <i>Spunti recenti in tema di giochi e scommesse sul tavolo della Corte di giustizia</i>	82
6 ROBERTA BRACCIA <i>Il legislatore italiano e i giochi di borsa nell'Italia liberale</i>	97
7 ALESSIA MISTRETTA - THEA ROMANÒ - MICHELE SIRI <i>Investire non è un gioco: dal trading online ai pirati delle piattaforme finanziarie</i>	110
8 ALBERTO MARCHESELLI - LUCA COSTANZO* <i>L'imposizione sulla "fortuna" tra Fisco etico e "tributo giusto". In particolare, l'imposizione sul gioco d'azzardo.</i>	127
9 OMAR CARAMASCHI <i>Concorsi pronostici e scommesse: il finanziamento dello sport dalla nascita del Totocalcio ad oggi</i>	147

10	PIERA MARIA VIPIANA - MATTEO TIMO <i>I regimi amministrativi del gioco lecito</i>	162
11	FRANCESCA BAILO <i>I Casinò "tradizionali" in Italia</i>	176
12	PATRIZIA MAGARÒ <i>I casinò terrestri nei sistemi statali di regolamentazione del gioco d'azzardo</i>	189
13	CHIARA GRAZIANI <i>Giochi e scommesse online: profili pubblicistici</i>	222
14	GIOVANNA SAVORANI <i>Pubblicità del gioco d'azzardo</i>	232
15	VINCENZO SCIARABBA <i>Le misure comunali di contrasto "totale" al gioco d'azzardo</i>	253
16	SIMONE FREGA <i>Fasce orarie di divieto di esercizio delle sale scommesse e delle sale videolottery</i>	302
17	MAURA FORTUNATI <i>Il gioco d'azzardo nella codificazione penale italiana dell'Ottocento</i>	313
18	ANTONELLA MADEO <i>Diritto penale e rischio consentito nel gioco d'azzardo</i>	327
19	ALBERTO CASELLI LAPESCHI <i>I profili processuali dei reati in tema di "giochi e scommesse"</i>	339
20	VILMA BUTTOLO <i>La prospettiva trifocale del Servizio Sociale Professionale</i>	351

21	MARINA ROMA	359
	<i>La lotta alla ludopatia nell'Unione europea</i>	
22	ENRICO ALBANESI	375
	<i>La disciplina dei giochi ed il contrasto alla ludopatia</i>	
23	DIEGO BALDONI	392
	<i>Il sistema sociosanitario ligure a confronto con le ludopatie</i>	
24	LARA TRUCCO	403
	<i>Quale rilievo costituzionale del "gioco"?</i>	
	GIUSEPPE PERICU	415
	<i>Postfazione</i>	
	<i>Abstracts</i>	417
	<i>Notizie sugli autori</i>	435
	<i>Indice analitico</i>	438

GIOVANNA SAVORANI

PUBBLICITÀ DEL GIOCO D'AZZARDO

SOMMARIO: 1. Pubblicità e gioco d'azzardo: una relazione complessa – 2. Le linee d'indirizzo U.E.: il Libro Verde del 2011, la Risoluzione del 2013 e la Raccomandazione del 2014 – 3. Divieti e limiti introdotti nell'ordinamento italiano tra il 2012 e il 2015 – 4. La disciplina contenuta nel d. l. n. 87/2018 - 5. Linee guida applicative e persistenti criticità segnalate dall'AGCOM - 6. Una nuova misura per contrastare la pubblicità *on line* del gioco a pagamento: l'oscuramento del sito comminato ai *provider* dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ai sensi dell'art. 102, d. l. n. 104/2020 – 7. *IGaming* e diritti dei consumatori europei: sollecitazioni per una regolazione coordinata in ambito U.E.

1. *Pubblicità e gioco d'azzardo: una relazione complessa*

Prima di analizzare i divieti recentemente introdotti nel nostro ordinamento giuridico alla pubblicità del gioco d'azzardo mi pare opportuno fare sommari cenni a natura ed evoluzione contemporanea della pubblicità ed alle peculiarità dell'industria del gioco d'azzardo.

La pubblicità oggi tende ad influenzare le valutazioni, gli atteggiamenti ed i comportamenti dei consumatori o, come provocatoriamente ha recentemente affermato un illustre studioso: «La pubblicità serviva inizialmente a far conoscere i prodotti al pubblico. Oggi l'obiettivo delle strategie pubblicitarie è principalmente quello di conoscere il pubblico»¹. Senza addentrarci sul tema dei modi in cui gli operatori commerciali profilano i consumatori, registrandone vari dati, è tuttavia facile constatare che nelle attuali forme di comunicazione commerciale l'elemento persuasivo prevale rispetto a quello informativo presente in origine². Anche il linguaggio pubblicitario è cambiato ed è strettamente funzionale a tale scopo: i messaggi sono brevi, sintetici, attraenti, evocativi, suggestivi ed enfatici, destinati alla ripetizione, cercano di creare certezze nei destinatari, sollecitando

¹ Così M. FERRARIS nella *lectio magistralis* dal titolo *La Rivoluzione-Rivelazione digitale* (all'indirizzo: <https://www.iap.it/wp-content/uploads/2019/05/Relazione-prof.-Ferraris.pdf>) tenuta all'*Incontro annuale 2019* (all'indirizzo: https://www.iap.it/incontro_annuale_iap19/) dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria dedicato alla presentazione dei dati relativi all'attività svolta nel 2018 che si è svolto il 21 maggio 2019 nella cornice della Triennale di Milano.

² La “persuasione” era estranea alla radice etimologica del termine “pubblicità”, che deriva dal latino *publicare*, originariamente ‘rendere di uso pubblico’, poi ‘esporre al pubblico’, ‘svelare’, ‘rendere noto’, quindi un significato più affine allo scopo informativo.

non la loro sfera razionale, ma quella emotiva. Per attirare l'attenzione, emozionare, convincere ed indurre al comportamento di consumo, il contenuto dei messaggi pubblicitari attinge al patrimonio letterario, artistico, musicale, coinvolge personaggi noti contemporanei o del passato, sfrutta e richiama i desideri ed i sogni delle persone, anche in modo subliminale.

Inoltre, la diffusione della comunicazione commerciale avviene in modo pervasivo ed intrusivo, spesso utilizzando la sinergia tra diversi media, a vantaggio dei quali la spesa per l'acquisto degli spazi pubblicitari si traduce in finanziamento. Questo fatto viene indicato come "merito sociale" della pubblicità, che promuove e sostiene il pluralismo dei mezzi dell'informazione³ ed attività molto costose ma culturalmente e socialmente utili o estremamente popolari (come arte, ricerca o sport come gare automobilistiche, di motociclismo, squadre di calcio ecc.).

L'avvento del digitale ha dilatato gli spazi promo-pubblicitari disponibili su radio e televisione (in chiaro e a pagamento) e la diffusione di Internet ne ha creati di ulteriori (con l'avvento di giornali *on line*, *blog*, *social network* ecc.). Tutto ciò ha innescato nuovi rischi, in particolare che la pubblicità possa influire sull'orientamento editoriale, determinando fenomeni di autocensura (trattamento dell'informazione subordinato all'esigenza di acquisire o di non perdere lucrosi contratti pubblicitari) o d'influenza diretta nella gestione del mezzo di comunicazione (ad esempio condizionando la definizione del palinsesto, o determinando la scelta delle trasmissioni in funzione di pressioni esercitate da *sponsor* e/o inserzionisti).

La pubblicità si presenta, quindi, come un fenomeno molto complesso: nasce da esigenze commerciali legittime, in quanto per le imprese è un importante strumento di penetrazione del mercato, ma produce effetti collaterali, invade altri terreni, per il tipo di linguaggio usato, per i contenuti che sono proposti al fine di catturare l'attenzione, di smuovere i sentimenti o suscitare un innesco motivazionale ed infine per il rischio che possa condizionare non solo i comportamenti umani, ma anche i mezzi di comunicazione.

Questa complessità si riflette sul tema oggetto del presente lavoro unitamente alla peculiarità dell'industria del gioco d'azzardo. Su quest'ultimo profilo farò solo alcuni cenni, lasciandone l'esame ad altri contributi del volume.

Secondo quanto dispone l'art. 110 del TULPS (Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza: r. d. 18 giugno 1931, n. 773), si distinguono giochi d'azzardo

³ La legge Mammi (l. 6 agosto 1990, n. 223) introdusse una disciplina articolata della pubblicità televisiva (vedi art. 8) e disciplinò il "tetto pubblicitario" ovvero il limite massimo agli introiti pubblicitari conseguibili in un anno: vedi R. ZACCARIA, *Commento art. 8 commi 16-17-18*, in V. ROPPO e R. ZACCARIA, *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano, Giuffrè, 1991, 194-e ss. Ma la questione dei limiti alla raccolta pubblicitaria è ancora dibattuta tra i vari operatori: si veda, ad es., P. ARMELLI, *Rai e Mediaset lottano per i tetti pubblicitari, ma sbagliano. Lo dimostra Netflix*, in *Business Insider Italia* (<https://it.businessinsider.com/>), 3 aprile 2019.

vietati e giochi legali e l'opinione degli operatori del settore è che la pubblicità dei giochi leciti eviti a chi vuol giocare d'azzardo di essere irretito da quelli illeciti. I giochi consentiti sono caratterizzati da un attestato di conformità rilasciato dall'AAMS (*Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*⁴) che verifica che il gioco sia congegnato nel rispetto di precisi criteri e prescrizioni⁵. Gli operatori dei giochi leciti sono soggetti ad autorizzazione amministrativa (definita dal TULPS "concessione"): più precisamente, ai sensi degli artt. 86-88 TULPS, è necessaria una licenza rilasciata dalla questura per esercitare attività commerciali in cui vi siano «*bigliardi o altri giuochi leciti*» e, nel caso particolare delle scommesse (ovverosia di attività basate sulla pura alea), tale licenza può però essere rilasciata solo a favore dei soggetti «*cessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione o gestione delle scommesse, nonché ai soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione*».

Il sistema delle concessioni relativo all'esercizio imprenditoriale delle scommesse è stato al centro di una aspra *querelle* tra alcuni *bookmaker* stranieri e le istituzioni italiane, con riflessi in sede sia amministrativa sia penale. Questo perché, come ha accertato a più riprese la Corte di Giustizia dell'Unione Europea⁶, la disciplina italiana – per le modalità di assegnazione delle autorizzazioni occorrenti per esercitare la raccolta e l'intermediazione delle scommesse, che avvantaggiavano i precedenti concessionari rispetto ai competitori, in particolare stranieri – era apparsa in contrasto con gli articoli 49 e 56 TFUE e cioè incompatibile con le libertà di stabilimento e di prestazione di servizi riconosciute dai

⁴ L'*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato* (AAMS) fu istituita nel 1927, come organo del Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano, per svolgere in origine "servizi di monopolio di produzione, importazione e vendita dei sali e tabacchi e produzione e vendita del chinino di Stato" e successivamente fu anche addetta alla gestione del gioco pubblico, e al controllo della produzione, commercializzazione e imposizione fiscale dei tabacchi lavorati. Le competenze sul tabacco nel 1998 vennero trasferite all'ETI (Ente Tabacchi Italiani), che nel 2000 fu trasformato in una SPA, ceduta nel 2004 alla *British American Tobacco Company*. L'AAMS iniziò ad occuparsi di gioco con l'acquisizione del gioco del Lotto e delle lotterie istantanee nel 1994 e nel 1998 con la vigilanza sulle lotterie nazionali assunte ulteriori competenze sul gioco pubblico e proseguì, nel 2000, con la gestione del Bingo, ed infine, nel 2001-2002, con l'acquisizione di molte altre competenze nel settore. Con il d. l. 27 giugno 2012 n. 87 (conv., con modif., nella l. 7 agosto 2012, n. 135), l'AAMS è stata incorporata dall'*Agenzia delle dogane*, che si è trasformata in *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*. Nell'art. 7 d.l. 13 settembre 2012, n. 158 (conv., con modif., nella l. 8 novembre 2012, n. 189), cd. decreto Balduzzi, si fa riferimento (v. comma 4, lett. c), e commi 5 e 6) all'«Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, successivamente alla sua incorporazione ai sensi della legislazione vigente, (al)l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli».

⁵ Ad es., è prescritta la verifica delle possibilità di scelta lasciate al giocatore, del costo e della durata della singola partita, dei premi erogati e del rapporto tra vincite e somme giocate.

⁶ CGCE, 6 novembre 2003, *Gambelli et al.*, C-243/01; CGCE, Grande Sezione, 6 marzo 2007, *Placanica et al.*, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04; CGUE, IV Sez., sent. *Costa e Cifone*, 16 febbraio 2012, cause riunite C-72/10 e C-77/10.

Trattati Europei. La Cassazione⁷ e la Corte di Giustizia⁸ hanno chiarito che, pur nel rispetto delle libertà tutelate dai Trattati, è possibile procedere a restrizioni delle attività connesse al gioco d'azzardo (come ad esempio della comunicazione promo pubblicitaria) per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ragioni anch'esse previste dalle norme europee (artt. 51 e 52 TFUE) e riconosciute applicabili anche in materia di prestazione di servizi (ai sensi dell'art. 62 TFUE), oppure per motivi imperativi di interesse generale⁹, al fine di tutelare i consumatori, prevenire le frodi e contrastare la tendenza dei cittadini a realizzare spese eccessive legate al gioco.

La pericolosità del gioco d'azzardo per le risorse economiche, personali e familiari, e il benessere psicofisico di chi gioca compulsivamente è nota ed è stata diagnosticata una vera e propria patologia da dipendenza dal gioco (affine alla tossicodipendenza o ad altre dipendenze, come quella da alcool), chiamata “*ludopatia*”, “*gioco d'azzardo patologico*” (GAP) o più propriamente “*disturbo da gioco d'azzardo*” (art. 9, comma 1-*bis*, d.l. 12 luglio 2018, n. 87, conv., con modif., nella l. n. 9 agosto 2018, n. 96¹⁰), che mina l'equilibrio psichico della persona e comporta costi sociali e di cura.

Alcune ricerche scientifiche, a seguito di interviste sul campo di giocatori d'azzardo patologici, hanno evidenziato che la pubblicità svolge il ruolo di “*trigger*”, ovvero di fattore che scatena l'impulso e la voglia irrefrenabile di giocare¹¹. In particolare, in uno studio condotto su 6000 norvegesi per valutare l'impatto della pubblicità sul gioco d'azzardo, si è osservato che i giocatori problematici erano più propensi degli scommettitori occasionali e ricreativi a pensare che la pubblicità aumentasse le loro conoscenze del gioco ed erano più consapevoli di aver visto gli spot¹². Questi studi hanno confermato che la pubblicità influisce sulla propensione al gioco d'azzardo, agisce da fattore che scatena il desiderio di

⁷ Cass. sez. III, 16 maggio 2012, n. 18767.

⁸ CGUE, sez. III, 22 gennaio 2015, *Stanley International Betting Ltd e a. c. Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-463/13.

⁹ CGUE, sez. III, 12 giugno 2014, *Digibet e Albers*, C-156/13.

¹⁰ Per cui: «*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 in denaro sono definiti “disturbi da gioco d'azzardo (DGA)”*». Nonostante questa “definizione” data dal legislatore, l'AGCOM, nelle “*Linee guida sulle modalità attuative del divieto di pubblicità contenuto all'art. 9 del c.d. decreto dignità*” è tornata a parlare di “*ludopatia*”.

¹¹ P. BINDE, *Exploring the impact of gambling advertising: an interview study of problem gamblers*, in *Intern. Journal of Mental Health and Addiction*, 2009, 7(4), 541-554; ID., *Gambling advertising: A critical research review*, 2014, London (https://prism.ucalgary.ca/bitstream/handle/1880/51054/binde_rgt_report_gambling_advertising_2014_final_color_115p.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

¹² F. GUERRERO-SOLÉ, H. LOPEZ-GONZALEZ, M. D. GRIFFITHS M., *Online Gambling Advertising and the third-person effect: a pilot study*, in *International Journal of Cyber Behavior, Psychology and Learning*, 2017, 7(2), 15-30.

giocare, incide sulla percezione dei giovani e delle persone più vulnerabili ed è particolarmente negativa per coloro che stanno cercando di smettere di giocare. In tale prospettiva introdurre dei limiti o anche taluni divieti alla pubblicità del gioco d'azzardo può essere considerato conforme al TFUE (cfr. artt. 51, 52 e 62 TFUE).

Il presente contributo, dopo una ricognizione dei profili d'indirizzo dell'Unione Europea e dell'evoluzione delle norme nazionali in materia, si soffermerà sulle criticità e sui rischi ancora presenti, evidenziati dall'*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM) nella "*Segnalazione al Governo*" pubblicata dopo l'emanazione delle "*Linee guida sulle modalità attuative del divieto di pubblicità contenuto all'art. 9 del c.d. decreto dignità*", quasi a giustificare i contenuti di queste ultime, che tendono a limitare l'operatività del divieto assoluto introdotto dall'art. 9 del d.l. 12 luglio 2018, n. 87. Con un recentissimo nuovo intervento legislativo, contenuto nell'art. 102, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (conv., con modif., nella l. 13 ottobre 2020 n. 126), il Governo ha cercato di reprimere l'elusione delle norme nazionali realizzata dalla pubblicità *on line* del gioco d'azzardo.

2. Le linee d'indirizzo U.E.: il Libro Verde del 2011, la Risoluzione del 2013 e la Raccomandazione del 2014

Il legislatore UE non ha armonizzato la disciplina del gioco d'azzardo, ma ha formulato solo atti aventi natura di *soft law* [la *Risoluzione* n. 2012/2322(INI) e poi la *Raccomandazione* n. 2014/478/UE]. Di conseguenza tra le regole adottate nei diversi Stati Membri permangono notevoli divergenze, derivanti da differenti visioni di natura morale, religiosa e culturale in ordine ai presupposti ed alle condizioni di liceità di gioco d'azzardo e scommesse. Non essendoci in materia norme euro-unitarie cogenti, le autorità nazionali possono operare in modo discrezionale e stabilire quali siano le misure più appropriate per tutelare il consumatore e l'ordine sociale, potendo anche vietare sul proprio territorio, parzialmente o totalmente, alcune forme di comunicazione promo-pubblicitaria del gioco oppure imporre misure di controllo più o meno stringenti.

Nel 2011 la Commissione UE ha avviato una consultazione tra gli Stati membri con il *Libro Verde* COM(2011)128def. sul gioco d'azzardo *on line* nel mercato interno¹³. Qualche anno dopo, il 10 settembre 2013, sempre in tema di gioco

¹³ Il *Libro Verde* espressamente si propone di avviare una consultazione per inquadrare meglio lo sviluppo del gioco d'azzardo *on line* nella UE ove coesistono due modelli nazionali e cioè: un quadro regolamentato in cui lavorano operatori che forniscono servizi in concessione oppure un monopolio strettamente controllato. Il gioco d'azzardo *on line* è il segmento di mercato che registra la più rapida crescita, con proventi annui già nel 2008 superiori a 6,16 miliardi di euro (vedi nota 1, Libro Verde COM(2011) 128). Data la rilevanza economica del settore la consultazione avviata dalla Commissione intende pro-

d'azzardo *on line* nel mercato interno, il Parlamento europeo ha emanato la *Risoluzione* n. 2012/2322(INI)¹⁴, che fornisce indicazioni alla Commissione ed agli Stati membri, esortandoli ad adottare specifiche misure affinché la pubblicità *on line* dei giochi a pagamento sia conforme ad una serie di prescrizioni, tra cui: che sia responsabile, che rechi chiari avvertimenti circa i rischi della dipendenza dal gioco d'azzardo, che non compaia laddove vi sia il rischio di raggiungere dei minori, che non sia eccessiva, che non esageri le probabilità di vincita e che non dia la falsa impressione che il gioco possa essere una strategia ragionevole per migliorare la propria situazione economica. Infine, il 14 luglio 2014, la Commissione ha adottato la *Raccomandazione* n. 2014/478/UE, che indica agli Stati membri i principi da seguire per la tutela di consumatori e utenti dei servizi di gioco d'azzardo *on line*¹⁵ e per prevenire l'accesso di minori al gioco *on line*. A tal fine, prescrive che sulla *landing page* del sito Internet dell'operatore di gioco d'azzardo debbano essere inseriti i suoi dati identificativi e che debba essere presente l'avviso che il gioco è vietato ai minori ed un messaggio di gioco "responsabile" con un *link* che rinvii almeno ad un'organizzazione che fornisca informazioni e assistenza riguardo alle patologie legate al gioco d'azzardo. La *Raccomandazione* indica anche una serie di divieti di contenuto, suggerendo che le comunicazioni commerciali siano formulate in modo: da non contenere dichiarazioni infondate sulle possibilità di vincita, né sul rendimento che i giocatori possono aspettarsi dal gioco, e da non incitare al gioco, né denigrare l'astensione dal gioco o descrivere il gioco come socialmente attraente o approvato da personalità famose. Per prevenire l'accesso dei minori si suggeriscono l'adozione di meccanismi di controllo parentale e di una procedura di registrazione apposita, per creare il conto di gioco *on line*.

L'attenzione degli organi della UE si è quindi concentrata solo sul gioco *on line*, settore in cui le differenze tra le regole esistenti nei diversi Stati membri hanno facilitato lo sviluppo di un mercato transfrontaliero di gioco illegale, generando "mercati neri", ovvero di scommesse e giochi d'azzardo clandestini, gestiti

muovere interventi cooperativi transnazionali. L'importanza economica del settore è documentata con dati più recenti (più precisamente del 2010) nel *Dossier* sul Libro Verde elaborato dalla Camera dei deputati (reperibile in http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/Es103.htm#_Toc306628197). In esso si legge che il Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'audizione presso la Commissione Finanze del 27 luglio 2011 ha dichiarato che nel 2010 il settore dei giochi, con circa 5.800 imprese e complessivamente oltre 100.000 addetti, ha realizzato un fatturato complessivo pari a circa 61 miliardi di euro (di cui circa 5 miliardi di euro derivanti dal gioco *online*) e che tale settore assicura all'erario dello Stato italiano un'importantissima fonte di gettito tributario, che ammonta a circa 9,5 miliardi di euro.

¹⁴ In *GUUE* C 93 del 9 marzo 2016.

¹⁵ Per "servizio di gioco d'azzardo online" si intende un servizio che implica una posta pecuniaria in giochi dipendenti dalla fortuna, comprese le lotterie e le scommesse, forniti a distanza, mediante strumenti elettronici e su richiesta del singolo destinatario di servizi.

da operatori privi di licenza nella UE, e “*mercati grigi*” in cui agiscono operatori che possiedono la licenza in uno o più Stati membri, ma che, attraverso l’offerta *on line*, forniscono servizi anche ad utenti di Stati diversi da quelli in cui sono autorizzati ad operare.

La *Risoluzione* e la *Raccomandazione* non incoraggiano gli Stati membri a vietare ogni forma di comunicazione commerciale concernente il gioco a pagamento, ma li esortano ad interdire solo quelle tipologie o modalità che risultano più aggressive per i soggetti vulnerabili. Questi atti della UE, inoltre, promuovono l’autoregolazione e la co-regolazione per coinvolgere gli operatori professionali del settore nelle azioni di contrasto al gioco illegale e per realizzare un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco, conforme da un lato ai principi di libera prestazione dei servizi e libertà d’impresa e dall’altro alla tutela del consumatore/giocatore. Nei *Considerando* della *Raccomandazione* si afferma che «*le comunicazioni commerciali sui servizi di gioco d’azzardo on line possono svolgere un ruolo importante nell’orientare i consumatori verso offerte permesse e controllate, ad esempio fornendo l’identità dell’operatore e dando informazioni corrette sul gioco d’azzardo, compresi i rischi delle problematiche ad esso legate, nonché messaggi di avvertimento*» (*Considerando* n. 11) ed inoltre si precisa che la pubblicità «*effettuata dal titolare di un monopolio pubblico deve essere contenuta e strettamente limitata a quanto necessario al fine di canalizzare i consumatori verso le reti di gioco controllate. Tale pubblicità non può avere lo scopo di incoraggiare la naturale propensione al gioco dei consumatori, stimolando la loro partecipazione attiva al medesimo, ad esempio banalizzando il gioco o aumentandone l’attrattività attraverso messaggi pubblicitari accattivanti, che facciano balenare la prospettiva di vincite ragguardevoli. In particolare, dovrebbe essere operata una distinzione tra le strategie del titolare di un monopolio unicamente intese ad informare potenziali clienti circa l’esistenza di prodotti e a garantire un accesso regolare ai giochi d’azzardo in circuiti controllati, e le strategie che invitano e sollecitano una partecipazione attiva a tali giochi*» (*Considerando* n. 6).

3. *Divieti e limiti introdotti nell’ordinamento italiano tra il 2012 e il 2015*

In Italia i primi limiti alla comunicazione promo pubblicitaria sul gioco d’azzardo furono introdotti nel 2012, dall’art. 7, commi 4 e ss., del c.d. Decreto Balduzzi, che vietava 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 o successivi alla trasmissione delle stesse. Veniva inoltre vietata la pubblicità sulla stampa quotidiana e periodica destinata ai minori e nelle sale cinematografiche in occasione della proiezione di film destinati alla visione dei minori. Infine, si

proibivano su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via Internet si proibivano i messaggi pubblicitari che presentavano *«anche solo uno dei seguenti elementi:*

incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica;

presenza di minori;

assenza di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica del gioco nonché nell'indicazione della possibilità di consultazione di note informative sulle probabilità di vincita pubblicate sui siti istituzionali dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, successivamente alla sua incorporazione ai sensi della legislazione vigente, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché dei singoli concessionari ovvero disponibili presso i punti di raccolta dei giochi».

La violazione dei divieti appena richiamati comportava una sanzione amministrativa compresa tra un minimo di 100.000 euro ed un massimo di 500.000 euro a carico del committente ed anche del proprietario del mezzo con cui il messaggio pubblicitario era stato diffuso.

La pubblicità dei giochi con vincite in danaro doveva poi (e ancora deve) riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita (art. 7, comma 5, d.l. n. 158/2012, cit.).

Alla fine del 2015 con la legge di stabilità per l'anno 2016 (art. 1, commi 937-943, l. 28 dicembre 2015, n. 208) il legislatore italiano ha adottato regole ancor più stringenti sulla promozione commerciale del gioco d'azzardo. Infatti, dopo aver confermato la validità di quanto previsto dall'articolo 7, commi 4 e 5, d.l. n. 158/2012, ha imposto il rispetto dei principi contenuti nella *Raccomandazione* 2014/478/UE ed ha inoltre espressamente vietato (co. 938) *«la pubblicità:*

che incoraggi il gioco eccessivo o incontrollato;

che neghi che il gioco possa comportare dei rischi;

che ometta di rendere esplicite le modalità e le condizioni per la fruizione di incentivi o bonus;

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;

che induca a ritenere che l'esperienza, la competenza o l'abilità del giocatore permettano di ridurre o eliminare l'incertezza della vincita o consentano di vincere sistematicamente;

che si rivolga o faccia riferimento, anche indiretto, ai minori e rappresenti questi ultimi, ovvero soggetti che appaiano evidentemente tali, intenti al gioco;

che utilizzi segni, disegni, personaggi e persone, direttamente e primariamente legati ai minori, che possano generare un diretto interesse su di loro;

che induca a ritenere che il gioco contribuisca ad accrescere la propria autostima, considerazione sociale e successo interpersonale;

*che rappresenti l'astensione dal gioco come un valore negativo;
che induca a confondere la facilità del gioco con la facilità della vincita;
che contenga dichiarazioni infondate sulla possibilità di vincita o sul rendimento
che i giocatori possono aspettarsi di ottenere dal gioco;
che faccia riferimento a servizi di credito al consumo immediatamente utilizzabili
ai fini del gioco».*

Inoltre, in conformità ai principi sanciti in sede europea, la pubblicità dei giochi con vincita in denaro è stata altresì vietata (art. 1, comma 939, l. n. 208/2015) dalle ore 7 alle ore 22 di ogni giorno nelle trasmissioni radiofoniche e televisive generaliste¹⁶ (salvo che su “media specializzati” individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze). Quest'ultimo divieto orario è divenuto operativo dal 23 agosto 2016, ovvero dopo l'emanazione del decreto ministeriale che ha individuato i media “specializzati” per i quali tale regola non opera¹⁷.

Per quanto riguarda il servizio pubblico radiotelevisivo, nel 2017 nella *Convenzione* con la RAI (d.p.c.m. 28 aprile 2017) all'art. 3 (Obblighi del concessionario del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale e modalità di esercizio), è stato inserito un divieto generale in cui si prescrive espressamente “*l'assenza di messaggi pubblicitari sul gioco d'azzardo, secondo quanto previsto dal contratto nazionale di servizio in coerenza con la normativa vigente*”.

Infine, per completare il quadro dell'ordinamento italiano vigente tra il 2012 e il 2018, ovvero prima delle norme del c.d. Decreto Dignità, occorre ricordare gli interventi autoregolativi degli aderenti all'*Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria* (IAP), ovvero degli operatori commerciali del settore del gioco e dei media associati allo IAP.

Nel luglio 2012 (quindi con poco anticipo rispetto al decreto Balduzzi che è di settembre 2012), l'*Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria* (IAP) ha introdotto nel *Codice di Autodisciplina della comunicazione commerciale*¹⁸ (più precisamente

¹⁶ Per trasmissioni “generaliste” si intendono quelle dei canali radiofonici e televisivi digitali terrestri di cui all'art. 32, comma 2, lett. c), Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR: d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177), in cui si prevede la «*suddivisione delle numerazioni dei canali a diffusione nazionale, sulla base del criterio della programmazione prevalente, in relazione ai seguenti generi di programmazione tematici: semigeneralisti, bambini e ragazzi, informazione, cultura, sport, musica, televendite. Nel primo arco di numeri si dovranno prevedere adeguati spazi nella numerazione che valorizzino la programmazione delle emittenti locali di qualità e quella legata al territorio. Nello stesso arco di numeri non dovranno essere irradiati programmi rivolti a un pubblico di soli adulti. Al fine di garantire il più ampio pluralismo in condizioni di parità tra i soggetti operanti nel mercato, dovrà essere riservata per ciascun genere una serie di numeri a disposizione per soggetti nuovi entranti*».

¹⁷ Vedi il d.m. (Economia e Finanze, di concerto con Sviluppo economico) 19 luglio 2016, sull'«*Individuazione dei media specializzati ai fini della pubblicità di giochi con vincite in denaro*» (G.U. n.184 dell'8 agosto 2016).

¹⁸ Il Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale si pone come regolamentazione di carattere generale che opera sia in forza della volontaria sottoposizione delle imprese aderenti alle de-

nella sua 54^a edizione in vigore dal 4 giugno 2012) l'art. 28-ter, rubricato “*Giocchi con vincita in denaro*”¹⁹, dedicato alle regole da osservare nella comunicazione commerciale dei giochi autorizzati sul territorio italiano. Questa disposizione anticipa alcuni contenuti del d.l. n. 158/2012, ma soprattutto del comma 938 dell'art.1, l. n. 208/2015 cit., il cui testo coincide in larga misura con l'art. 28-ter del *Codice di Autodisciplina Pubblicitaria* (CAP), ad eccezione dell'omissione della previsione di cui al n. 2 (ovvero il divieto di «*sfruttare la passione sportiva per indurre a ritenere che chi ama lo sport non possa non giocare e assimilare l'abilità sportiva all'abilità nel gioco*»).

cisioni del Giurì, sia in forza dell'impegno assunto e rispettato dai mezzi di comunicazione di non dare diffusione ulteriore alle comunicazioni commerciali giudicate dagli organi auto-disciplinari in contrasto con il Codice.

¹⁹ «Art. 28 ter - *Giocchi con vincita in denaro* - 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.

La comunicazione commerciale relativa a tali giochi non deve in particolare:

1. rappresentare o incoraggiare il gioco eccessivo, il gioco incontrollato o il gioco indebitamente associato a forti emozioni;
2. sfruttare la passione sportiva per indurre a ritenere che chi ama lo sport non possa non giocare e 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 degli incentivi e dei bonus e enfatizzarne ingiustificatamente la reale portata;
5. presentare e suggerire che il gioco sia un modo per risolvere problemi finanziari o personali, o costituisca una fonte di guadagno o di sostentamento alternativa al lavoro, piuttosto che una semplice forma di intrattenimento e 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 appaiano evidentemente tali – intenti al gioco;
8. utilizzare segni, disegni, personaggi e persone, direttamente e primariamente legati 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 dal 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 ai fini del gioco.

Tutte le comunicazioni commerciali dei giochi con vincita in denaro devono contenere una chiara e precisa avvertenza che il gioco è vietato ai minori di 18 anni e che può causare dipendenza patologica.»

Nel novembre 2015, lo IAP, per dare più incisività alla disciplina contenuta nel *Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale* (anticipando di poco la legge di stabilità 2016, che è del dicembre 2015), l'ha integrato, emanando le *Linee di indirizzo per la Comunicazione Commerciale dei giochi con vincita in denaro*. Tali linee guida possono operare in due modi: in via preventiva se l'inserzionista chiede al Comitato di controllo dello IAP un parere preventivo, per verificare la conformità del messaggio; in via successiva qualora gli organi auto-disciplinari rilevino che la comunicazione commerciale divulgata non è conforme alle Linee di indirizzo e, quindi, ordinino alle parti interessate di desistere immediatamente dalla diffusione.

Gli obiettivi perseguiti dalle *Linee di indirizzo* sono esplicitati nell'introduzione ove si dice che esse intendono «*promuovere forme di gioco sicuro, legale e responsabile con l'obiettivo di offrire i giochi ai soggetti che ne possano fruire, offrendo una comunicazione commerciale ispirata a criteri di lealtà, misura, correttezza e responsabilità a tutela dell'interesse primario della persona a una vita familiare, sociale e lavorativa protetta dalle conseguenze connesse a comportamenti di gioco non responsabile*». È, inoltre, espresso l'intento di proteggere i minori, garantendo che la comunicazione commerciale del gioco non sia rivolta direttamente a loro, non gli arrechi pregiudizio fisico né morale e non li esorti all'acquisto di giochi con vincita in denaro.

Considerata l'esperienza maturata dall'*Istituto di Autodisciplina* in materia pubblicitaria, l'AGCOM, a cui sin dalla legge di stabilità 2016 (commi 937 e 940) sono state attribuite competenze per la repressione della pubblicità del gioco d'azzardo, ha promosso occasioni di confronto con l'Istituto, che hanno portato all'approvazione, il 24 maggio 2018, con delibera n. 250/18/CONS, di un *accordo quadro* tra le due istituzioni per l'esercizio coordinato delle rispettive competenze in materia di comunicazione commerciale.

Per gli aderenti al sistema di autodisciplina pubblicitaria le *Linee di indirizzo per la Comunicazione Commerciale dei giochi con vincita in denaro* sono ancora in vigore e sono reperibili sul sito dello IAP²⁰, mentre l'art. 28-ter non compare più nell'edizione vigente del Codice (la 67a in vigore dal 10 marzo 2020), probabilmente perché ritenuto superfluo viste le nuove norme statali in materia, varate nel luglio 2018 dal c.d. Decreto dignità, che ha ampliato la competenza dell'AGCOM per la repressione della comunicazione commerciale vietata.

4. La disciplina contenuta nel d.l. n. 87/2018

La disciplina contenuta nell'art. 9 del c.d. Decreto dignità (d.l. 12 luglio 2018 n. 87, cit.), rubricato (con sintassi carente) "*Divieto di pubblicità giochi e scom-*

²⁰ V. in <https://www.iap.it/wp-content/uploads/2015/10/Linee-di-indirizzo-giochi-con-vincita-in-denaro.pdf>.

messe”, in linea di principio si pone in continuità con le regole precedenti, che espressamente richiama, affermando che i nuovi divieti operano «fermo restando» quanto previsto dall’art. 7, commi 4 e 5, d.l. 158/2012, come convertito da l. n. 189/2012 e «in conformità» ai divieti contenuti nell’art. 1, commi da 937 a 940, l. n. 208/2015. Ma a tale affermazione segue l’introduzione di regole che non sono in linea con quelle precedenti, poiché non pongono limiti di contenuto o di diffusione in certe fasce orarie, ma dettano un divieto di carattere assoluto, stabilendo che «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 sovrainpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità, ai sensi del presente articolo, è vietata». Il divieto che ne risulta pare avere carattere onnicomprensivo e perciò risulta molto difficile attuare un coordinamento con la disciplina precedente che, invece, gli espressi richiami contenuti all’art. 9, d.l. 87/2018 evocano (vedi *infra* par. 5 le “persistenti criticità” segnalate da AGCOM).

La nuova disciplina vieta la pubblicità del gioco d’azzardo (ovverosia quella finalizzata a sollecitare la pratica aleatoria) ed anche la pubblicità delle imprese del gioco d’azzardo (ovverosia quella finalizzata a promuovere i nomi, marchi o simboli dei *bookmaker*, rendendoli più noti o più visibili). Inoltre, vieta anche le sponsorizzazioni e tutte le altre forme di pubblicità indiretta, mentre la normativa precedente (comma 939, l. n. 208/2015) espressamente escludeva dalle attività vietate le sponsorizzazioni nei settori della cultura, della ricerca, dello sport, della sanità e dell’assistenza.

Sotto il profilo temporale il Decreto dignità è entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione, ovvero il 14 luglio 2018 (salve le modifiche apportate dalla legge di conversione, efficaci dal 12 agosto 2018), ma per i contratti di pubblicità “in corso di esecuzione” il legislatore ha dettato una disciplina, per così dire, transitoria che ha previsto che continuasse ad applicarsi la disciplina previgente, ovvero quella dettata dal decreto Balduzzi del 2012 e dalla legge di stabilità del 2015, fino alla scadenza e comunque non oltre un anno (dunque non oltre il 14 luglio 2019).

Il riferimento della moratoria ai soli contratti “in corso di esecuzione” non pare essere stato del tutto appropriato, considerando che i contratti di pubblicità molto spesso sono congegnati come negozi a esecuzione differita (ovvero la tra-

smissione del messaggio è calendarizzata dopo un certo periodo di tempo dalla conclusione del contratto) e, in tal caso – pur facendo le parti pieno affidamento sui benefici derivanti dall'esecuzione dell'accordo sottoscritto (un contraente sull'incasso del corrispettivo pattuito e l'altro sull'accrescimento di visibilità che normalmente ne deriva) – la moratoria non è stata applicabile, non trattandosi di contratti già “in corso di esecuzione”. I contratti pubblicitari e di sponsorizzazione ad esecuzione differita con inizio successivo al 14 luglio 2018 sono diventati invalidi per illiceità derivante dall'entrata in vigore del Decreto Dignità; quelli “in corso di esecuzione”, hanno potuto continuare ad avere esecuzione fino al 14 luglio 2019, dopo di che, se avevano durata pluriennale, sono divenuti invalidi per il residuo periodo. L'applicabilità del nuovo divieto 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 sovrainpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità è proibita*», che in origine doveva decorrere dal 1° gennaio 2019, è stato anch'esso soggetto ad una “moratoria” fino al 14 luglio 2019 per tutti i soggetti (come squadre di calcio, televisioni, ecc.) che avevano “in corso di esecuzione” contratti di sponsorizzazione con fornitori di servizi di *betting*.

Sostituire questi ricchi imprenditori come *sponsor* non è facile per le nostre squadre di calcio. Da subito è stato segnalato che l'introduzione in Italia di regole così severe rischia di penalizzare la disponibilità finanziaria e quindi la competitività delle nostre squadre di serie “A” rispetto agli altri club europei²¹, né è chiaro se e come poter evitare la ripresa televisiva di pubblicità poste a bordo campo o sulle magliette delle squadre europee durante le riprese video delle competizioni internazionali²².

²¹ Nella *Segnalazione* al Governo sulla normativa introdotta dall'art. 9 d.l. n. 87/2018, al punto 4.3 '29, AGCOM, con riferimento al settore sportivo, riferisce che: «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».

²² In particolare, ci si è chiesti se il divieto 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, in cui 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

Sotto il profilo sanzionatorio, la violazione dei nuovi divieti è punita con una pena pecuniaria amministrativa pari al 20% del valore della sponsorizzazione o della pubblicità (importo aumentato dalla legge di conversione, a fronte del 5% previsto inizialmente) e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a 50.000 euro. L'autorità preposta all'accertamento delle violazioni e alla irrogazione di tali sanzioni è l'*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM), già investita di questa funzione dal legislatore nella legge di stabilità 2016 (art. 1, c. 940, l. 208/2015), mentre, la disciplina precedente (art. 7, c. 6, d.l. n. 158/2012) affidava il compito sanzionatorio all'*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*, in cui è stata incorporata l'*Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato* (AAMS). I proventi derivanti dall'esazione di tali sanzioni sono destinati ad alimentare il *Fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico*, istituito dal legislatore nel 2015.

5. *Linee guida applicative e persistenti criticità segnalate dall'AGCOM*

Il 18 aprile 2019 l'AGCOM, dopo la consultazione avviata con delibera n. 579/18/CONS (con cui ha acquisito elementi d'informazione e valutazione), ha adottato la Delibera n. 132/19/CONS a cui, sub "A", sono state allegate le "*Linee guida sulle modalità attuative del divieto di pubblicità contenuto nell'articolo 9 del cd. Decreto Dignità*". Nel testo di queste ultime l'Autorità dapprima ha sottolineato che «*la ratio del divieto contenuto (nell'articolo 9) 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*» (art. 1, n. 3, *Linee guida*). Ha poi indicato i *Principi generali* (art. 2 *Linee Guida*) di cui ha tenuto conto nell'elaborare le *Linee guida*, ovvero: la protezione rafforzata delle categorie vulnerabili, con particolare riferimento ai minori e ai giocatori patologici; il contrasto del gioco a pagamento illegale in contrapposizione all'offerta di gioco a pagamento autorizzata, tramite concessione, dall'*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*; la riconoscibilità dell'offerta di gioco a pagamento autorizzata rispetto a quella illegale, tramite l'utilizzo di appositi loghi elaborati dalla stessa *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*; la trasparenza sulle condizioni e servizi offerti, in modo da favorire decisioni di gioco consapevoli; ed il rispetto del principio di proporzionalità.

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 rischierebbe di orientare gli investimenti pubblicitari verso operatori esteri e squadre straniere.

L'Autorità ha, poi, chiarito *l'ambito di applicazione soggettivo e territoriale* dell'art. 9, d.l. 87/2018 e delle norme applicative, precisando che il divieto di pubblicità del gioco a pagamento trova applicazione nei confronti degli operatori che hanno in Italia la sede legale o sedi secondarie e che si applica altresì ai soggetti con sede legale all'estero, qualora abbiano ricevuto dall'*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli* la concessione per l'offerta di gioco a pagamento in Italia; o siano stati autorizzati alla fornitura di servizi media audiovisivi in Italia (art. 4 *Linee guida*).

Nelle *Linee guida* (art. 5) viene anche circoscritto *l'ambito di applicazione oggettivo* del divieto, dapprima enumerando, a titolo esemplificativo, una serie di *comunicazioni commerciali da considerare vietate* (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*"); poi descrivendo una serie di fattispecie da *considerare*, invece, *escluse dal divieto* di cui all'art. 9 del d.l. n. 87/2018. Sono comunicazioni escluse dal divieto e quindi *lecite*:

- l'esposizione dei segni distintivi del gioco legale qualora siano identificativi del luogo di svolgimento della relativa attività legale, come, a titolo esemplificativo, le insegne di esercizio o domini di siti *online* (art. 5, n. 4, *Linee Guida*); in questa fattispecie, al fine della liceità, è rilevante il contesto in cui viene esposto il segno distintivo, tant'è che, nella Delibera n.132/19/CONS (p. 13), a cui sono allegati le Linee guida, si precisa che «*Si presume promozionale, e quindi (è) vietata, la comunicazione di contenuto informativo relativa al servizio di gioco effettuata in un contesto diverso da quello in cui viene offerto il servizio di gioco, atteso che in questo caso il consumatore potrebbe essere "spiazzato" dal c.d. "effetto sorpresa"*»;
- le informazioni, limitate alle sole caratteristiche dei vari prodotti e servizi di gioco offerti, laddove rilasciate nel contesto in cui si offre il servizio di gioco (ad esempio: quote, *jackpot*, probabilità di vincita, puntate minime, eventuali *bonus* offerti), purché effettuate nel rispetto dei principi di continenza, non ingannevolezza, trasparenza ed in assenza di enfasi promozionale (art. 5, n. 5 *Linee Guida*);
- i servizi informativi di comparazione di quote o offerte commerciali dei diversi *competitor* (i c.d. "*spazi quote*" ovvero le rubriche ospitate dai programmi televisivi o web sportivi che indicano le quote offerte dai *bookmaker*) purché effettuate nel rispetto dei principi di continenza, non ingannevolezza e trasparenza (art. 5, n. 6, *Linee Guida*);
- i servizi gratuiti di indicizzazione mediante algoritmo, forniti direttamente dai motori di ricerca o da *marketplace* (come Apple Store, Google Play), che consentono all'operatore di gioco di avere un determinato posi-

- zionamento nei risultati di ricerca dell'utente (art. 5, n. 7, *Linee Guida*);
- il logo o il riferimento a servizi di gioco presenti sulle vetrofanie degli esercizi che offrono gioco a pagamento e la “mera esposizione delle vincite” realizzata presso un punto vendita, ma solo se effettuata con modalità, anche grafiche e dimensionali, tali da non configurare una forma di induzione al gioco a pagamento (art. 5, n. 8, *Linee Guida*);
- la promozione di eventi, diversi dall'offerta di gioco a pagamento, che si svolgano all'interno di Casinò o di sale da gioco, solo qualora non realizzi una promozione, neanche indiretta, del gioco a pagamento (art. 5, n. 9, *Linee Guida*);
- la televendita di beni e servizi di gioco a pagamento qualora ricorrano entrambe le seguenti condizioni: a) l'offerta di gioco a pagamento sul mezzo televisivo rappresenti l'oggetto della concessione 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. È, invece, comunque presunta la valenza promozionale della televendita qualora la stessa venga trasmessa all'interno di un palinsesto televisivo generalista o semi-generalista (art. 7, ult. punto, *Linee Guida*).

Ulteriori indicazioni sui limiti all'operatività del divieto, di cui all'art. 9, d.l. 87/2018, sono fornite dalla stessa Delibera n.132/19/CONS, a cui sono allegate le *Linee guida*. In base a tale documento sono escluse:

- le campagne e le comunicazioni che hanno a che fare con la responsabilità sociale d'impresa (CSR ovvero *Corporate Social Responsibility*) (pag. 13, punto 3°, *Delibera*);
- la “mera citazione” del concessionario quale finanziatore di un progetto o di una iniziativa benefica (pag. 14, punto 1°, *Delibera*);
- le comunicazioni “B2B”, poiché hanno come destinatari gli operatori del settore e non i cittadini-consumatori. Uguale è la *ratio* dell'esclusione delle comunicazioni “B2B” inserite sulla stampa specializzata (pag. 14, punto 2° e 3°, *Delibera*);
- l'utilizzo del marchio che identifichi *ulteriori attività* dell'operatore, *aventi carattere autonomo* rispetto ai servizi di giochi con vincite in denaro o d'azzardo, ma *solo nella misura in cui non sussistano ambiguità* circa l'oggetto della promozione e non compaia in essa alcun elemento evocativo del gioco, fatta eccezione per la mera denominazione del fornitore (pag. 14, punto 5°, *Delibera*).

Per lo svolgimento dell'attività di vigilanza sull'osservanza delle *Linee guida* è previsto (art. 8, c. 2, *Linee guida*) che AGCOM collabori con l'*Agenzia delle*

Dogane e dei Monopoli, secondo modalità che avrebbero dovuto essere definite da un protocollo d'intesa tra i due organismi, che, ad oggi, non risulta ancora realizzato²³.

La violazione delle norme è punita con una sanzione pecuniaria non di lieve entità, pari al 20 per cento del valore della sponsorizzazione o della pubblicità, con un importo minimo di 50.000 euro per ciascuna violazione. Competente ad irrogare la sanzione è l'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* e gli importi esatti confluiscono nel *Fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico*.

Dopo l'emanazione delle *Linee guida*, il 24 luglio 2019, l'AGCOM ha inviato al Governo un'ampia *Segnalazione* sulla normativa introdotta dall'art. 9 d.l. n. 87/2018 in materia di pubblicità del gioco a pagamento²⁴, in cui ha evidenziato alcune criticità interpretative e problematiche applicative del quadro che si è determinato a seguito dell'emanazione di tale disposto. A tal fine, l'Autorità ha attinto agli esiti del processo di consultazione svolto prima di emanare le Linee guida ed ha proceduto ad un'attenta, articolata e dettagliata ricostruzione del complessivo contesto normativo di riferimento.

Un primo problema evidenziato consiste nella non conformità dell'estensione del divieto al quadro dei principi europei, stabiliti nella *Risoluzione* del 2013, nella *Raccomandazione* del 2014 e confermati nella più recente Direttiva (UE) 2018/1808. L'Autorità sottolinea che non vi è alcun tipo di normativa europea che suggerisca l'introduzione di un divieto assoluto come quello emanato in Italia, anzi, la *Raccomandazione* della Commissione va nella direzione opposta. Inoltre, l'AGCOM osserva che il quadro europeo va completato con il richiamo ai principi di proporzionalità e non discriminazione che regolano anche il settore in esame, come è confermato dai *Considerando* nn. 10 e 30 della Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, relativa ai servizi dei media audiovisivi (p. 4, *Segnalazione*). Il *Considerando* n. 10²⁵

²³ Il 14 febbraio 2020, in una intervista, il Vicepresidente del Consiglio Nazionale degli Utenti, presso AGCOM, lamentava il ritardo nella realizzazione del previsto "protocollo d'intesa", che rende poco efficiente la necessaria attività di vigilanza (all'indirizzo <https://www.jamma.tv/political/pubblicita-gioco-dazzardo-del-grosso-consiglio-nazionale-degli-utenti-agcom-non-ce-ancora-il-protocollo-per-lo-svolgimento-dei-controlli-188723>).

²⁴ *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* (reperibile all'indirizzo <https://www.agcom.it/documents/10179/15548181/Segnalazione+al+Governo+24-07-2019/2b62313e-9f02-467e-9354-ffe523bbf8fc?version=1.1>).

²⁵ Direttiva (UE) 2018/1808, *Considerando* n. 10 «Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 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.

afferma che, stante il principio di libertà di prestazione dei servizi nell'ambito della U.E., sancito nel Trattato, l'obiettivo di raggiungere un elevato livello di tutela dei consumatori dal gioco d'azzardo può consentire delle limitazioni ma solo se «*giustificate, proporzionate all'obiettivo perseguito e necessarie ai sensi della giurisprudenza della Corte*». E nel *Considerando* n. 30 si osserva 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-regolazione intesi a promuovere il gioco d'azzardo responsabile, anche nelle comunicazioni commerciali audiovisive*».

L'evidente distonia del divieto assoluto, introdotto nell'ordinamento italiano dall'art. 9, d.l. n. 87/2018, rispetto alla disciplina europea giustifica il suo ridimensionamento applicativo determinato dall'AGCOM con le *Linee guida*.

Una ulteriore criticità è ravvisata nel difetto di coordinamento tra quanto dispone l'art. 9, d.l. 87/2018 e la previgente disciplina nazionale in materia, per effetto in particolare degli espressi richiami all'art. 7, commi 4 e 5, d.l. 158/2012 ed all'art. 1, commi da 937 a 940, l. n. 208/2015, che non appaiono compatibili con l'assolutezza del divieto introdotto (pp. 5-13 *Segnalazione*). Tale difetto si riflette anche sugli incerti confini tra l'attività sanzionatoria dell'AGCOM e quella che rimane affidata, ai sensi dell'art. 7 d.l. 158/2012, ancora vigente, all'*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli* (pp. 16-17 *Segnalazione*).

Sempre in tema di sanzioni, l'AGCOM rileva che l'importo minimo fissato a 50.000 euro per qualsiasi fattispecie di violazione ed in relazione a qualsiasi soggetto può risultare poco ragionevole e sproporzionato. A titolo esemplificativo cita l'ipotesi di pubblicità vietate trasmesse nel corso di manifestazioni sportive amatoriali o da esercizi commerciali di dimensioni modeste (come tabaccherie o simili). L'Autorità fa, inoltre, notare che una sanzione di simile entità minima non è prevista per alcun'altra fattispecie di violazione rientrante nel perimetro della sua attività di vigilanza; il *Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici* non prevede una misura minima neppure in relazione a settori meritevoli di tutela rafforzata, come quello dei minori, ma stabilisce solo il massimo (250.000 euro) di sanzione comminabile (pp. 18-19 *Segnalazione*).

AGCOM rileva poi che l'implementazione del ruolo affidatole dal legislatore appare problematica anche sotto un diverso profilo: i nuovi compiti non rientrano tra quelli previsti dalla legge che l'ha istituita, ma comportano attività dispendiose per le quali non è prevista alcuna copertura finanziaria. *De iure condendo* andrebbe individuata una categoria di operatori del mercato obbligati a versare all'Autorità

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. Ma le misure adottate da uno Stato membro per attuare il proprio regime nazionale di tutela dei consumatori, anche per quanto concerne la pubblicità del gioco d'azzardo, dovrebbero però essere giustificate, proporzionate all'obiettivo perseguito e necessarie ai sensi della giurisprudenza della Corte».

un contributo destinato a finanziare questo nuovo ruolo (pp. 30-31 *Segnalazione*).

Altro profilo particolarmente delicato attiene al divieto di pubblicità su Internet e all'inefficacia su questo terreno dell'intervento dell'Autorità sotto il profilo della potestà sanzionatoria. In proposito l'Autorità osserva che se il soggetto è stabilito all'estero o si tratta di un operatore di gioco non autorizzato in Italia, all'Autorità è preclusa la possibilità di irrogare la sanzione pecuniaria prevista, né può assumere rilievo il ruolo degli intermediari di servizi o l'ubicazione dei *server* posto che l'art. 9, d.l. n. 87/2018 prevede l'applicazione solo di una sanzione pecuniaria, non la disabilitazione dell'accesso alla rete (p. 20 *Segnalazione*; a questa carenza ha inteso porre rimedio l'art. 102, d.l. n. 104/2020 (vedi *infra* par. 6)

Il monitoraggio svolto nell'anno 2019 dall'*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* si è rivolto anche alla pubblicità *on line* del gioco d'azzardo. Infatti, nella Relazione annuale 2020, sull'attività svolta tra il 1° maggio 2019 e il 30 aprile 2020, l'Autorità afferma di avere monitorato 34.819 siti *web* e spazi virtuali relativi a giochi e scommesse *online*, rilevando degli illeciti.

Per contrastare la pubblicità del gioco a pagamento l'Autorità dichiara di aver avviato cinque procedimenti, di cui uno si è concluso il 17 ottobre 2019, con la Delibera n. 422/19/CONS che ha riconosciuto la violazione delle disposizioni contenute nell'art. 9, comma 1, d.l. n. 87/2018 compiuta dalla società *Leo Vegas Gaming Limited*; non avendo quest'ultima inteso accedere all'istituto del pagamento della sanzione amministrativa in misura ridotta (secondo quanto previsto dall'art. 16, comma 1, l. n. 689/1981), l'Autorità le ha ordinato di pagare la sanzione nella misura corrispondente al minimo edittale previsto per la singola violazione, ovvero 50.000 euro. Degli altri procedimenti avviati tre si sono conclusi tra aprile e giugno 2020 (Delibera n. 160/20/CONS del 16 aprile 2020; Delibera n. 241/20/CONS del 12 giugno 2020 e Delibera n. 264/20/CONS del 25 giugno 2020) con l'archiviazione per intervenuto pagamento in misura ridotta della sanzione, ai sensi dell'art. 16, l. n. 689/1981²⁶. La possibilità concessa da quest'ultima disposizione di ridurre la sanzione alla terza parte del massimo previsto certamente ne depotenzia l'effetto deterrente ed evidenzia il difetto di formulazione dell'art. 9, d.l. 87/2018, che prevede solo il minimo e non il massimo della sanzione a cui il violatore può essere condannato (vedi pp. 18-19 *Segnalazione*).

²⁶L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 16 - *Pagamento in misura ridotta* - È ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione. (*Omissis*)

Il pagamento in misura ridotta è ammesso anche nei casi in cui le norme antecedenti all'entrata in vigore della presente legge non consentivano l'oblazione.

6. *Una nuova misura per contrastare la pubblicità on line del gioco a pagamento: l'oscuramento del sito comminato ai provider dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ai sensi dell'art. 102, d. l. n. 104/2020*

Nel recente d. l. n. 104/2020, è stata introdotta una nuova misura volta a contrastare la pubblicità *on line* del gioco d'azzardo. L'art. 102, stabilisce che l'*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*, nell'esercizio delle proprie funzioni nei settori dei giochi e dei tabacchi, possa ordinare ai *provider* (ovvero ai fornitori di connettività alla rete Internet ovvero ai gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazione, o agli operatori che forniscono servizi telematici o di telecomunicazione) la rimozione delle iniziative di chiunque offra o pubblicizzi prodotti o servizi, secondo modalità non conformi a quelle definite dalle norme vigenti nei settori di competenza dell'Agenzia (ovvero dei giochi con vincite in denaro o dei tabacchi). I destinatari degli ordini di cui sopra hanno l'obbligo di inibire l'utilizzazione dei siti nelle reti delle quali sono gestori o in relazione alle quali forniscono la connettività alla rete.

All'*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli* è affidato il compito di definire – con determinazioni del direttore generale – le regole di dettaglio per adempiere a quanto previsto dall'art. 102, d.l. n. 104/2020.

L'inosservanza degli ordini di inibizione e delle modalità e tempistiche in essi previste consente all'*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli* di irrogare, per ciascuna violazione accertata, una sanzione amministrativa pecuniaria fissata in un importo che può oscillare tra un minimo di 30.000 euro e un massimo di 180.000 euro.

Si è, inoltre, stabilito che la pubblicazione sul sito dell'*Agenzia* degli ordini e dei provvedimenti sanzionatori abbia valore di notifica e che, decorsi quindici giorni da tale pubblicazione, in caso di non ottemperanza, l'*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli* possa adottare ogni ulteriore provvedimento utile a inibire il sito, senza dover riconoscere alcun indennizzo all'operatore inadempiente che offra sul medesimo sito web anche beni o servizi diversi dal gioco a pagamento e, quindi, non oggetto di divieto né di inibizione.

7. *IGaming e diritti dei consumatori europei: sollecitazioni per una regolazione coordinata in ambito U.E.*

La *European Gaming and Betting Association* (EGBA), associazione di imprenditori del gioco d'azzardo con sede a Bruxelles, ha chiesto alla Commissione Europea che la nuova *Agenda dei consumatori dell'Unione Europea* introduca una serie specifica di diritti dei consumatori per il settore europeo dell'*iGaming* poiché il mercato europeo è il più grande al mondo e ha generato nel 2018 un totale di € 22,2 miliardi di entrate lorde, pari al 49,2% del mercato globale del gioco d'azzardo *online*.

Entro la fine del 2020 la Commissione europea dovrebbe pubblicare la sua nuova strategia per i consumatori europei. L'EGBA sta consultando le parti interessate e ha fatto attività di *lobbying* per sostenere l'introduzione di una serie di regole che garantiscano un elevato livello di protezione degli utenti del gioco a pagamento, condizioni contrattuali eque ed equilibrate, la trasparenza e la certezza del diritto, ed una migliore sicurezza complessiva per i giocatori.

Attualmente i giocatori europei, anche quando giocano *on line*, non sono protetti in modo uguale in tutta l'U.E., perché ogni Stato membro ha regole diverse.

Nella presentazione fatta alla Commissione Europea, EGBA ha rilevato che la mancanza di coerenza normativa nella UE mette a repentaglio la sicurezza dei giocatori *online*, in quanto li espone a siti web non regolamentati e non sicuri del mercato nero, a scapito dell'economia europea.

Per la protezione dei consumatori e dei minori EGBA sostiene la necessità di una regolamentazione europea specifica del settore del gioco *on line*, con regole semplici che garantiscano che siano protetti (informati e responsabili) tutti i giocatori e che non possano accedere al gioco *su siti web* i minori e i giocatori a rischio. I giocatori "autoesclusi" potrebbero anche beneficiare di un "registro europeo degli autoesclusi", con inibizione automatica dei soggetti ivi registrati dall'accesso a qualsiasi sito web europeo regolamentato.

Per colmare il divario derivante da regole incoerenti sulla protezione dei minori dal marketing del gioco d'azzardo, EGBA ha recentemente pubblicato un *Codice di condotta europeo*, quindi un atto di autoregolazione che stabilisce requisiti minimi da osservare per una pubblicità responsabile.

Promuovere una maggiore cooperazione tra gli Stati membri dovrebbe facilitare il dialogo per armonizzare le regole in materia. In tale prospettiva EGBA si rammarica dello scioglimento del gruppo di esperti europei sul gioco d'azzardo *online*, poiché le autorità nazionali sono state così private dell'opportunità di incontrarsi e scambiarsi informazioni e *best practices* per individuare azioni comuni coordinate di regolazione del gioco d'azzardo.

Sin dal 2011 (ovvero sin dal Libro Verde del 2011 e poi con la Risoluzione del 2013 e la Raccomandazione del 2014) gli organi della UE hanno mostrato di avere consapevolezza che quella del gioco *on line* era l'area più problematica, che richiedere l'adozione di regole uniformi e che questo obiettivo poteva più agevolmente essere conseguito attraverso l'autoregolazione degli operatori che operano legalmente nella U.E. Ciò che EGBA propone sembra seguire queste indicazioni e ci auguriamo che ciò conduca ad una tutela più efficiente delle categorie vulnerabili e che solleciti ampie sinergie tra gli Stati membri volte a contrastare il gioco illegale ed a regolare in modo omogeneo quello legale nell'interesse delle imprese del settore e dei consumatori europei.