

The background features abstract, overlapping green geometric shapes, primarily triangles and polygons, in various shades of green, creating a modern and dynamic visual effect.

SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 104/2025

CARATTERISTICHE GIUDIZIO

- ▶ Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
- ▶ Atti decisi: ricorsi con ordd 168,169, e 171 del 2024 (Tribunale ordinario di Viterbo e Corte di Cassazione)
- ▶ Disposizioni impugnate:
 - ▶ **Art 7, co. 3 quater del decreto legge 13/9/2012 n 158** («Misure di prevenzione per contrastare la ludopatia») convertito nella legge 8/11/2012 n 189
 - ▶ **art 1, co. 923 della legge 28/12/2015 n 208** ((«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», legge di stabilità 2016)
- ▶ Area tutela della salute (misure di contrasto alla ludopatia)

TEMA SPECIFICO

- **Art. 7, co. 3 quater, del decreto-legge 13/09/2012, n. 158**, convertito, con modificazioni, nella legge 08/11/2012, n. 189 (Misure di prevenzione per contrastare la ludopatia):
 - previsione che vieta la messa a disposizione, **presso qualsiasi pubblico esercizio**, di **apparecchiature** che, attraverso la connessione telematica, **consentano** ai clienti di giocare sulle piattaforme di **gioco** messe a disposizione dai concessionari **on-line** e da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza
- **Art. 1, co. 923, della legge 28/12/2015, n. 208**, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»
 - che punisce con la sanzione amministrativa di **ventimila euro** la violazione del divieto previsto dall'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Decreto-legge 13/09/2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 08/11/2012, n. 189

- ▶ Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del paese mediante un più alto livello di tutela della salute
- ▶ Cure primarie, mobilità del personale sanitario, responsabilità professionale, edilizia sanitaria, sicurezza alimentare e sanità veterinaria, migrazioni e povertà, assistenza al personale marittimo, ricerca sanitaria
- ▶ Prevenzione dei rischi legati al fumo, alcool e ludopatia (art 7) :
 - ▶ Ridurre i fattori di rischio sociale e promuovere la salute pubblica
 - ▶ vendita di tabacco= vieta la commercializzazione ai minorenni con l'obbligo dei venditori di richiedere un documento di identità e prevede sanzioni per la violazione
 - ▶ Ludopatia= disposizioni per limitare la pubblicità dei giochi d'azzardo (esplicitare le probabilità di vincita e avvertimenti sul rischio di dipendenza) e impedire l'accesso dei minori dalle sale da gioco.
 - ▶ Vieta la vendita di bevande alcoliche ai minori

Cosa si intende per pubblico esercizio?

- ▶ Nel diritto amministrativo e commerciale il termine pubblico esercizio indica **qualunque attività aperta al pubblico** e soggetta a **licenza comunale** per la somministrazione o il servizio pubblico (Ad esempio bar, ristoranti, tabaccherie, sale giochi, internet point)
- ▶ Tuttavia nella prassi applicativa l'art 7, comma 3- quater è stato applicato quasi esclusivamente nei confronti di internet point
- ▶ Internet point: "Esercizio commerciale nel quale è possibile collegarsi a internet, alla tariffa oraria prevista, da una postazione dotata di un computer connesso alla rete"

Come si è arrivati alla Corte costituzionale?

- «Tutte le ordinanze di rimessione sono state rese nell'ambito **di giudizi di opposizione a sanzioni amministrative irrogate nei confronti di titolari di pubblici esercizi per la violazione del divieto di cui all'art. 7, co. 3-quater, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito**».
- «Alle parti opponenti, nella qualità di titolari di pubblici esercizi, è contestata la condotta di avere messo a disposizione dei clienti apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentivano di giocare online. Con i provvedimenti impugnati nei giudizi a quibus, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) ha pertanto irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria di ventimila euro, prevista dall'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015.»

TRIBUNALE DI VITERBO (N. 168 ordinanza, atto di promovimento, 17 luglio 2024)

- ▶ **M. D.** in proprio e nella qualita' di titolare della ditta S. B. di D. & L. con ricorso al Tribunale di Viterbo proponeva opposizione all'ordinanza ingiunzione con la quale l'ADM (**Agenzia delle dogane e dei monopoli-DT IV Lazio e Abruzzo-Ufficio monopoli**) aveva applicato la sanzione di euro 20.000 prevista **Art. 1, c. 923°**, della **legge 28/12/2015, n. 208** (per il divieto ex art 7, comma 3-quater, del decreto-legge n. 158 del 2012, come convertito)
- ▶ **L'ADM** nei locali del bar riscontra un' apparecchiatura telematica collegata a internet **dotata di gettoniera e lettori banconote priva dei titoli autorizzatori**. inoltre l'esistenza di file eseguibili **con l'applicativo zuela.net** (piattaforma che offre giochi di diversa tipologia). Pertanto aveva per la resistente tutte le **caratteristiche dei totem** (ovvero chioschi multimediali dotati di collegamenti alla rete internet per consentire la raccolta di scommesse a distanza) installato in assenza delle autorizzazioni prescritte

Argomentazioni ricorrente (M.D.)

- ▶ **Illegittimità costituzionale dell' art 1, comma 923, della legge n. 208/2015**
laddove prevede la sanzione pecuniaria fissa non graduabile in base alle circostanze del caso
- ▶ **Mancanza di prova e insussistenza della violazione:** l'apparecchiatura era un internet point, assente obbligo di vigilanza o filtraggio in capo all'esercente
- ▶ **Compatibilità di art 7, comma 3-quater del decreto legge n 158/2012 con direttiva 31/2000** sui servizi della società dell'informazione e il commercio elettronico
 - ▶ In quanto limitativo della libertà di impresa e sproporzionata rispetto alle finalità perseguite

TRIBUNALE DI VITERBO

- ▶ **Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 923**, della legge n. 208/2015 laddove prevede la sanzione amministrativa di euro 20.000,00 in caso di violazione dell'art. 7, comma 3-quater del decreto-legge n. 158/2012 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito con modificazioni nella legge 8 novembre 2012, n. 189
- ▶ Violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli articoli 41 e 42 Cost., nonché dell'art. 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 1, prot. addizionale CEDU.

CORTE DI CASSAZIONE (ricorso 169)

Il caso

- Antonio Tamborrino titolare di un edicola cartoleria propone opposizione al Tribunale di Lecce contro l'ordinanza-ingiunzione di ADM (Ufficio dei Monopoli per la Puglia, Basilicata e Molise – Sezione Operativa di Lecce) contenente irrogazione sanzione per violazione art 7 , comma 3-quater del decreto-legge n. 158/2012
- Deduce la nullità del provvedimento sanzionatorio per violazione dell'art. 14 legge 24 novembre 1981, n. 689, nonché l'illegittimità della l. n. 158/2012 per violazione dei principi comunitari **in materia di libera circolazione delle merci**.
- ADM riscontra due apparecchiature preindirizzate che attraverso la connessione telematica consentivano accesso a piattaforme di gioco online

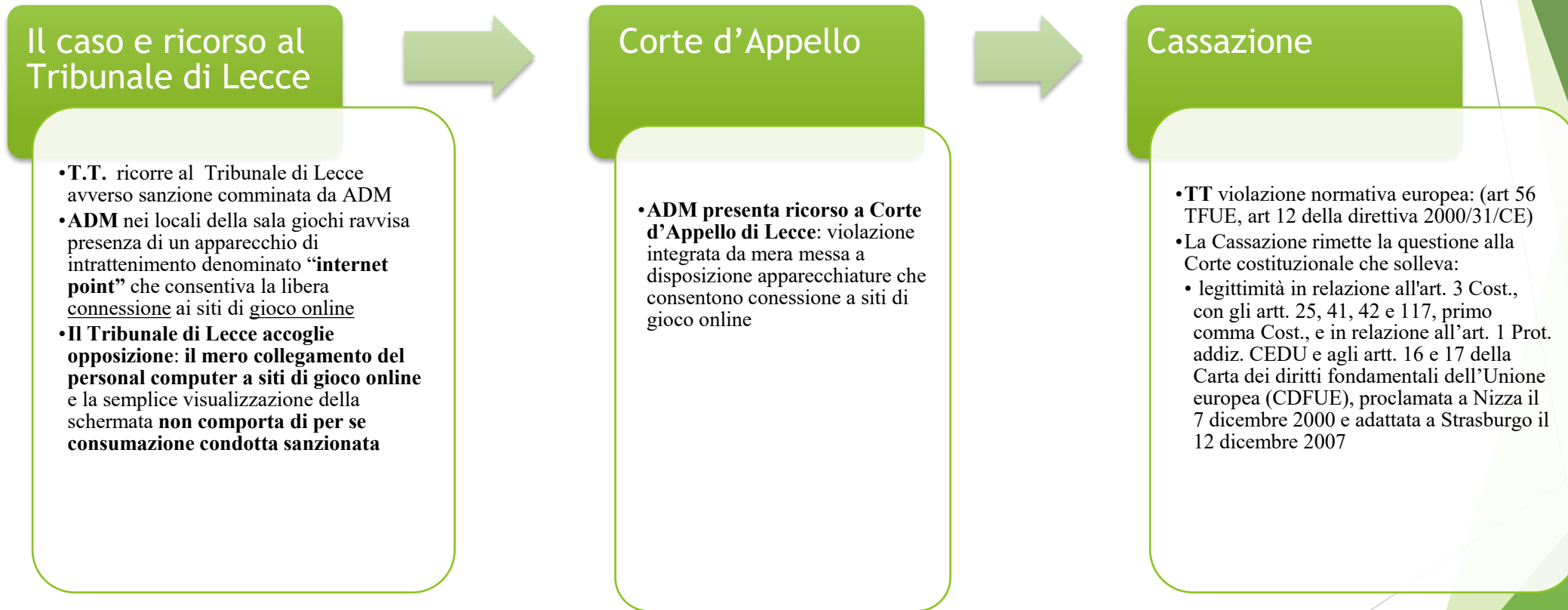
Tribunale di Lecce e Corte d'Appello

- Tribunale di Lecce con sentenza n. 1798 del 2018, rigettava l'opposizione.
- In virtù di impugnazione interposta dal medesimo Tamborrino
- la Corte d'Appello di Lecce, nella resistenza dell'Agenzia intimata, con sentenza n. 471 del 2019, rigettava il gravame e per l'effetto **confermava la decisione di prime cure**, con condanna alle spese dell'appellante.
- **Non necessarie le caratteristiche dei totem per integrare il divieto**
- Avverso sentenza della Corte d'appello Antonio Tamburrino presenta ricorso alla Cassazione

Cassazione

- Rimette la questione alla Corte costituzionale:
- 7, comma 3-quater del decreto legge n 158/2012
- dell'art 1, comma 923, della legge n. 208/2015 laddove prevede la sanzione pecuniaria fissa non graduabile in base alle circostanze del caso
- compatibilità articoli censurati con art. 3 Cost., con gli artt. 25, 41, 42 e 117, primo comma Cost., e in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE),

CORTE DI CASSAZIONE (seconda sezione civile, ricorso 171)



Questioni di legittimità sollevate

Art 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito

- ▶ La disposizione censurata si porrebbe in contrasto **con l'art. 3 Cost.**, per il carattere **assoluto e indiscriminato del divieto che colpisce la mera messa a disposizione anche di personal computer a navigazione libera**, a prescindere dall'effettivo collegamento a siti di gioco online, in mancanza di un ragionevole bilanciamento del diritto alla salute, sotteso alla disposizione censurata, con il diritto di libertà di impresa, nonché con il diritto alla riservatezza degli utenti.
- ▶ È denunciata, inoltre, la violazione **dell'art. 25 Cost.**, per l'**indeterminatezza della fattispecie che lascerebbe all'amministrazione un margine di discrezionalità del tutto contrastante con il principio di legalità**; nonché degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, perché verrebbe sacrificato in modo irragionevole e indiscriminato il diritto di libertà di impresa, nonché il diritto alla riservatezza degli utenti.

Art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015

- ▶ Questa disposizione si porrebbe in contrasto con l'**art. 3 Cost.**, poiché la fissità del trattamento sanzionatorio impedirebbe di tener conto della **differente gravità in concreto dei singoli illeciti**, con la conseguenza che la **reazione sanzionatoria risulterebbe manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore dei fatti**.
- ▶ Infine, è denunciata la violazione degli artt. **41, 42 e 117**, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, poiché **i diritti di proprietà e di libera iniziativa economica** sarebbero incisi secondo una costante predeterminata, che imporrebbe il **medesimo trattamento sanzionatorio per condotte che, in concreto, potrebbero presentare significative differenze di disvalore**

CORTE DI CASSAZIONE (legittimità costituzionale dell' art 7, comma 3- quater del decreto legge n 158/2012)

- ▶ **Finalità di ordine pubblico di contrasto al gioco illegale e tutela salute pubblica** (specialmente dei minorenni) => interpretazione estensiva divieto:
- ▶ Non esclusivamente totem (strumenti destinati esclusivamente al gioco online attraverso preimpostazione o restrizione) ma anche strumenti a navigazione libera= **qualsiasi apparecchiatura potenzialmente idonea al collegamento a siti di gioco online** compresi personal computer, tablet o strumenti analoghi)
- ▶ A sostegno il tenore letterale della disposizione: “apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco”
- ▶ La circolare dell'ADM 6 marzo 2014, n. 19453 (“Totem” e tipologie di apparecchiature che consentono attività di gioco attraverso connessioni telematiche – Problematiche) e Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 30 dicembre 2021, n. 42036)
- ▶ All'art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (“Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive”) -> la mera messa a disposizione del mezzo, irrilevante sul piano della responsabilità penale, rileverebbe invece su quello della responsabilità amministrativa.

- ▶ Circolare ADM: «Le apparecchiature sono descritte come apparecchi terminali connessi ad internet o funzionanti tramite intranet con collegamenti che abilitano una navigazione a circuito chiuso. La circolare precisa che tali apparecchiature sono costituite per lo più dai totem, ma non esclude che si diano altre apparecchiature per mezzo delle quali si possa giocare on-line.»
- ▶ Art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401: la giurisprudenza penale di legittimità ha ritenuto che **la sola predisposizione presso qualsiasi esercizio di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica**, consentono ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari on-line in violazione del divieto dell'art. 7, comma 3-quater, del decreto-legge n. 158/2012 non configura la contravvenzione di cui all'art. 4 della legge n. 401/1989, essendo al contrario necessaria la predisposizione di personale e mezzi conformati in modo tale da **concretare la condotta di organizzazione, esercizio e raccolta a distanza di giochi** richiesta da tale disposizione» (Cassazione, sez. terza penale, 1° ottobre 2013, n. 40624).
 - ▶ Ciò significa che, a contrario, la condotta consistente nella mera messa a disposizione del mezzo, irrilevante sul piano della responsabilità penale, rileva invece quale responsabilità amministrativa.

Art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012: “una norma di chiusura”

- ▶ Circostanza di utilizzo anche per la generica navigazione in internet viene ritenuta dalla norma giuridicamente irrilevante
- ▶ Non distingue tra semplice messa a disposizione dell'apparecchiatura e la sua **concreta utilizzabilità per finalità illecite**
- ▶ Significato normativo della nozione di «apparecchiatura» (rispetto al significato diffuso nel linguaggio della tecnica, cioè, come un complesso d'impianti, di comandi e di strumenti fra loro coordinati, adibiti ad un certo servizio o anche ad una determinata lavorazione)
- ▶ Né se sia necessario **per ravvisare la condotta illecita** il carattere permanente ed esclusivo di tale utilizzo o se sia sufficiente una destinazione dell'apparecchiatura solo transitoria e promiscua
- ▶ Risulta irrilevante l'eventuale sussistenza di **autorizzazioni** all'esercizio di giochi a distanza, di cui potrebbe essere titolare l'esercente. La disposizione censurata colpisce, infatti, **la mera messa a disposizione del mezzo** anche da parte di esercenti concessionari o dotati di autorizzazione (come accaduto nei casi oggetto dei giudizi *a quibus*)
- ▶ «L'interpretazione che si ritiene di condividere, al fine di tutelare la salute soprattutto dei soggetti minori e di **evitare che il divieto di gioco illecito possa essere aggirato**, consente di punire, grazie al suo carattere elastico, la messa a disposizione di qualsiasi strumento dotato di collegamento telematico che anche **solo potenzialmente sia idoneo al collegamento ai siti di gioco on-line**»

Art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012: “costituzionalmente illegittimo per difetto di ragionevolezza ex art 3 Cost”

- ▶ Per la **manca**za di un **bilanciamento** del diritto alla salute con la libertà di impresa e con il diritto alla riservatezza degli utenti.
- ▶ Per diritto eurounitario: **disposizioni restrittive di una libertà fondamentale** prevista dai Trattati dell'Unione, come la libera prestazione di servizi devono rispettare il principio di **proporzionalità** (sono richiamate le sentenze della CGUE, terza sezione, 30 aprile 2014, causa C-390/12, Pfleger e altri, e seconda sezione, 14 giugno 2017, causa C-685/15, Online Games Handels GmbH e altri).

Giurisprudenza europea e principio di proporzionalità

- ▶ **Causa C- 390/12 Pfleger e altri**: normativa austriaca che riservava lo svolgimento dei giochi d'azzardo a determinati operatori autorizzati, escludendo alcuni soggetti economici. Gli operatori esclusi contestano la compatibilità della legge con la libera prestazione di servizi garantita dall'art 56 TFUE
 - ▶ Le restrizioni nazionali possono **essere giustificate da obiettivi di interesse generale** come la tutela dei consumatori, ordine pubblico o la prevenzione della frode e della dipendenza da gioco
 - ▶ Devono però rispettare il **principio di proporzionalità** cioè essere idonee al perseguimento dell'obiettivo e non eccedere quanto necessario per raggiungerlo
- ▶ **Causa C-685/15 Online Games Handels GmbH e altri** : Normativa nazionale tedesca che limitava l'esercizio dei giochi d'azzardo online imponendo un sistema di concessioni molto restrittivo. Gli operatori lamentano la violazione della libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi
 - ▶ Restrizioni possono essere giustificate da motivi di ordine pubblico, tutela della salute e protezione dei consumatori
 - ▶ Misura deve essere proporzionata-> divieti assoluti devono essere oggetto di un rigoroso controllo di proporzionalità da parte dei giudici nazionali

Art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012 censura di legittimità ex art 25

- ▶ Apparecchiatura «che consente»: non è configurabile in capo all'esercente un obbligo di vigilanza o filtraggio sull'accesso dei clienti ai siti di gioco online
 - ▶ tale impostazione contrasterebbe con la tutela della riservatezza
 - ▶ Indeterminatezza stessa della norma impedirebbe di attribuire rilevanza alla condotta omissiva dell'esercente
- ▶ Violazione art 25 Cost (principio di legalità): la mancanza di determinatezza della fattispecie **consente all'amministrazione un margine eccessivo di apprezzamento nella qualificazione delle condotte sanzionabili**
- ▶ La norma appare incostituzionale anche in termini di colpevolezza, punendo il solo oggettivo comportamento consistente nella messa a disposizione del mezzo stesso.

TUTELA DELLA PRIVACY

Lo stesso Garante privacy ha precisato che, a seguito dell'abrogazione del decreto Pisanu (decreto-legge n. 144/2005), che imponeva l'obbligo di registrazione con identificazione degli utenti a carico degli esercenti dei c.d. internet point, non solo **l'identificazione dell'utente si poneva in contrasto con il diritto alla privacy**, ma anche **ogni genere di attivita' di controllo o monitoraggio dell'esercente sugli indirizzi internet ai quali gli utenti si collegavano**. Il compito di richiedere (per il conseguente utilizzo) i dati personali degli avventori, come la registrazione dei loro documenti, e' stata vietata dal Garante della privacy anche nei pubblici esercizi, come ristoranti e bar, che possono mettere a disposizione dei clienti oltre il wi-fi, anche dispositivi per navigare sul web con richiesta di utilizzo di connettivita' internet, ribadendo come i dati personali dei clienti non possano essere utilizzati senza apposito **consenso**

Art 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015 (censura di legittimità ex art 3 Cost)

- ▶ **La fissità della sanzione** si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art 3 in combinato disposto con artt 41,42,117 primo comma Cost quest'ultimo in relazione all'art 1 del Prot. Addiz. CEDU e gli artt 16 e 17 CDFUE
- ▶ Il giudice a quo richiama la giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto costituzionalmente illegittima la previsione di **sanzioni amministrative rigide e di rilevante incidenza sui diritti dell'interessato per fattispecie di gravità marcatamente diversa**, così da determinare conseguenze sanzionatorie palesemente sproporzionate rispetto all'illecito commesso (sentenze n. 185 del 2021, n. 112 e n. 88 del 2019).
- ▶ La fissità del trattamento sanzionatorio impedirebbe di tener conto della diversa gravità concreta **dei singoli illeciti** desumibile ad esempio:
 - ▶ dal numero delle apparecchiature messe a disposizione, dall'effettivo collegamento a siti di gioco e dalla graduazione dell'elemento soggettivo dell'esercente
 - ▶ la reazione sanzionatoria potrebbe risultare **manifestamente sproporzionata** per eccesso rispetto al concreto disvalore dei fatti.
- ▶ Il dubbio di legittimità costituzionale non sarebbe superabile attraverso **un'interpretazione costituzionalmente orientata**, non essendo previsto alcuno strumento individualizzante rispetto al concreto disvalore dell'illecito, né alcuna circostanza capace d'incidere sulla entità della sanzione. Né sarebbe praticabile un'interpretazione restrittiva del divieto, in quanto la stessa finirebbe per stravolgere la sua formulazione letterale. D'altra parte, non essendo necessario colmare una lacuna normativa, non sarebbe neppure praticabile un'estensione analogica di altri modelli rinvenibili nello stesso contesto normativo.

PARAMETRI COSTITUZIONALI

- ▶ Art 3 Cost: **giudizio di ragionevolezza e proporzionalità** delle disposizioni
- ▶ Art 41 Cost (**libertà di iniziativa economica**) «**L'iniziativa economica privata è libera.** Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.»
- ▶ Art 42 Cost: (**tutela della proprietà privata**) «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità. (essendo gli apparecchi installati in esercizi commerciali)»
- ▶ Art 117 Cost: rispetto ordinamento statale dei vincoli derivanti dagli obblighi dell'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali

PARAMETRI INTERPOSTI

- ▶ **Art 1 Prot. Add. CEDU- Protezione della proprietà:** “Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e **dai principi generali del diritto internazionale**. Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.”
- ▶ **Art 16 CDFUE- Libertà d'impresa:** è riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al **diritto comunitario** e alle legislazioni e prassi nazionali
- ▶ **Art 17 CDFUE- Diritto di proprietà:** “ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale. La proprietà intellettuale è protetta”

Art 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015, c (censura di legittimità ex art 3 Cost)

- ▶ La disposizione censurata sarebbe priva di un rapporto **di proporzionalità tra il divieto imposto e la sua finalità**, tenuto conto delle rilevanti conseguenze sulla tutela dei diritti coinvolti.
- ▶ La previsione in esame **discriminerebbe, in assenza di una ragionevole giustificazione, gli esercenti di *internet point*** (modesta capacità economica di imprese di minime dimensioni) dai gestori di pubblici esercizi in genere, come ristoranti e bar, che possono mettere a disposizione dei clienti non solo il wi-fi, ma anche dispositivi per navigare sul web.
- ▶ In sintesi: la sanzione in misura fissa non graduabile in base alla gravità concreta della violazione o alla capacità economica dell'esercente determinerebbe una **sproporzione manifesta e irragionevole tra offesa e reazione sanzionatoria** in contrasto con gli art 41, 42 e 117.1 Cost., in relazione all'art 1 Prot.add.CEDU e agli art 16 e 17 CDFUE

TRIBUNALE DI VITERBO

Censura di legittimità costituzionale art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015.

- ▶ Il contrasto con l'**art. 3 Cost**: la fissità del trattamento sanzionatorio **impedirebbe di tener conto della differente gravità in concreto dei singoli illeciti**, con la conseguenza che la **reazione sanzionatoria risulterebbe manifestamente sproporzionata** per eccesso rispetto al disvalore dei fatti
- ▶ Violazione degli artt. **41, 42 e 117, primo comma, Cost** in relazione all'**art. 1 Prot. addiz. CEDU** e agli artt. **16 e 17 CDFUE**: i diritti di proprietà e di libera iniziativa economica sarebbero incisi secondo una costante predeterminata, che imporrebbe il medesimo trattamento sanzionatorio per condotte che, in concreto, potrebbero presentare significative differenze di disvalore.
- ▶ **Stabilisce la sanzione in misura fissa**, senza contemplare un **intervallo edittale** e, quindi, senza consentire l'applicazione dei criteri di cui **all'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale)**:
 - ▶ la sanzione non sarebbe suscettibile di graduazione in base alle circostanze del caso specifico e potrebbe risultare sproporzionata rispetto al disvalore dei fatti accertati in concreto.
 - ▶ la rigidità del precetto non lascerebbe alcun margine per elaborare un'interpretazione conforme, atteso il chiaro tenore letterale della disposizione.

Art 11: “**Criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie**”

- ▶ Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo:
 - ▶ alla **gravità della violazione**
 - ▶ all'**opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione**
 - ▶ alla **personalità dell'agente e alle sue condizioni economiche.**

Manifesta infondatezza

- ▶ Richiamo a giurisprudenza costituzionale sul **principio di proporzionalità** delle sanzioni amministrative (sentenze n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019).
- ▶ Il giudice *a quo* sottolinea che il rapporto di congruità che deve sussistere fra l'illecito amministrativo e la relativa sanzione trova fondamento costituzionale nell'art. 3 Cost:
 - ▶ applicato alla luce dei principi che regolano i diritti incisi dalla sanzione. Nel caso in esame, tali diritti attengono alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e alla proprietà (artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CED
- ▶ Richiama la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo là dove ha riconosciuto che le misure limitative della proprietà privata, disposte per ragioni di interesse pubblico, possono considerarsi legittime solo se proporzionate rispetto alla finalità perseguita (è richiamata Corte EDU, grande camera, sentenza 25 marzo 1999, Papachelas contro Grecia). Nel caso in esame, invece, la sanzione amministrativa, quantificata in misura fissa, **inciderebbe sul diritto di proprietà in modo sempre uguale**, precludendo la commisurazione secondo un parametro di proporzionalità rispetto al disvalore.

Precedenti richiamati della giurisprudenza costituzionale

- **Corte cost n 185 del 2021:** sanzione amministrativa fissa per divieto di obblighi informativi dei concessionari e titolari di punti di gioco sui rischi del gioco d'azzardo
 - **Corte cost n 112 del 2019:** disciplina delle sanzioni accessorie previste dal Codice della strada (revoca automatica della patente di guida)
 - **Corte cost n 88 del 2019:** regime sanzionatorio in materia di reati societari (false comunicazioni sociali e omesse dichiarazioni)
- > Il principio di ragionevolezza ex art 3 Cost impone che le sanzioni amministrative siano proporzionate e graduabili in relazione alla gravità concreta della violazione, la previsione di **sanzioni fisse e inderogabili è costituzionalmente illegittima**)

Sentenza Papachelas c .Grecia (Corte EDU, Grande Camera, 25 marzo 1999)

- ▶ **Limitazioni diritto di proprietà privata** (esproprio su beni immobili) per scopi di interesse pubblico (urbanistici, pianificazione statale)
- ▶ Lo stato può introdurre limitazioni al diritto di proprietà per tutelare un interesse pubblico legittimo tuttavia tali limitazioni sono legittime solo se proporzionate allo scopo perseguito

L'impossibilità di graduare la
sanzione



renderebbe la disposizione in
esame **inconciliabile con il**
principio di proporzionalità.
Infatti, i diritti di proprietà e di
libera iniziativa economica
sarebbero incisi secondo una
costante predeterminata, che
imporrebbe un identico trattamento
sanzionatorio per condotte che, in
concreto, possono presentare
significative differenze.

Eventuale pronuncia ablatoria=> vuoto normativo

- **Proprio al fine di assicurare la tutela dell'interesse protetto** e fatto salvo, comunque, un intervento legislativo di segno differente, il giudice *a quo* ritiene che la cornice edittale della sanzione in esame possa essere modificata con l'applicazione della misura, costituzionalmente adeguata alla tutela del bene giuridico, prevista dall'art. 24, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, **che punisce la violazione del divieto di partecipazione dei minori di diciotto anni ai giochi pubblici e alle scommesse, stabilendo la sanzione nell'importo compreso tra euro cinquemila ed euro ventimila.**
- **In attesa di un auspicabile intervento legislativo**, ciò consentirebbe di assicurare, al contempo, il rispetto del principio di proporzionalità, violato dalla norma censurata, e la continuità della tutela della salute mediante il contrasto alla ludopatia.

Presidente del consiglio

Ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate **inammissibili o non fondate**.

Eccezioni di inammissibilità

- ▶ l'inammissibilità delle questioni per l'incompleta individuazione del quadro normativo di riferimento.
- ▶ l'inammissibilità delle questioni **per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza**: “Il richiamo ai principi affermati dalla sentenza di questa Corte n. 185 del 2021 non sarebbe accompagnato da un'autonoma valutazione **sulla possibilità di ricondurre la fattispecie in esame a quella oggetto di scrutinio nella pronuncia citata**, nonché sul denunciato contrasto tra la disposizione censurata e ciascuno dei plurimi parametri costituzionali evocati”.
- ▶ In relazione a art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012
 - ▶ lamenta **mancato esperimento di un tentativo di attribuire alla disposizione censurata un significato costituzionalmente conforme**.
 - ▶ **Inammissibilità per difetto di rilevanza**: sarebbe stata omessa la considerazione delle circostanze del caso concreto, univocamente indicative della destinazione degli apparecchi in contestazione al gioco online, sia pure in via non esclusiva. Pertanto, ai fini dell'applicazione della disposizione censurata, non sarebbe necessaria l'interpretazione estensiva del divieto, posta alla base delle censure formulate dal rimettente.

«Non fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito»

- ▶ **Le censure si rivelerebbero insussistenti alla luce di un'interpretazione conforme alla Costituzione.** La condotta consistente nella messa a disposizione delle apparecchiature di cui alla disposizione censurata sarebbe:
 - ▶ assimilabile a quella di **agevolazione del gioco d'azzardo, punita dall'art. 718 del codice penale e integrata dalla condotta di chi rende possibile il gioco o ne facilita comunque l'esercizio, anche in modo occasionale e gratuito.** Allo stesso modo, l'illecito di cui all'art. 7, comma 3 *quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, non sarebbe integrato dalla mera messa a disposizione di normali personal computer. Interpretata alla luce delle finalità perseguite, **la disciplina in esame si applicherebbe solo alle apparecchiature concretamente utilizzate per il gioco online.**
 - ▶ sarebbe sovrapponibile alla fattispecie tipizzata dall'art. 4, comma 4 *bis*, della legge n. 401 del 1989, consistente nel **«favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero».** Anche in questo caso, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto sussistere la fattispecie ogni qualvolta il titolare dell'esercizio **intervenga «sull'utilizzazione dei terminali da parte dei giocatori medesimi»** (sono citate Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 12 aprile-19 agosto 2016, n. 35067 e n. 40624 del 2023).

Infondatezza questioni: l'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015

- ▶ **La misura fissa della sanzione non sarebbe, di per sé, indicativa del suo carattere sproporzionato** (al riguardo, sono richiamate le ordinanze di questa Corte n. 282 del 2001 e n. 204 del 2008).
 - ▶ In realtà, **il principio di proporzionalità** delle sanzioni amministrative, di matrice unionale, **non escluderebbe affatto la possibilità che il legislatore dello Stato membro preveda sanzioni in misura fissa.**
- ▶ **Rischio maggiore del gioco online giustifica intervento più restrittivo dello Stato:** giurisprudenza della CGUE, con riferimento ai giochi d'azzardo accessibili via internet, ha evidenziato come **l'assenza di contatto diretto tra consumatore e operatore comporti rischi di maggiore entità** rispetto ai mercati tradizionali di tali giochi, anche per eventuali frodi commesse in danno dei consumatori.
- ▶ **Deduce l'inidoneità della fattispecie della partecipazione al gioco da parte dei minori,** di cui all'art. 24, comma 21, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, a fungere da *taedium comparationis*. Infatti, sarebbero differenti sia le condotte rispettivamente considerate, sia le tipologie di sanzione: la disposizione richiamata da ultimo **non si limita a prevedere una sanzione amministrativa pecuniaria, ma impone anche l'applicazione della sanzione accessoria della chiusura dell'esercizio** (=> non comparabili per condotte e sanzioni differenti)

Conseguenze di eventuale declaratoria di illegittimità delle norme censurate

- ▶ La declaratoria di illegittimità delle norme censurate **senza indicazione alternativa di disciplina sanzionatoria** produrrebbe:
 - ▶ Impossibilità di quantificare l'impatto finanziario sul bilancio dello Stato
 - ▶ **Vuoto sanzionatorio con conseguente perdita del gettito fiscale**
 - ▶ **Trasferimento di clientela verso il gioco illegale** con danno sia per l'erario sia per la tutela dei consumatori
 - ▶ La difesa invoca il principio di continuità della tutela dell'interesse pubblico: la Corte deve considerare gli effetti pratici delle proprie decisioni specialmente in settori che generano entrate rilevanti per lo Stato

Ricorrente T. T (giudizio iscritto al reg. ord. n. 171 del 2024)

- ▶ Chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione.
- ▶ Quanto alla disposizione di cui all'art. 7, comma 3 *quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, la parte condivide le censure formulate dal rimettente in ordine al **carattere assoluto del divieto, totalmente sbilanciato a favore della tutela della salute**, così da escludere la possibilità di valorizzare interessi contrapposti parimenti rilevanti, quali la libertà di impresa degli esercenti e il diritto alla riservatezza degli utenti.
- ▶ Inoltre, la previsione in esame configurerebbe a carico del titolare dell'esercizio **un'ipotesi di responsabilità oggettiva**, ossia a prescindere dalla sussistenza di qualsiasi elemento soggettivo:
 - ▶ L'esercente sarebbe infatti sanzionabile là dove i clienti, anche a sua insaputa, utilizzino la connessione internet, messa a disposizione nel locale, per accedere a siti di gioco, anche leciti. Né, d'altra parte, quanto ai siti illegali, sussisterebbe alcun obbligo giuridico per l'esercente di apporre dei "filtri" alla libera navigazione sul web da parte dei clienti.

Infondatezza questioni: l'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015

- ▶ Evidenzia la possibilità di una interpretazione restrittiva della disposizione censurata, tale da escludere il denunciato contrasto con i parametri costituzionali evocati:
- ▶ Secondo questa interpretazione, la responsabilità andrebbe delimitata ai soli casi in cui l'apparecchiatura permetta di giocare online direttamente, senza il previo inserimento delle credenziali. Viceversa, ove il dispositivo fosse utilizzato da un giocatore che acceda alla piattaforma di gioco previa autenticazione con i propri dati di accesso, l'esercente non potrebbe ritenersi responsabile, poichè la condotta sarebbe riconducibile esclusivamente all'autonoma e consapevole attività dello stesso giocatore.
- ▶ Pertanto, ad avviso della parte, a integrare la violazione del precetto in esame non sarebbe sufficiente la sola messa a disposizione delle apparecchiature collegate a internet, ove ciò avvenga senza la fornitura delle credenziali per accedere a un conto di gioco con cui giocare o scommettere.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015

- La difesa della parte, inoltre, ha condiviso gli argomenti illustrati dal giudice *a quo* a sostegno della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015

Parte ricorrente, M. D (giudizio iscritto al reg. ord. n. 168 del 2024)

- ▶ Chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale di Viterbo.
- ▶ I principi affermati nella citata sentenza di questa Corte n. 185 del 2021 sono riferibili a sostegno della illegittimità costituzionale della disposizione censurata, poiché anche questa, al pari di quella dichiarata costituzionalmente illegittima nella sentenza richiamata, prevede l'applicazione di una sanzione fissa rispetto a una pluralità di illeciti di gravità marcatamente diversa tra loro. Infatti, **la sanzione sarebbe applicabile indistintamente al gioco su piattaforme predisposte sia da soggetti autorizzati, sia da «soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio», quindi al di fuori del circuito del gioco lecito.**
- ▶ La non graduabilità della sanzione comporterebbe il rischio di **una reazione sanzionatoria manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al concreto disvalore dei fatti**, poiché colpirebbe nella medesima ed afflittiva misura fattispecie anche molto differenti sotto il profilo della gravità.
- ▶ D'altra parte, non sarebbe necessario un intervento di tipo “manipolativo”, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, poiché la lacuna conseguente a una pronuncia ablativa non determinerebbe insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma (è richiamata, ancora, la sentenza n. 185 del 2021).

The background features abstract, overlapping green geometric shapes, primarily triangles and polygons, in various shades of green, creating a modern and dynamic visual effect.

CONSIDERATO IN DIRITTO

QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE

- ▶ **L'avvento di internet** e il rapido aumento delle possibilità di gioco online hanno straordinariamente ampliato l'offerta di tali servizi, cui si è accompagnata la progressiva **diffusione del fenomeno del gioco di azzardo patologico**.
- ▶ **Al fine di fronteggiare** l'invasiva penetrazione di **questo disturbo e di promuovere «un più alto livello di tutela della salute»** (così il titolo del d.l. n. 158 del 2012, come convertito), il legislatore è intervenuto adottando strategie diversificate:
 - ▶ introduzione di misure di prevenzione logistica, che stabiliscono **distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti "sensibili"** (art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito), nella previsione di interventi a tutela dei minori
 - ▶ **il divieto di ammettere i minorenni a partecipare a giochi con vincita di denaro** – art. 1, comma 70, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011)» e art. 24, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111
 - ▶ **apposizione di divieti o limitazioni della pubblicità di giochi e scommesse** (art. 7, commi 4 e 6, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96).

QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE

- ▶ La dipendenza da gioco d'azzardo è stata inserita, insieme alle altre **dipendenze patologiche**, nel d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), **che ha ridefinito i nuovi livelli essenziali di assistenza alle persone con dipendenze patologiche** (artt. 28 e 35).
- ▶ La “dipendenza da gioco d'azzardo” (cosiddetto gioco d'azzardo patologico o ludopatia) costituisce un **“fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo”** (sentenza n. 108 del 2017), con riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari» (sentenza n. 54 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 185 del 2021).
- ▶ La Corte di giustizia UE ha sottolineato che, in considerazione **dell'assenza di contatto diretto tra consumatore e operatore, i giochi d'azzardo accessibili online comportano rischi differenti e più gravi rispetto a quelli connessi all'offerta tradizionale di tali giochi**, anche per eventuali frodi commesse dagli operatori a danno dei consumatori (CGUE, sesta sezione, sentenza 28 febbraio 2018, causa C-3/17, Sporting Odds Ltd.; grande sezione, sentenza 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e altri).

Eccezioni di inammissibilità (formulate da avvocatura dello stato)

- ▶ **L'eccezione di inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro normativo:**
 - ▶ **gli argomenti addotti a sostegno delle censure dei rimettenti risultano idonei a illustrarne il senso** e le carenze nella ricostruzione del quadro normativo non sono tali da compromettere l'iter argomentativo delle questioni.
 - ▶ la giurisprudenza della Corte Costituzionale è costante nel ritenere che **l'eventuale carente ricostruzione del quadro normativo non comporta l'inammissibilità della questione**, laddove non inficia la chiarezza del percorso logico argomentativo (fra le molte, sentenze n. 228 e n. 42 del 2023, n. 214 del 2022, n. 114 e n. 61 del 2021).

Eccezioni di inammissibilità (formulate da avvocatura dello stato)

- ▶ **Non è fondata neppure l'eccezione**, sollevata dalla difesa statale, di **inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, per l'omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme**:
 - ▶ i giudici rimettenti hanno esplorato in maniera approfondita la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata e l'hanno consapevolmente esclusa, per i motivi illustrati nelle rispettive ordinanze di rimessione.
 - ▶ giurisprudenza costituzionale: la valutazione circa la condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dall'autorità rimettente attiene al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa (tra le molte, sentenze n. 73 e n. 25 del 2023, n. 219 e n. 203 del 2022).

Questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015

- ▶ Non è fondata l'eccezione di **inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza**:
 - ▶ i giudici rimettenti, oltre ad aver analiticamente esposto gli argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza delle censure, hanno individuato in modo specifico e con sufficiente determinatezza le ragioni della ritenuta illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, facendo riferimento, tra l'altro, alla sentenza n. 185 del 2021. I contorni delle censure risultano chiari e niente affatto generici e **ciascuna delle ordinanze risulta adeguatamente argomentata in ordine alle ragioni del preteso contrasto con ciascuno dei parametri costituzionali evocati**.

Inammissibilità delle questioni di illegittimità costituzionale sollevate con riferimento agli artt. 41 e 42 Cost.

- Esclusa-> infatti, a prescindere dalla presenza di uno specifico corredo motivazionale a sostegno della censura, va rilevato che, nel caso in esame, «il riferimento a tali parametri ha la semplice funzione di individuare le norme costituzionali che, in combinato disposto con l'**art. 3 Cost.**, **fornirebbero nel caso in esame la base normativa del principio di proporzionalità della sanzione; principio la cui denunciata violazione è ampiamente argomentata**» (sentenza n. 185 del 2021).

Questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito

- ▶ Sono fondate in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE.
- ▶ **Pubblici esercizi:** ricadono nell'ambito applicativo del divieto in esame sia gli esercizi abilitati all'installazione degli apparecchi da gioco (come sale bingo, agenzie per l'esercizio delle scommesse su eventi sportivi, negozi di gioco, sale pubbliche da gioco ed esercizi dediti esclusivamente al gioco, sale da biliardo, circoli privati), sia qualunque altro esercizio commerciale, compresi gli *internet point*, che renda le proprie prestazioni in favore di una pluralità indifferenziata di soggetti.
- ▶ Apparecchiature: dalla lettera della disposizione in esame emerge che **il divieto riguarda non solo i cosiddetti totem** (ossia dispositivi destinati in via esclusiva al gioco online, attraverso sistemi di pre-impostazione o di restrizioni di navigazione), **ma anche gli strumenti a navigazione libera, ossia qualsiasi dispositivo idoneo al collegamento a siti di gioco online**, compresi personal computer, tablet o apparecchi analoghi, che consentano di navigare in rete.

Questioni di legittimità costituzionale

Questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito

- ▶ Il divieto in esame prescinde dalla possibilità di configurare tali dispositivi come congegni da gioco, poiché rileva soltanto **la circostanza che la messa a disposizione degli stessi avvenga all'interno di un pubblico esercizio**.
- ▶ Deve ritenersi vietata, di conseguenza, **la mera messa a disposizione di qualsiasi apparecchiatura che offra la possibilità di navigare in rete** e, quindi, di accedere sia a piattaforme di gioco legale, poiché gestite «da **soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza**», sia a piattaforme di gioco illegale, in quanto gestite «da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio»

Questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito

- ▶ Ratio: limitare le occasioni di gioco in funzione di **prevenzione della ludopatia** e, più in generale, di **tutela della salute**. Essa si colloca, infatti, **tra le misure di contrasto del gioco d'azzardo patologico introdotte dal d.l. n. 158 del 2012**, come convertito, che, fin dal preambolo, dichiara di volere procedere al «riassetto dell'organizzazione sanitaria [...] allo scopo di garantire e promuovere in tale ottica un più alto livello di tutela della salute, adottando misure finalizzate [...] alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza per le persone affette da malattie croniche e rare e da dipendenza da gioco con vincita di denaro». In particolare, l'art. 7 di tale decreto-legge detta «misure di prevenzione per contrastare la ludopatia».
- ▶ Vieta la mera messa a disposizione di qualsiasi apparecchiatura che consenta di collegarsi a siti di gioco online= essa accomuna, **nella medesima valutazione di illiceità, condotte ampiamente diversificate sul piano dell'offesa all'interesse giuridico protetto**
- ▶ La disposizione censurata, inoltre, colpisce allo stesso modo **sia la destinazione occasionale delle apparecchiature al gioco, sia quella esclusiva e permanente**.
- ▶ Il precetto risulta, dunque, eccessivamente inclusivo, in quanto riferito a una gamma assai estesa di comportamenti, connotati da un diverso **grado di offensività degli interessi protetti e da rilevanti differenze di disvalore**. L'estensione dell'area dell'illecito risulta effettivamente **sproporzionata rispetto al fine legittimamente perseguito, in violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.**

Questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito

- ▶ Funzione limitata della norma= la disposizione censurata introduce una misura di tutela del diritto alla salute consistente in un divieto volto a fronteggiare la diffusione della ludopatia tramite la **delimitazione dell'offerta di gioco online che comunque rimane capillare e vastissima**, anche attraverso canali di accesso diversi da quelli contemplati dalla disposizione in esame.
- ▶ Ciò rivela la modesta efficacia della misura rispetto alla sua finalità, a fronte di una significativa e immediata compressione degli interessi contrapposti, fra i quali, in primo luogo, la libertà di impresa. Anche sotto questo profilo, l'estensione del divieto in esame risulta sproporzionata rispetto agli obiettivi che esso si prefigge.

Illegittimità costituzionale della disposizione censurata alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo

- ▶ Le restrizioni da essi imposte alla libera prestazione dei servizi devono nondimeno soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della stessa Corte per quanto riguarda la loro **proporzionalità**
- ▶ Occorre verificare, tenendo conto delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui si tratta, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni di gioco, di limitare le attività in tale settore e di combattere la criminalità connessa a tali giochi in maniera coerente e sistematica (Corte di giustizia UE, seconda sezione, sentenza 14 giugno 2017, causa C-685/15, Online Games Handels GmbH e altri, punti 49 e 50; terza sezione, sentenza 30 aprile 2014, causa C-390/12, Pflieger e altri, punti 49 e 50).
- ▶ In definitiva, nel caso in esame, **il divieto**, nella sua indiscriminata estensione, sacrifica in modo irragionevole e sproporzionato altri interessi contrapposti, fra i quali la libertà di impresa.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

- ▶ 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189;
- ▶ 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 923, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», **nella parte in cui prevede** la sanzione amministrativa di euro ventimila per la violazione dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.
- ➔ Sentenza di accoglimento parziale
- ➔ Spetta al legislatore l'adozione di ulteriori e idonee misure di contrasto alla ludopatia.

Scagliarini S: *«La Corte alza la posta in gioco sulle misure di contenimento della dipendenza da azzardo»*

- ▶ Scagliarini non condivide il primo argomento a sostegno di illegittimità = la considerazione che il legislatore **avrebbe equiparato fattispecie tra loro diverse, in violazione del principio di eguaglianza, per il fatto di sottoporre alla medesima sanzione due casi di differente disvalore**: quello in cui il dispositivo venga utilizzato per finalità di gioco lecito, mediante operatori regolarmente autorizzati, e quello in cui, al contrario, attraverso il medesimo dispositivo, l'attività ludica si svolga su piattaforme illegali.
- ▶ Questa posizione sembra aderire a un equivoco che attraversa in realtà la maggior parte della legislazione vigente in materia (inclusa l'ultima riforma di cui al d. lgs. n. 41 del 2024 che introduce una disciplina specifica, per l'appunto, in materia di gioco online, ovvero la convinzione che esistano **forme di gioco “responsabile”, non solo lecito, ma anche del tutto innocuo**. In realtà, se è vero che il gioco illegale appare di maggiore gravità per il fatto di porsi in contrasto anche con l'ulteriore interesse costituzionale della tutela dell'ordine pubblico

Scagliarini S., *La Corte alza la posta in gioco sulle misure di contenimento della dipendenza da azzardo*

- ▶ Rispetto alla capacità **di generare un'addiction comportamentale** il gioco fruito attraverso piattaforme illecite è del tutto equiparabile a quello svolto attraverso forme di gioco autorizzate, di modo che, rispetto alla ratio del provvedimento impugnato, che la Corte stessa individua, nella tutela della salute, le due fattispecie appaiono **esattamente comparabili e di pari disvalore**.
- ▶ La scelta legislativa è quindi per l'autore del tutto conforme a Costituzione, e rispettosa del principio di uguaglianza essendo il gioco lecito e quello illecito parimenti pericolosi per la salute del giocatore.

Proposta legislativa (divieto circoscritto ai totem)

- ▶ Per l'autore la Corte avrebbe potuto e dovuto limitarsi ad una **declaratoria parziale colpendo solo i dispositivi totem** cioè quelli destinati esclusivamente al gioco e non i normali computer o terminali di internet point la cui destinazione non è univoca
- ▶ Necessario un rapido intervento legislativo, magari approfittando della delega introdotta con la legge n. 111 del 2023 (ovvero la cd. delega fiscale)
- ▶ Tale intervento del legislatore potrebbe avere ad oggetto l'introduzione di una misura analoga a quella caducata dalla Corte costituzionale, ma con una migliore formulazione, che ne garantisca la conformità alla Carta fondamentale. Per la precisione, il legislatore potrebbe a mio avviso stabilire: a) il divieto di porre a disposizione, negli esercizi pubblici, quei dispositivi, quali i già citati totem, utilizzabili unicamente per la fruizione dell'offerta di gioco; b) l'obbligo per il gestore, allorché intenda rendere disponibili agli utenti dispositivi atti genericamente alla navigazione in rete, di dotarli di misure tecniche informatiche in grado di inibire l'accesso alle piattaforme di gioco, (magari rinviando ad un decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli)

Rischio insito nella pronuncia

- ▶ Scagliarini condivide l'esito (la declaratoria di illegittimità) ma contesta la motivazione della Corte ritenendola pericolosa **perché sembra favorire un approccio liberalizzatore** verso il gioco d'azzardo invece di promuovere il contenimento specialmente nell'attuale contesto normativo
- ▶ I provvedimenti finora approvati dall'attuale legislatore vanno nella preoccupante direzione del progressivo smantellamento delle misure di prevenzione dell'azzardo patologico vigenti nella legislazione statale
- ▶ Dal d. lgs. n. 41 del 2024, che, a tacer d'altro, ha ristretto e di fatto vanificato **il divieto di pubblicità del gioco contenuto nello stesso decreto legge** che in questa sede era oggetto di impugnazione
- ▶ Legge di bilancio 2025, **che ha abrogato il Fondo per il gioco d'azzardo patologico e soppresso l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo,**
- ▶ D.d.l. AS 1591, mediante il quale, pochi giorni dopo il deposito in cancelleria della pronuncia qui commentata, nei criteri contenuti all'interno della delega fiscale, alla «diminuzione dei limiti di giocata» è subentrata la mera e più neutra «revisione» degli stessi ed è stata rimossa la previsione di un aggravamento delle sanzioni in relazione al gioco online, gli indizi nel senso poc'anzi indicato sono gravi, precisi e concordanti.
- ▶ Non sono infondati per Scagliarini i timori di chi ha evidenziato come il timing della decisione, che giunge, come accennavo, nel momento in cui si **sta discutendo proprio della revisione della disciplina del gioco su rete fisica**¹, la renda ancor più pericolosa, poiché sembra, al contempo, per un verso, **legittimare una commistione tra gioco fisico e a distanza** che può indurre un aumento esponenziale delle occasioni di accesso ad esso in luogo di limitarle, mentre, per altro verso, potrebbe rappresentare un ulteriore argomento per indurre taluno ad attaccare, sul piano politico, anche le misure poste in essere da Regioni ed enti locali (tra cui paradigmatico è il cd. Distanziometro) volte a contenere la capillare diffusione del gioco

Limitata efficacia della disposizione impugnata rispetto all'obiettivo che intenderebbe perseguire

- ▶ Le possibilità di accedere a piattaforme di gioco sono elevatissime e particolarmente ampie per chiunque, essendo sufficiente il possesso di uno strumento, come lo smartphone, che sostanzialmente tutti possiedono
- ▶ Tuttavia la **disponibilità presso un pubblico esercizio di un dispositivo atto ad accedere alla rete per praticare tale attività, rappresenta non solo una maggiore e ulteriore modalità di accesso** ad essa, contribuendo perciò ad ampliare ulteriormente l'offerta di gioco, ma possa anche rappresentare in qualche **misura una sollecitazione a farne uso**. Ad avviso di chi scrive, pertanto, non sussiste quella pretesa sproporzione tra una modesta efficacia della misura e una rilevante limitazione della libertà di iniziativa economica; quest'ultima, semmai, deriva esclusivamente, come dicevo in precedenza, dal fatto che le previsioni di legge sanzionavano il possesso e la disponibilità in sé di un dispositivo, atto ad una molteplicità di usi, per la sola possibilità teorica di adibizione di esso a strumento di accesso al gioco.