

La sanzione Balduzzi è incostituzionale: storica vittoria *per il settore del* gioco lecito

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 104/2025 pubblicata il 10 luglio 2025, ha dichiarato l'incostituzionalità della cd. "Sanzione Balduzzi", che puniva, con la sanzione di 20.000 euro, la messa a disposizione di pc a libera navigazione nei pubblici esercizi. Si tratta di una vittoria storica per il settore, che consentirà non solo di porre rimedio alle incostituzionali sanzioni già irrogate, ma anche di istituire un nuovo paradigma legislativo ed interpretativo costituzionalmente orientato, cui il Legislatore e i Giudici dovranno attenersi, rispettivamente, per formulare ed interpretare le disposizioni in materia di gioco pubblico

La sentenza n. 104 del 10 luglio 2025 (depositata in G.U. il 16 luglio 2025) rappresenta una decisione storica nella materia del gioco online. Per la prima volta, la Corte Costituzionale si è espressa in modo

diretto ed approfondito sulla proporzionalità delle scelte legislative nell'ambito del gioco online, tradizionalmente dominato dalla preminenza assoluta – ed incondizionata – della "salute pubblica" (art. 32 Cost.). Fino ad oggi, il legislatore aveva agito con ampio margine di discrezionalità, spesso adottando misure drastiche e generalizzate, in nome del contrasto alla ludopatia e della prevenzione dei fenomeni di gioco d'azzardo patologico. Tuttavia, la Consulta ha affermato come nessun obiettivo, neppure nobile come quello della tutela della salute, possa giustificare deroghe assolutistiche ai principi fondamentali di proporzionalità, ragionevolezza, libertà d'iniziativa economica e legalità delle sanzioni. La Consulta, accogliendo le questioni sollevate dal Tribunale di Viterbo e dalla Corte

di Cassazione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due norme centrali del sistema repressivo in materia di accesso al gioco online tramite dispositivi telematici presenti nei locali pubblici: l'art. 7, comma 3-quater, del d.l. n. 158/2012, noto come "Sanzione Balduzzi", che vietava *"la messa a disposizione, presso qualunque 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, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità"*; l'art. 1, comma 923, della l. n. 208/2015, che puniva la violazione del menzionato di-

vieto con una sanzione fissa di 20.000 euro.

Il quadro normativo censurato: un divieto assoluto e una sanzione sproporzionata

Le norme dichiarate incostituzionali sono parte di un assetto normativo introdotto negli anni 2012-2015 con finalità di prevenzione sanitaria. Nel testo del decreto Balduzzi, convertito in legge n. 189/2012, era stato inserito – peraltro in sede di conversione – un divieto assoluto che vietava la messa a disposizione, nei pubblici esercizi, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentissero l'accesso a piattaforme di gioco con vincita in denaro. Il divieto è stato poi accompagnato dalla sanzione amministrativa fissa di 20.000 euro, prevista



Nella foto:
Avv. **Riccardo Ripamonti**
(Studio Legale Ripamonti), autore
del libro "IL MANUALE DEL PVR"
(disponibile su Amazon)

dall'art. 1, comma 923, della legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015), applicabile anche a fronte della semplice predisposizione di dispositivi di tal fatta, tra cui, inevitabilmente, anche i meri computer a libera navigazione. La genericità e l'indeterminatezza del divieto ha prodotto, negli anni, effetti distorsivi e altamente penalizzanti, soprattutto per internet point, bar, tabaccherie e locali pubblici che mettevano a disposizione dispositivi informatici per uso generico, non univocamente destinati al gioco. Il divieto risultava applicato, invero, anche ai casi in cui non vi fosse prova alcuna di qualsivoglia concreto utilizzo del dispositivo per finalità di gioco, dunque già solo per la mera ed ipotetica possibilità che un utente, per il tramite dell'apparecchio, potesse connettersi a siti (anche leciti) di gioco, previo inserimento di proprie credenziali personali. Una siffatta impostazione, secondo la Consulta, non solo travalica i limiti della ragionevolezza, ma si pone anche in violazione dei principi fondamentali in materia sanzionatoria e di libertà di impresa, in ottica non solo interna, ma anche eurounitaria.

Le motivazioni della Consulta: sproporzione, irragionevolezza ed inefficacia del divieto

La sentenza, fondata su un'articolata motivazione giuridica, muove dall'assunto secondo cui la discrezionalità legislativa non possa ritenersi illimitata. La stessa, invero, è rigorosamente assoggettata al vaglio di costituzionalità, che ha il compito di censurare misure irragionevoli o sproporzionate rispetto agli scopi perseguiti.

Il divieto assoluto è stato ritenuto, innanzitutto, lesivo dell'art. 3 Cost.. Non opera, invero, alcuna distinzione tra dispositivi univocamente

destinati al gioco e semplici apparecchi predisposti alla libera connessione ad Internet. Si tratta, dunque, di un automatismo punitivo incompatibile con il principio di uguaglianza e ragionevolezza.

È stata, inoltre, riscontrata una violazione dell'art. 41 Cost., laddove la norma ha inciso in modo eccessivo sulla libertà d'impresa degli esercenti, senza che vi fosse un rapporto equilibrato tra mezzo e fine.

A supporto di quanto sopra, la Consulta ha richiamato anche obblighi sovranazionali quali l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU (diritto di proprietà) e gli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che tutelano, rispettivamente, la libertà d'impresa e il diritto di proprietà.

La Corte ha tenuto a precisare come la tutela della salute pubblica, pur essendo valore primario, non possa tradursi in strumenti privi di adeguata ponderazione e, soprattutto, inefficaci rispetto allo scopo perseguito. La disposizione censurata – si legge a fol. 18 della sentenza – *“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, tra i quali, in primo luogo, la libertà di impresa”*.

È irragionevole, in buona sostanza, prevedere un divieto così invasivo e lesivo di interessi costituzionali (tra cui la libertà di impresa, art. 41 Cost.) a fronte di una così capillare e vasta offerta di gioco online, che lo Stato

rende accessibile mediante innumerevoli altri canali. Si tratta di un aspetto da non sottovalutare, e che dovrà necessariamente **orientare le scelte legislative future**.

I risvolti pratici della sentenza

La portata *erga omnes* della sentenza si estende a tutti i **procedimenti ad oggi pendenti**, rispetto ai quali ADM si è già impegnata – con Circolare del 29 luglio 2025 – ad emettere provvedimenti di archiviazione o annullamento in autotutela, rispettivamente del procedimento sanzionatorio e della sanzione in essere.

Sussiste, a nostro avviso, anche la possibilità di ottenere la **restituzione di importi già versati in forza di provvedimenti ormai chiusi e definitivi** (es. pagamenti in misura ridotta, sanzioni confermate da sentenza passata in giudicato, ecc.), alla stregua della natura sostanzialmente penale della sanzione, data la sua notevole portata afflittiva. Importanti risvolti sussisteranno, a nostro avviso, anche **in materia tributaria**: pendono, invero, numerosi giudizi in sede tributaria inerenti **l'imposta unica**, richiesta e calcolata sulla presupposta violazione amministrativa di cui all'art. 7, co. 3 quater, DL 158/2012 (norma dichiarata incostituzionale); violazione da cui sarebbe stata desunta un'illegittima raccolta di giochi e scommesse.

Sarà poi interessante monitorare i risvolti che la sentenza potrà sortire nell'ambito del procedimento di impugnazione del recente bando di gara per la raccolta del gioco a distanza (nonché del procedimento di impugnazione della determina istitutiva dell'Albo dei PVR), ove è stata anche lamentata l'irragionevolezza del divieto per i PVR di svolgere contestuale attività di internet point,

formulato nei medesimi termini di cui alla disposizione dichiarata incostituzionale dalla Consulta.

Conclusioni: un nuovo paradigma legislativo ed interpretativo per il gioco lecito

La sentenza n. 104/2025 della Corte Costituzionale si pone, a nostro avviso, come un precedente fondamentale per l'intero settore del gioco pubblico. In un contesto tradizionalmente dominato dalla prevalenza assoluta del bene salute – con il conseguente sacrificio sistematico della libertà d'impresa, della proprietà privata e della certezza del diritto – la Corte ha, nella sostanza, chiarito come non sussistano, nel nostro ordinamento, “diritti tiranni”, neppure in confronti delicati quale quello del gioco pubblico.

Questa decisione segna un fondamentale punto di svolta nell'approccio regolatorio ed interpretativo del gioco online: non più norme ispirate alla logica del divieto generalizzato, bensì interventi ponderati, efficaci e costituzionalmente bilanciati. Lo Studio Legale Ripamonti è estremamente orgoglioso del risultato raggiunto, che consentirà non solo di rimediare alle incostituzionali sanzioni già irrogate, bensì anche – e soprattutto – di veicolare l'attività legislativa ed interpretativa futura in materia di gioco pubblico, che d'ora in poi non potrà esimersi dal garantire un ponderato equilibrio tra prevenzione, libertà e proporzione. La sentenza rappresenta, dunque, un “faro” cui il Legislatore e i Giudici saranno tenuti – in futuro – ad ispirarsi, per garantire, anche in materia di gioco, l'applicazione di discipline efficaci e costituzionalmente orientate, che contemperino la tutela della salute con quella di altri fondamentali interessi in gioco, tra cui la libertà di impresa. 🏆