

DELIBERA N. 541/20/CONS

ORDINANZA-INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ GOOGLE IRELAND LIMITED PER LA VIOLAZIONE DELLA DISPOSIZIONE NORMATIVA CONTENUTA NELL'ART. 9, COMMA 1, DEL DECRETO-LEGGE 12 LUGLIO 2018, N. 87

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 22 ottobre 2020;

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

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

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”;

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

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

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*”;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”;

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

VISTO, in particolare, l'art. 9 del Decreto dignità, il quale sancisce che “*Ai fini del rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto del disturbo da gioco d'azzardo, fermo restando quanto previsto dall'art. 7, commi 4 e 5, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre*

2012, n. 189, e in conformità ai divieti contenuti nell'art. 1, commi da 937 a 940, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto è vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media. Dal 1° gennaio 2019 il divieto di cui al presente comma si applica anche alle sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a tutte le altre forme di comunicazione di contenuto promozionale, comprese le citazioni visive e acustiche e la sovraimpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità, ai sensi del presente articolo, è vietata. Sono esclusi dal divieto di cui al presente comma le lotterie nazionali a estrazione differita di cui all'art. 21, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, le manifestazioni di sorte locali di cui all'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 2001, n. 430, e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli”;

VISTA la delibera n. 132/19/CONS, del 19 aprile 2019, recante “Linee guida sulle modalità attuative dell’art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96”;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante “Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e Consultazione pubblica sul documento recante Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 451/20/CONS;

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”;

VISTO il Regolamento (UE) n. 2019/1150, del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *online*, direttamente applicabile dal 12 luglio 2020;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” e, in particolare, l’art. 103, comma 1;

VISTA la delibera n. 130/20/CONS del 18 marzo 2020, recante “Misure per consentire la celere conclusione dei procedimenti dell’Autorità nel periodo di emergenza Covid-19”;

VISTO il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante “Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori

strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali” e, in particolare, l’art. 37;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità”, e successive modifiche e integrazioni;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Fatto e contestazione

Nell’ambito dell’attività di monitoraggio d’ufficio, finalizzata alla verifica del rispetto del divieto di pubblicità relativo a giochi o scommesse con vincite in denaro sancito dal citato articolo 9 del decreto dignità, è stato rilevato che in data 14 e 15 novembre 2019, alla pagina di ricerca www.google.com, digitando la parola chiave "casino online", nella lista rimandata dal motore di ricerca, appare in testa il sito <http://sublime-casino.com>, così descritto brevemente “Unisciti Ora Al Nuovissimo Casinò Online Italiano. Gioca Subito A Oltre 400 Giochi – Iscriviti Ora E Registrati In Meno Di 30 Secondi! Nessun download. Sicuro e Protetto”. Il sito viene qualificato come “annuncio”.

Conseguentemente, l’Autorità ha contestato la violazione dell’articolo 9 del decreto dignità, per la diffusione, sul motore di ricerca www.google.com, di pubblicità di siti che svolgono attività di gioco e scommessa a pagamento, notificando, in data 7 gennaio 2020, l’atto di contestazione n. 03/20/DCA, con comunicazione con prot. 0004702, alle società Google Inc., con sede legale 94043 Mountain View, CA (USA), Google Ireland Limited, con sede legale a Gordon House, Barrow Street, Dublino 4 (Irlanda) e Google Italy srl, con sede legale in Via Confalonieri 4, 20124, Milano (MI), per la violazione dell’articolo 9 del “decreto dignità” per la diffusione, sul motore di ricerca www.google.com, di pubblicità di siti che svolgono attività di gioco e scommessa a pagamento e, specificamente, del sito sublime-casino.com, che presenta *link* a siti che svolgono attività di gioco e scommessa a pagamento e sul quale, in alcuni casi, è possibile direttamente giocare.

Più precisamente, il sito internet <http://sublime-casino.com>, registrato dalla società Internet Domain Service BS Corp per conto della società Ice Networks Ltd., con sede in Market Square 60, Belize City (Belize) e contatto tecnico in via Klapparstigur 7, 101 Reykjavik, Islanda, elenca alcuni siti di gioco a pagamento non autorizzati in Italia, riportandone il relativo link, fra cui, a titolo esemplificativo:

- <http://uniquecasino.com> (accessibile anche da <http://sublime-casino.com/italiano/unique-it>)
- <https://www.lafiestacasino.info/?lang=it>
- <https://enzo-mkt.com>
- <https://www.superlinescasino.org/?lang=it>
- <https://www.spintropoliscasino.com/?lang=it>

Il sito internet <http://sublime-casino.com> si presenta come luogo virtuale di gioco in quanto consente agli utenti di giocare fornendo *link* o attraverso il reindirizzamento a siti di gioco a pagamento, rilevandosi l’assenza di qualsivoglia funzione descrittiva o

informativa in favore del pubblico del sito <http://sublime-casino.com>, che propone agli utenti siti di gioco illegali, in quanto non afferenti a società concessionarie del gioco a pagamento per l'Italia, ma gestiti da società, laddove individuabili, aventi sede in Paesi extra europei.

Alla luce della sospensione disposta dall'art. 103, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” e dall'art. 37 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, è stata comunicata alle Società la proroga del termine di conclusione del procedimento in data 3 giugno 2020 (prot. n. 0236779). Ulteriore proroga è stata disposta dall'Autorità in applicazione dell'articolo 11 del Regolamento di cui alla delibera n. 581/15/CONS e comunicata alle società con prot. n. 0351927 del 28 agosto 2020. In particolare, il Consiglio ha ritenuto necessario acquisire il parere del Servizio giuridico su due distinti aspetti: in ordine alla qualificazione, a suo giudizio non convincente, di Google quale *hosting provider* meramente passivo in quanto il servizio Google Ads, svolto da Google Ireland, appare idoneo a generare una responsabilità in capo alla società per il contenuto della pubblicità veicolata; e, ancora, sul profilo della giurisdizione, tenuto conto delle decisioni assunte per altre fattispecie riferite a soggetti assimilabili.

2. Deduzioni della società

Le Società hanno presentato richiesta di accesso agli atti del procedimento in data 20 gennaio 2020, prot. 0023815 - a cui è stato dato riscontro con nota del 27 gennaio 2020, consentendo l'accesso a distanza ai documenti del fascicolo procedimentale, con prot. 0036827 - e hanno presentato memoria difensiva, acquisita con prot. n. 0088328 del 27 febbraio 2020, in cui si rappresenta quanto segue:

- Carenza di legittimazione passiva di Google LLC e Google Italy srl.

Il servizio Google Ads è fornito dalla società Google Ireland e le altre due società del gruppo, anch'esse destinatarie della contestazione, non hanno alcun ruolo nella gestione del servizio in questione.

- Irresponsabilità in merito al contenuto degli annunci.

L'inserzionista sceglie in piena libertà le parole chiave che vuole associare al suo annuncio, il contenuto dell'annuncio pubblicitario, il sito cui esso rinvia e la categorizzazione dei beni e servizi pubblicizzati. Segue un processo automatizzato di verifica di liceità dell'annuncio, al superamento del quale avviene la pubblicazione. L'inserzionista si assume ogni responsabilità per i contenuti e in relazione al rispetto delle leggi applicabili. Alla luce della descrizione del funzionamento della piattaforma Google Ads, Google Ireland è un *hosting provider*. Ai sensi dell'art. 16 del d. lgs. n. 70/2003, l'*hosting provider* non è responsabile delle informazioni ospitate su richiesta del destinatario del servizio a condizione che non sia effettivamente a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione è illecita e, non appena a conoscenza di tali fatti, su comunicazione delle autorità competenti, agisca immediatamente per rimuovere le informazioni o per disabilitarne l'accesso. L'art. 17, inoltre, non prevede un obbligo generale di sorveglianza delle informazioni ospitate o un obbligo generale di ricerca attiva di fatti o circostanze relativi ad attività illecite.

- Impegno della società a far rispettare le norme vigenti, in particolare il Decreto dignità.

Dall’emanazione del citato decreto, Google Ireland ha tempestivamente modificato le norme pubblicitarie di Google Ads in merito ai giochi e alle scommesse. <omissis>.

- Assenza di responsabilità in relazione all’annuncio contestato. Elusione del sistema.

Preliminarmente, la società distingue una responsabilità di primo grado, sul contenuto dell’annuncio, una responsabilità di secondo grado, sulla pagina di destinazione, una responsabilità di terzo grado, sui siti a cui rimandano i link presenti sulla pagina di destinazione. Ritiene che non possa essere contestata una responsabilità di terzo grado, in quanto è inesigibile per la società effettuare un controllo generalizzato su tutti i contenuti che, a catena, discendono dalla pagina oggetto di pubblicità, Osserva che l’annuncio non contiene nessun riferimento ad attività di azzardo e, pur rigettando l’ipotesi di una responsabilità di secondo grado in ordine al contenuto della pagina di destinazione, afferma di aver posto in essere tutte le cautele possibili per evitare che la pubblicità vietata venisse inserita. L’inserzionista avrebbe aggirato il sistema di verifiche predisposto da Google ponendo in essere una condotta di aggiramento del software denominata *cloaking*, che consiste nel mostrare al software una pagina di destinazione dell’annuncio conforme alla normativa, per poi mostrarne agli utenti una differente. Non appena venuta a conoscenza di tale pratica di aggiramento, la società ha rimosso l’account dell’utente e l’inserzione

- Identificazione del soggetto destinatario della sanzione.

Il decreto sanziona il proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e dell’organizzatore della manifestazione, evento o attività. Le linee guida dell’Autorità definiscono tale categoria alla lettera t) *“proprietario del sito di diffusione o destinazione: il gestore del sito internet e il gestore della pagina web secondo le definizioni contenute nella delibera n. 680/13/CONS recante il “Regolamento in materia di tutela del diritto d’autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70”*, e, pertanto, rivendica l’esclusione degli hosting providers, categoria a cui ritiene di appartenere, dalla definizione.

- Determinazione dell’importo della sanzione amministrativa.

Fatta salva l’assenza di responsabilità, la società chiede che, nel caso sia applicata la sanzione amministrativa, essa dovrà corrispondere all’importo minimo, perché si tratta della prima e unica contestazione ricevuta da Google in materia e perché *“l’importo corrisposto dall’inserzionista per i due giorni di contestazione (14 e 15 novembre) ammonta a 1.160,76 euro, il cui 20% ammonta a 232,13 euro. Di conseguenza l’importo della sanzione non potrà eccedere 50.000 euro”*;

3. Valutazioni dell’Autorità

In primis, appare utile richiamare il quadro normativo, primario e secondario, in materia di divieto di pubblicità di giochi a pagamento.

L’articolo 9 del sopra citato Decreto dignità prescrive che *“al fine di un più efficace contrasto del disturbo da gioco d’azzardo 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 [...]”.

Al comma 2 del medesimo articolo 9 viene chiarito che il suddetto divieto è posto a *“carico del committente, del proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e dell'organizzatore della manifestazione, evento o attività”.*

La ratio del divieto ivi contenuto è da individuarsi nel contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo e nel rafforzamento della tutela del consumatore/giocatore, con particolare riferimento alle categorie maggiormente vulnerabili (giocatori patologici, minori, anziani).

L'Autorità, con delibera n. 132/19/CONS ha adottato delle specifiche linee guida (di seguito anche “Linee guida”) con l'obiettivo di coordinare le nuove previsioni del Decreto dignità con l'articolata disciplina di settore previgente, non incisa dall'intervento legislativo, e con i principi costituzionali e dell'Unione europea. Segnatamente, le Linee guida forniscono chiarimenti interpretativi in ordine agli ambiti di applicazione oggettivo, soggettivo e territoriale dell'art. 9.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione territoriale, nel caso di specie questo deve necessariamente essere individuato alla luce del consolidato principio di *“destinazione del servizio”* (in tal senso si veda Tar Lazio, sent. n. 1739/2018, ove viene richiamata anche Cons. Stato, sent. n. 3574/2017, Tar Lazio ord. nn. 4873/2020 e 5228/2020). In tal senso depone lo stesso Regolamento (UE) n. 2019/1150, direttamente applicabile dal 12 luglio u.s., che reca disposizioni in materia di motori di ricerca e che *“si applica ai servizi di intermediazione online e ai motori di ricerca online, a prescindere dal luogo di stabilimento o di residenza del fornitore di tali servizi e dal diritto altrimenti applicabile”.* Ne consegue la sanzionabilità, alla luce del quadro normativo vigente come sopra richiamato, dei fornitori di servizi di indicizzazione stabiliti all'estero che offrono servizi destinati al pubblico italiano nei termini di cui al Regolamento (UE) 2019/1150. Resta ferma la limitazione territoriale per i fornitori rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi (cd. direttiva SMAV) come previsto dalle Linee-guida di cui alla delibera n. 132/19/CONS.

Quanto all'oggetto del divieto, viene chiarito che è vietata la pubblicità di scommesse e giochi con vincite in denaro da intendersi come *“ogni forma di comunicazione diffusa dietro pagamento o altro compenso, ovvero a fini di autopromozione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro pagamento, di beni o di servizi, al fine di indurre il destinatario ad acquistare il prodotto o servizio offerto (c.d. call to action)”* (par. 3.1, lett. c delle Linee guida).

Per quanto qui ci riguarda, si sottolinea che le Linee guida hanno fornito una puntuale definizione di proprietario del sito di diffusione o destinazione *“il gestore del sito internet e il gestore della pagina web secondo le definizioni contenute nella delibera n. 680/13/CONS recante il “Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70”* (par. 3.1, lett. t).

La figura del proprietario del mezzo di diffusione o destinazione è, invece, declinata quale *“[...] soggetto che ha la possibilità di incidere sul contenuto o la diffusione del messaggio pubblicitario [...]”* (par. 3.1, lett. s). In tale categoria rientra anche il fornitore di servizi di indicizzazione, che offre, a titolo gratuito o oneroso, *“servizi volti a migliorare il*

*posizionamento e la visibilità di un sito web sui motori di ricerca nelle pagine di risposta alle interrogazioni degli utenti del web” (par. 3.1, lett. m). Si sottolinea come, secondo le Linee guida, siano soggetti al divieto in parola solo i fornitori di servizi di indicizzazione a titolo oneroso; di fatti il paragrafo 7.5 delle Linee guida chiarisce che “*esulano dall’ambito di applicazione del divieto i c.d. servizi gratuiti di indicizzazione mediante algoritmo forniti direttamente dai motori di ricerca o dai marketplace (es. Apple Store, Google Play) che consentano all’operatore di gioco di avere un posizionamento migliore nei risultati di ricerca dell’utente, una volta che quest’ultimo abbia già inserito la specifica query relativa al gioco a pagamento nel motore di ricerca o nel marketplace*”. Il servizio Google Ads, come si evince dalla memoria depositata da Google nel corso del procedimento, “*è un servizio di posizionamento pubblicitario online interamente gestito da Google Ireland [che] consente agli operatori economici di pubblicare “link sponsorizzati” verso determinati siti (cosiddetti “siti di destinazione” o “landing page”), generalmente a lato o in alto rispetto ai risultati restituiti da Google Web Search perché associati a determinate parole o chiavi di ricerca*” (enfasi aggiunta, cfr. pag. 4 della memoria).*

Il servizio opera attraverso “chiavi di ricerca” definite dall’inserzionista che, al fine della fruizione del servizio stesso, accetta le “Norme pubblicitarie di Google Ads” che si compongono di varie sezioni (ad es. contenuti politici, marchi) e, per quanto qui di rilievo, di specifiche previsioni sulla promozione di beni o servizi in materia di “Giochi e scommesse”. Al momento della creazione dell’inserzione pubblicitaria il committente, individuando il platform da destinare all’inserzione stessa, paga, dunque, Google Ireland per ottenere un migliore posizionamento sulla pagina del motore di ricerca Google Search.

Google Ads appare, dunque, qualificabile quale un servizio, a titolo oneroso, di indicizzazione di siti web su motore di ricerca e di promozione su siti web, volto a garantire un miglior posizionamento dei predetti siti web nei risultati di ricerca dell’utente rispetto a query basate su parole chiave definite dall’inserzionista.

In base a tanto, dunque, Google Ireland (in qualità di titolare del servizio Google Ads) rientra indubbiamente tra i soggetti destinatari del divieto di cui all’articolo 9 del Decreto dignità in quanto “proprietario del mezzo di diffusione” e, *sub specie*, quale “fornitore di servizi di indicizzazione a pagamento”.

Per completezza si osserva, altresì, che rientra tra i soggetti destinatari del divieto in parola anche Google INC (in qualità di titolare del servizio Google Search), in veste di “proprietario del sito di diffusione”, per gli annunci pubblicitari di cui alla contestazione comparsi nella pagina web ove sono stati visualizzati gli esiti della query “casinò online” posta al motore di ricerca Google Search.

Nel corso del procedimento Google ha eccepito:

- a) “che l’attività di verifica svolta dalla stessa sulle pagine web oggetto di promozione sarebbe sufficiente a garantire il rispetto degli obblighi di legge gravanti sullo stesso in qualità di *hosting provider*, atteso che il d.lgs. n. 70/2003 esclude, per tali soggetti, un generico onere di sorveglianza (art. 17) e la responsabilità in capo agli stessi dei contenuti illeciti caricati direttamente dagli utenti (art. 16)”;
- b) “il 17 luglio 2018, Google Ireland ha tempestivamente modificato le Norme Pubblicitarie di Google Ads in merito ai giochi e scommesse, stabilendo, in relazione

Italia, il divieto di pubblicare annunci pubblicitari di giochi e scommesse sulla piattaforma Google Ads”;

c) “Assenza di qualsivoglia violazione della Legge sul Divieto di Pubblicità di Giochi e Scommesse da parte di Google Ireland”.

Quanto al primo argomento di difesa presentato da Google, si osserva che l’articolo 16 del d.lgs. n. 70/2003 qualifica come *hosting* il “*servizio della società dell’informazione, consistente nella memorizzazione di informazioni fornite da un destinatario del servizio*”. Come sopra descritto, tuttavia, il servizio Google Ads non consiste nel semplice “immagazzinamento” del contenuto pubblicitario creato dall’utente, ma prevede che lo stesso sia elaborato dal sistema (previa verifica) al fine di garantirne l’efficace posizionamento rispetto alle parole di ricerca inserite dagli utenti e alla profilazione della loro navigazione. Lo “spazio” di memoria destinato alla promozione del sito *web* di un utente è proporzionalmente irrilevante rispetto allo spazio che occupano algoritmi e sistemi gestionali impiegati per la gestione dell’inserzione stessa. D’altronde, l’inserzionista non paga/remunera il servizio di *hosting* erogato da Google Ireland, bensì solo il servizio di gestione e visualizzazione del messaggio pubblicitario sui siti di destinazione, peraltro in modo proporzionale rispetto alle effettive visualizzazioni del messaggio pubblicitario stesso.

Pertanto, al di là dell’onerosità della prestazione resa, il servizio Google Ads non pare in alcun caso qualificabile come servizio di *hosting*, atteso che l’elemento caratterizzante la prestazione non consiste “nell’ospitare” il messaggio pubblicitario, ma nel permetterne la diffusione attraverso diversi siti internet destinatari del messaggio. L’attività di memorizzazione è, infatti, del tutto ancillare e tecnicamente necessaria per la prestazione del servizio principale che è, invece, finalizzato alla promozione diretta di scommesse e giochi a pagamento, attività espressamente vietata dall’ordinamento nazionale. Tecnicamente l’*hosting* vero e proprio è, al più, svolto da Google Inc., rispetto alla pagina web ove sono visualizzati gli esiti delle ricerche svolte dagli utenti sul motore di ricerca Google Search. Solo rispetto a tale soggetto e a tale attività, dunque, sarebbe pertinente il primo argomento in esame circa l’insussistenza di obblighi di vigilanza *ex ante* del sito che ospita i contenuti postati dagli utenti; deve, tuttavia, ribadirsi che la contestazione non è riferita a tale attività.

Oggetto di contestazione, infatti, non è l’aver ospitato dei contenuti pubblicitari vietati, bensì averne permesso la diffusione tramite il servizio Google Ads. Alla società viene contestato uno specifico contenuto, oggetto di un contratto fra la piattaforma e l’esercente l’attività sul web; si può affermare che la stipulazione generi un’assunzione di responsabilità da parte di Google (in questo caso sulla pubblicità dell’attività, vietata dal decreto dignità). Risulta non condivisibile, per le stesse ragioni, l’affermazione secondo cui la società esercita il ruolo di hosting provider meramente passivo in quanto “*porrebbe in essere un’attività di prestazione di servizi di ordine meramente tecnico e automatico*” in quanto, in questo caso, non si tratta di un banale caricamento in cui la società si limita a mettere a disposizione lo spazio: qui lo spazio viene venduto e lo spazio venduto diviene oggetto di promozione, grazie all’indicizzazione privilegiata che vede “salire” il sito, per consentire maggiori visualizzazioni da parte degli utenti.

In ragione dell’accertata diversa natura del servizio Google Ads rispetto ai servizi di hosting di cui all’articolo 16 del d.lgs. n. 70/2003, deve escludersi la fondatezza delle argomentazioni difensive sopra esposte.

Con riferimento alla seconda eccezione sollevata da Google nelle proprie memorie (v. sub b)), si rileva quanto segue.

La società ha dichiarato nelle proprie memorie che “il 17 luglio 2018” (ossia pochi giorni dopo l’entrata in vigore del d. l. 87/2018, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96) “*Google Ireland ha tempestivamente modificato le Norme Pubblicitarie di Google Ads in merito ai giochi e scommesse, stabilendo, in relazione all’Italia, il divieto di pubblicare annunci pubblicitari di giochi e scommesse sulla piattaforma Google Ads*”. A ciò aggiunge, subito dopo, che “*Google consente solo la pubblicazione di annunci che promuovono lotterie con estrazione differita gestite da enti statali*”.

<omissis>

Ebbene, a ben guardare, le Norme Pubblicitarie sono state modificate senza adeguare i parametri del software impiegato nella (doppia) attività di verifica. Infatti, nel caso in oggetto, l’inserzionista ha potuto inserire le parole chiave (vietate dal Decreto dignità) da associare al suo annuncio senza che la procedura di verifica messa in atto da Google ne inibisse la successiva pubblicazione.

La verifica, ammesso che sia stata svolta, si è dunque incentrata su parametri errati, poiché non ha verificato: a) la natura del soggetto inserzionista (prevedendo il Decreto dignità una deroga al divieto solo per la pubblicità realizzata da enti statali di lotterie a estrazione differita); b) l’utilizzo di parole che inequivocabilmente ricadono nell’ambito del divieto in parola avendo usato l’inserzionista come parola chiave l’espressione “casinò online”.

L’inserzionista, con la tecnica di *cloaking* asseritamente posta in essere – riguardo alla quale Google non fornisce alcuna prova o documentazione tecnica – avrebbe aggirato solo una delle due fasi della procedura di verifica che la società afferma di svolgere e, segnatamente, solo quella relativa alla verifica della pagina di destinazione. La tecnica di *cloaking*, infatti, consente esclusivamente di celare, mediante uso di apposito *script* nel codice di programmazione della pagina *web*, il suo effettivo contenuto, ma non opera sul contenuto dell’annuncio pubblicitario che l’inserzionista carica su Google Ads.

In altri termini, Google avrebbe, dunque, dovuto, nei termini dalla stessa dichiarati, dotare il proprio software di verifica di un sistema di inibizione dell’associazione di inserzioni a parole chiave vietate dalla normativa in parola. Così non è stato, divenendo dunque pienamente responsabile di siffatta condotta.

Infine, con riferimento al terzo ed ultimo argomento di difesa (v. sub c)) Google afferma che “*l’annuncio contestato di per sé è perfettamente lecito in quanto non contiene alcun linguaggio che faccia riferimento ad attività di gioco d’azzardo o a premi in denaro*” (cfr. pag. 9 paragrafo 6.2 delle memorie). Ebbene come già ampiamente dimostrato ed incontestato da Google, per la creazione dell’annuncio pubblicitario l’inserzionista ha associato il proprio annuncio pubblicitario alla parola chiave “casinò online” con il chiaro ed inequivocabile intento di promuovere attività vietate dall’articolo 9 del Decreto dignità. A poco rileva la circostanza che il sito pubblicizzato non consentisse di partecipare direttamente a giochi d’azzardo, in quanto il decreto dignità vieta “qualunque forma di pubblicità, diretta o indiretta” di tali attività, a prescindere dalla loro effettiva ed immediata fruibilità. Peraltro, da una sommaria verifica emerge che Google Ads consente ancora la realizzazione di contenuti pubblicitari basati sulle parole di ricerca “casinò online”;

CONSIDERATO che nel procedimento sono stati acquisiti tutti gli elementi istruttori nella piena garanzia del contraddittorio;

RITENUTO di confermare quanto rilevato nell'atto contestazione n. 03/20/DCA per la violazione delle disposizioni contenute nell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con la legge n. 96 del 9 agosto 2018;

VISTO il comma 2 dell'art. 9 del decreto legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con la legge n. 96 del 9 agosto 2018, il quale stabilisce che *“l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1, comporta a carico del committente, del proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e dell'organizzatore della manifestazione, evento o attività, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari al 20 per cento del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000”*;

ACCERTATO che la società non ha inteso accedere all'istituto del pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa prevista dall'art. 16, comma 1, della legge n. 689 del 1981;

RILEVATO che, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del d.l. n. 87/2918, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96 e successive modifiche ed integrazioni, prevede che *“[...] l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1, comporta a carico del committente, del proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e dell'organizzatore della manifestazione, evento o attività, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari al 20 per cento del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000”*;

RILEVATO, dunque, che nel caso in oggetto, il 20% del valore dell'inserzione pubblicitaria (193,86 sterline equivalenti a 232,13 euro), come dichiarato dalla stessa società, sia inferiore al minimo edittale pari a euro 50.000 e che dunque quest'ultimo sia identificabile come unico parametro di riferimento;

CONSIDERATO, altresì, che la predetta misura sia configurabile al tempo stesso non solo come minimo ma anche massimo edittale in virtù del principio della certezza della sanzione;

CONSIDERATO che, nel caso *de quo*, la condotta, rilevata e contestata relativamente alle giornate del 14 e del 15 novembre 2019, si compone di due distinte violazioni per ciascuna giornata e che pertanto ne discende l'applicabilità del c.d. concorso materiale di illeciti;

RITENUTO, per l'effetto, di dover determinare la sanzione per la violazione delle disposizioni normative contestate nella misura di euro 100.000, corrispondente al minimo edittale previsto per la singola violazione moltiplicata per le due giornate in cui è stata rilevata la pubblicazione dell'annuncio, secondo il principio del cumulo materiale delle

sanzioni al netto di ogni altro onere accessorio e che in tale commisurazione rilevano altresì i seguenti criteri, di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981:

A. Gravità della violazione

Il comportamento posto in essere dalla società sopra menzionata deve ritenersi di entità elevata in quanto, sebbene siano stati contestati isolati episodi di violazione delle disposizioni normative sopra specificate, il bene giuridico protetto dalla norma esige una tutela rafforzata proprio al fine di evitare effetti pregiudizievoli in danno dei consumatori.

B. Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione

La predetta società, pur affermando nelle proprie memorie difensive di aver eliminato ovvero attenuato le conseguenze dell'infrazione in esame, continua a sponsorizzare contenuti pubblicitari relativi a giochi o scommesse in denaro in violazione della normativa in parola.

C. Personalità dell'agente

La società è dotata di un'organizzazione interna, anche di controllo, che appare idonea a garantire il pieno rispetto del quadro normativo e regolamentare vigente. Si prende comunque atto che la società ha collaborato all'attività istruttoria.

D. Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, si ritiene che esse siano tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto e tale da indurre a ritenere congrua l'applicazione della sanzione come sopra determinata.

RITENUTO, per l'effetto, di dover determinare la sanzione per la violazione delle disposizioni contestate con atto n. 03/20/DCA nella misura corrispondente ad euro 100.000,00 (centomila/00);

VISTI gli atti del procedimento;

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

ORDINA

alla società Google Ireland Limited, con sede legale a Gordon House, Barrow Street, Dublino 4 (Irlanda) di pagare la sanzione amministrativa di euro 100.000,00 (centomila/00), al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto per la violazione delle disposizioni contenute nell'art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con la legge 9 agosto 2018, n. 96;

INGIUNGE

alla citata società di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2380, capo X, bilancio di previsione dello Stato o mediante bonifico bancario utilizzando il codice IBAN n. IT 42H 01000 03245 348 0 10 2380 00, evidenziando nella causale “*Sanzione amministrativa irrogata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 541/20/CONS*”, entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell’art. 27 della citata legge n. 689/81. È fatta salva la facoltà di chiedere il pagamento rateale della sanzione ai sensi dell’art. 26 della legge 24 novembre 1981 n. 689 in caso di condizioni economiche disagiate.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest’Autorità quietanza dell’avvenuto versamento, indicando come riferimento “*Delibera n. 541/20/CONS*”.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alle società e pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Roma, 22 ottobre 2020

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Laura Aria

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Nicola Sansalone