

L'applicazione della norma che vieta i messaggi pubblicitari contenenti "incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica"

L'autore analizza la disposizione dell'articolo 7, comma 4, del decreto c.d. Balduzzi che vieta i messaggi pubblicitari contenenti "incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica" ed evidenzia che l'Articolo 28-ter del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale dello IAP (Istituto di Autoregolazione Pubblicitaria), è in grado di interpretare e qualificare gli obiettivi limitativi della disposizione. L'autore, inoltre, propone taluni affinamenti del Codice suggeriti dall'esperienza del primo anno di applicazione ed auspica che esso venga adottato quale riferimento per la definizione dei futuri provvedimenti in materia di pubblicità del gioco, che saranno affidati al Governo dalla legge delega che il Parlamento è in procinto di approvare.

Categoria: Dottrina
Sottomateria: Tutela del giocatore
Data: 24 settembre 2013
Autore: Giovanni Carboni



< ![endif]->

1. Lo stato dell'applicazione delle norme riguardanti la pubblicità del gioco

L'esperienza dei primi mesi dell'anno 2013 ha evidenziato significative incertezze e difficoltà degli operatori nell'applicazione delle norme riguardanti la pubblicità del gioco, introdotte con il decreto legge n. 158 del 2012, convertito dalla legge n. 189 del 2012. Le difficoltà interpretative riguardano, in particolare, l'articolo 7, comma 4, lettera a), del decreto, che vieta i messaggi pubblicitari che contengono l'elemento dell': "*a) incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica*".

Tale disposizione interviene sul **contenuto** ammesso dei messaggi pubblicitari con una formulazione assai sintetica, a differenza delle altre disposizioni che riguardano aspetti concernenti la **diffusione** dei messaggi, nonché le **informazioni** e le **formule di avvertimento**[1] che in essi devono essere obbligatoriamente contenute.

Queste ultime disposizioni sono state già oggetto di una tempestiva circolare interpretativa dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli[2]; inoltre, recentemente la Federazione delle Associazioni del gioco aderente a Confindustria ha annunciato proprie linee guida applicative, che puntualizzano i limiti e le condizioni alle quali gli associati si devono attenere riguardo agli aspetti distributivi dei messaggi pubblicitari.

Nulla è stato invece espressamente indicato dall'ADM, né proposto o adottato da parte dei portatori d'interessi e dalle associazioni, riguardo alla predetta disposizione che regola il contenuto.

In realtà la Federazione Sviluppo Gioco Italia era già intervenuta sui contenuti dei messaggi pubblicitari fin dal mese di giugno 2012, dunque prima dell'emanazione del decreto legge c.d. Balduzzi, con la presentazione all'AAMS e alla Commissione Affari sociali della Camera del "*Codice e principi per la regolamentazione della comunicazione in materia di giochi con vincite in denaro*", ispirato alla trasparenza della comunicazione, alla responsabilità nel gioco e alla tutela dei minori. A seguito

dell'accordo tra la Federazione e lo IAP – Istituto di Autoregolazione Pubblicitaria, tali linee guida, a decorrere dal 1° gennaio 2013, sono state recepite all'interno del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale dello IAP, con l'aggiunta dell'articolo 28-ter, specificatamente dedicato al settore giochi.

Tale disposizione disciplina, con indicazioni puntuali, i contenuti del messaggio pubblicitario, ma la sua redazione è antecedente rispetto all'adozione del "decreto Balduzzi" e in particolare alla disposizione che vieta i messaggi contenenti "*incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica*".

Il contributo dei portatori d'interessi all'applicazione di questa disposizione può essere reso attraverso una revisione critica dell'Articolo 28-ter del Codice di autodisciplina IAP, vagliandolo espressamente al fine di individuare le integrazioni eventualmente necessarie perché esso interpreti ed assorba pienamente la disposizione in parola. La revisione può nel contempo consentire quegli affinamenti del testo originale che sono suggeriti dall'esperienza del primo anno di applicazione.

2. L'interpretazione della norma

Si ritiene di poter affermare che, in realtà, l'Articolo 28-bis del Codice di autodisciplina già persegue gli obiettivi limitativi voluti dal legislatore. Può essere considerato già capace d'interpretare il disposto del comma 4, lettera a), del decreto legge.

Al fine di rendere il Codice uno strumento non solo di autodisciplina, ma anche di attuazione concreta della norma è però necessaria un'argomentazione tecnica che dimostri la precedente affermazione, anche individuando gli adeguamenti eventualmente necessari.

A tal fine è utile premettere che il D.lgs. n. 145/2007 definisce come pubblicità "*qualunque forma di messaggio che sia diffuso, nell'esercizio di una attività economica, allo scopo di promuovere la vendita o il trasferimento di beni mobili o immobili, oppure la prestazione di opere e servizi*". La disposizione del "decreto Balduzzi" non ha inteso vietare "*la promozione della vendita del gioco a mezzo di qualunque forma di messaggio*", ma porre dei limiti, ovvero vietare la pubblicità che assuma particolari connotati.

I connotati del messaggio pubblicitario vietati dalla norma devono essere individuati attraverso l'analisi diretta dei due sostantivi utilizzati: "**incitamento**" del gioco, "**esaltazione**" della sua pratica.

È il dizionario[3] che soccorre in tale esercizio. Esso definisce "incitamento" come: "*stimolo consapevole esplicito e diretto ad un determinato comportamento*", e aggiunge, qualificando: "*l'atto di suscitare con imperio e violenza inesorabile*".

"*Esaltazione*" è definita come: "*attribuzione di pregi eccezionali, glorificazione*", nonché: "*eccitazione incontenibile, infervoramento fanatico*".

Entrambi i sostantivi esprimono dunque: **difetto di misura e di moderazione, eccesso di enfasi, carenza di controllo**. Entrambi contengono le **valenze dell'eccesso e dell'irrazionalità**.

Pare evidente che il legislatore ha intenzionalmente adottato sostantivi carichi di enfasi. La norma vieta pertanto i messaggi pubblicitari che presentano tali connotati e, si può sostenere, vieta anche, seppur indirettamente, la promozione di comportamenti di gioco "inquinati" dai medesimi elementi.

Si osserva, conseguentemente, che l'obiettivo perseguito dalla disposizione riguardante i contenuti dei

messaggi pubblicitari presenta una forte, oltre che logica e ragionevole, omogeneità con l'obiettivo della disposizione che regola i contenuti dei messaggi pubblicitari riguardanti le bevande alcoliche, vale a dire l'articolo 2 del regolamento ministeriale 7 gennaio 1992, n. 4; ancorché quest'ultima disposizione, trattandosi di regolamento ministeriale, esplicita il divieto articolandolo operativamente in sei distinti e specifici aspetti oggetto di divieto.

Il Codice di Autodisciplina surroga, riguardo alla pubblicità del gioco, la mancanza di una norma operativa come quella del predetto regolamento ministeriale per le bevande alcoliche. Il Codice del gioco, tra l'altro, è stato redatto assumendo, tra i riferimenti principali, proprio la normativa ed il Codice di autodisciplina sugli alcolici (Articolo 22 del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale).

Dunque, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, lettera a), del "decreto Balduzzi", sono vietati i messaggi pubblicitari che, attraverso le modalità della comunicazione e nei comportamenti di gioco rappresentati, mostrano: difetto di misura e di moderazione, eccesso di enfasi, valenze di eccesso e di irrazionalità, carenza di controllo.

3. Gli articoli del Codice di autodisciplina

Si propone di seguito una versione dell'Articolo 28-ter del Codice di Autodisciplina della Comunicazione commerciale con talune revisioni che, da un lato, riaffermano la capacità del testo di interpretare la norma del "decreto Balduzzi" anche ampliandone la portata restrittiva, dall'altro lato la rendono più aderente alle caratteristiche della diversa ed articolata offerta di gioco alla quale il Codice si applica. Il testo, inoltre, include anche i divieti a tutela dei minori. Per facilitare la valutazione delle modifiche proposte esse sono indicate per confronto con il testo vigente:

| <i>testo vigente</i> | <i>revisioni proposte</i> |
|--|--|
| La comunicazione commerciale non deve: | <i>invariato</i> |
| 1. incoraggiare il gioco eccessivo o incontrollato; | <i>invariato</i> |
| 2. negare che il gioco possa comportare dei rischi; | <i>invariato</i> |
| 3. omettere di esplicitare le modalità e le condizioni per la fruizione degli incentivi e dei bonus; | <i>3. omettere di incoraggiare la consapevolezza delle regole del gioco e delle probabilità della vincita, nonché delle modalità e condizioni di fruizione dei bonus;</i> |
| 4. 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; | <i>4. presentare e suggerire che il gioco sia un modo per risolvere problemi finanziari o personali; 4-bis. presentare il gioco come una possibile fonte di guadagno o di sostentamento alternativa al lavoro e la pratica del gioco per fini diversi dall'intrattenimento e dal divertimento come uno stile di vita da emulare;</i> |

- | | |
|--|---|
| 5. 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; | <i>5. indurre a ritenere, e per i giochi di abilità affermare, che l'esperienza, la competenza o l'abilità del giocatore permettono di eliminare l'incertezza della vincita;</i> |
| 6. rivolgersi o fare riferimento, anche indiretto, ai minori, e rappresentare questi ultimi – o soggetti che appaiano evidentemente tali – intenti al gioco; | <i>invariato</i> |
| 7. utilizzare segni, disegni, personaggi e persone, direttamente e primariamente legati ai minori, che possano generare un diretto interesse su di loro; | <i>invariato</i> |
| 8. indurre a ritenere che il gioco contribuisca ad accrescere la propria autostima, considerazione sociale e successo interpersonale; | <i>invariato</i> |
| 9. rappresentare l'astensione dal gioco come un valore negativo; | <i>invariato</i> |
| 10. indurre a confondere la facilità del gioco con la facilità della vincita; | <i>10. indurre a confondere la facilità del gioco con la facilità della vincita;</i> <i>10-bis. indurre impressioni e credenze erranee in particolare riguardo alla possibilità della vincita, anche in relazione all'importo della stessa e alle caratteristiche del gioco;</i> |
| 11. fare riferimento a servizi di credito al consumo immediatamente utilizzabili ai fini del gioco. | <i>invariato</i> |

Le modifiche suggerite riguardano, pertanto, i commi 3, 4, 5 e 10, e sono proposte con le motivazioni di seguito illustrate.

Riguardo al punto 3, va osservato che la pubblicità deve perseguire l'obiettivo di promuovere e diffondere un comportamento informato di gioco e quindi favorire la consultazione delle regole del gioco e la comprensione dei termini e condizioni da parte del giocatore per quanto attiene alle probabilità della vincita e alle iniziative promozionali, meglio note come incentivi e bonus. Si ritiene pertanto opportuno accogliere in tale comma anche il riferimento alle regole del gioco e alle probabilità della vincita. Contemporaneamente – e con specifico riferimento agli incentivi e bonus – parrebbe più appropriato, invece, prevedere l'obbligo di "incoraggiare", piuttosto che l'obbligo di "esplicitare", le modalità e condizioni di fruizione tramite il messaggio pubblicitario, in quanto l'esplicitazione (vale a dire il "chiarire in modo esplicito e preciso") del contenuto non è generalmente compatibile con gli spazi disponibili e la struttura del messaggio stesso. Bonus e incentivi assumono strutture peculiari per ciascuna tipologia di gioco e sono declinati, per lo stesso concessionario ed anche per lo stesso

prodotto, in molteplici formule e varianti differenti. Tale offerta è descritta nei siti dei concessionari cui sono dedicate varie pagine.

Le modalità e condizioni di fruizione prevedono generalmente termini e condizioni generali, integrati dalle ulteriori informazioni riferite alle singole varianti.

La redazione di tali informazioni deve essere assai curata e dettagliata a tutela del giocatore e dello stesso concessionario. Le informazioni devono essere altresì chiare, semplici, di agevole lettura e di univoca interpretazione, oltre che complete, evidenziando tanto i vantaggi offerti quanto le limitazioni previste, al fine di evitare ogni possibile contestazione, e nel contempo essere sempre accessibili e comprensibili.

Diversamente imporre l' "esplicitazione delle modalità e condizioni per la fruizione degli incentivi e dei bonus", finanche in sede di comunicazione commerciale, appare inappropriato e tecnicamente inattuabile, per incompatibilità dello strumento informativo con il contenuto che si intende veicolare.

La piena e corretta informazione del giocatore vanno perseguite attraverso strumenti di conoscenza idonei ed adeguati, facilmente accessibili, come ad esempio le sezioni e gli spazi informativi all'interno del sito del concessionario. Deve essere quindi previsto e stabilito che il messaggio fornisca direttamente solo le informazioni compatibili. Il giocatore deve essere educato a consultare le informazioni rese disponibili sui siti e sui punti di gioco.

Riguardo alle modifiche proposte ai commi 4 e 5, va osservato che le disposizioni del "decreto Balduzzi", così come quelle di cui al richiamato Codice, si rivolgono non solo ai giochi per i quali la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria, ma anche ai giochi di abilità. Per questi ultimi non può essere negato che l'esperienza, la competenza e l'abilità sono elementi rilevanti, idonei a incidere sulle possibilità di vincita, finanche in modo sistematico.

Nel caso del poker, anche e soprattutto nella modalità cash, non può essere negato che l'attività di gioco può costituire una fonte di guadagno. Ne è la prova provata l'esistenza in tutto il mondo di migliaia di giocatori professionisti[4].

Può essere previsto, invece, che la pubblicità debba astenersi dal dichiarare che l'esperienza, la competenza e l'abilità del giocatore permettono di eliminare l'incertezza della vincita, nonché dal presentare la pratica del gioco per fini diversi dall'intrattenimento come uno stile di vita da emulare e, in ogni caso, può essere censurata la diretta promozione dell'esercizio del gioco, ancorché di abilità, come fonte di reddito.

Infine si è ritenuto utile intervenire sul comma 10, con riferimento in particolare al punto sensibile delle "credenze erranee" sulla possibilità della vincita, censurando l'induzione di impressioni e credenze erranee, frutto di una comunicazione che assumerebbe in tal caso profili di ingannevolezza.

4. Future disposizioni normative di disciplina della pubblicità dei giochi pubblici

Le disposizioni di legge attuali riguardanti la pubblicità dei giochi pubblici sono considerate necessarie e condivisibili da parte della generalità degli operatori del gioco, come prova l'introduzione del Codice di autodisciplina di Sistema Gioco Italia, ancorché sia sofferta l'incertezza d'interpretazione. Una parte importante delle rappresentanze civili e politiche chiedono e perseguono un rafforzamento delle restrizioni in ambito pubblicitario e talune di esse pretendono addirittura il divieto totale della pubblicità del gioco.

Un ulteriore intervento normativo nel settore è assai probabile. Esso potrebbe essere adottato attraverso i futuri decreti del Governo, in attuazione della legge delega che il Parlamento intende approvare nelle prossime settimane. È auspicabile che in tal caso prevalga l'orientamento favorevole ad una ulteriore regolazione della pubblicità, con l'indicazione dei principi che devono limitare le modalità consentite, riaffermando l'applicazione al gioco del paradigma adottato anche per le bevande alcoliche.

Pare invece eccessivo adottare, come nel caso dei tabacchi, il divieto totale della pubblicità dei giochi. Se la pubblicità fosse vietata diventerebbe difficile per il giocatore distinguere il gioco legale dal gioco illegale, soprattutto nel caso del gioco con partecipazione a distanza.

Ancora, per il gioco a distanza la pubblicità è indispensabile all'operatore per dar conto dell'offerta al giocatore. Paradossalmente, nel caso di divieto, l'offerta illegale riuscirebbe a raggiungere il giocatore comunque e impunemente con iniziative pubblicitarie, in particolare attraverso il canale internet; iniziative che sarebbero invece precluse agli operatori legali sottoposti alla minaccia delle sanzioni ad essi facilmente comminabili.

Non si può negare inoltre che, a differenza del tabacco e analogamente alle bevande alcoliche, il consumo del gioco non costituisce una minaccia assoluta per la salute indipendentemente dalla "dose". Il gioco può causare dipendenza e, comunque, produrre conseguenze dannose solo in relazione alle modalità quantitative e qualitative della sua fruizione. *"Anche nel gioco – come afferma la stessa Corte Costituzionale nella sentenza 185/2004 - si manifestano, infatti, propensioni individuali (impiego del tempo libero, svago, divertimento) che appartengono di norma ai differenti stili di vita dei consociati; stili di vita, i quali, in una società pluralistica, non possono formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore."*

Sul punto, deve far meditare che l'orientamento generale dei Paesi occidentali sia il divieto totale per la pubblicità del tabacco e la regolazione per la pubblicità del gioco.

A tal uopo, si ribadisce che i principi contenuti nel Codice di Autoregolazione di Sistema Gioco Italia – a parere di chi scrive – non solo qualificano, ma anche rafforzano e ampliano il limite generico della norma vigente, espresso dalla locuzione *"incitamento al gioco ed esaltazione della sua pratica"*, e potrebbero costituire un riferimento fondamentale per la definizione dei futuri provvedimenti del Governo.

[1] L'obbligo di *"riportare nella pubblicità dei giochi in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità della vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato"* e le sue difficoltà applicative sono stati analizzati nell'articolo: G. Carboni, V. Peano, *L'analisi dell'articolo 7, comma 4-bis del decreto-legge n. 158 del 2012 (c.d. decreto "Balduzzi") introdotto in sede di conversione*, in *LexGiochi*, 17 novembre 2012.

[2] Circolare Prot. 2012/2916/Strategie/UD del 20 dicembre 2012, indirizzata agli Uffici centrali e periferici, al Comando Generale della Guardia di Finanza e, indirettamente, ai concessionari. In essa l'ADM, ricordate le circolari con le quali essa aveva già in precedenza regolato la materia, richiama puntualmente i divieti e gli obblighi introdotti dal "decreto Balduzzi"; delinea quindi le proprie istruzioni specificamente riguardo alle informazioni e formule di avvertimento che devono essere contenute nei messaggi pubblicitari, con riferimento ai diversi media ospitanti: giornali, riviste e pubblicazioni; trasmissioni televisive e radiofoniche; rappresentazioni cinematografiche e teatrali; internet; analizza altresì l'applicazione delle disposizioni con riferimento agli obblighi informativi da ottemperare sia nei punti fisici del gioco sia sui siti internet dei concessionari del gioco a distanza. La circolare evidenzia che la piena attuazione delle disposizioni di legge richiede molteplici iniziative alle quali si dovrà provvedere con ogni consentita urgenza nei mesi successivi e, in relazione alla valenza innovativa delle disposizioni, conclude raccomandando agli Uffici di tener conto della tempistica tecnica necessaria per l'attuazione.

[3] Si è fatto ricorso alle definizioni adottate dal dizionario della lingua italiana Devoto – Oli, Le Monnier.

[4] Questa constatazione riguarda alla presenza o meno nel poker, anche nella modalità cash, della prevalenza dell'alea pare, almeno da un punto di vista scientifico, più forte dell'affermazione che pretende come pacifica la tesi contraria.

<http://www.lexgiochi.it/dottrina/l%e2%80%99applicazione-della-norma-che-vieta-i-messaggi-pubblicitari-contenenti-%e2%80%9cincitamento-al-gioco-ovvero-esaltazione-della-sua-pratica%e2%80%9d>

Copyright © 2009 Lex Giochi. Tutti i diritti riservati.