



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## Sentenza n. 185 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Franco Modugno

*decisione del 10 giugno 2021, deposito del 23 settembre 2021*

*[comunicato stampa del 23 settembre 2021](#)*

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

*atto di promovimento: [ordinanza n. 69 del 2019](#)*

#### **parole chiave:**

LUDOPATIA – OBBLIGHI INFORMATIVI – SANZIONI AMMINISTRATIVE – PRINCIPI  
DI PROPORZIONALITÀ E RAGIONEVOLEZZA – ZONE FRANCHE - SENTENZE  
ABLATIVE

#### **disposizione impugnata:**

- art. 7, comma 6, del [decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189](#)

#### **disposizioni parametro:**

- artt. 3, [anche](#) in combinato disposto con gli artt. 41 e 42, e 117, primo comma, della [Costituzione](#), quest'ultimo in relazione all'art. 1 del [Protocollo addizionale alla CEDU](#) e agli artt. 16 e 17 della [CDFUE](#)

#### **dispositivo:**

accoglimento

La Corte era stata chiamata a decidere, da una ordinanza di rimessione del Tribunale di Trapani, sulla legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, del d.l. n. 158 del 2012 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 189 del 2012), **in materia di sanzioni amministrative a carico dei concessionari del gioco e dei titolari di sale giochi e scommesse per la violazione degli obblighi di avvertimento sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo**. In particolare, veniva impugnata la norma che prevede una sanzione fissa di 50.000 euro per la violazione di obblighi informativi di diversa natura: dall'omissione delle formule di avvertimento in schedine o tagliandi, alle inadempienze relative alle sale quanto all'apposizione delle medesime formule su apposite targhe e sugli apparecchi da gioco, o alla esposizione all'ingresso e all'interno dei locali di materiale informativo predisposto dalle aziende sanitarie locali. **Dal tenore letterale della disposizione si evince inesorabilmente che la sanzione è la stessa**, a prescindere dalla specifica fattispecie oggetto di trasgressione, dal numero delle prescrizioni violate, dal numero di macchine da gioco presenti nel locale, dalla collocazione dell'esercizio commerciale o dai suoi orari di apertura al pubblico.

Il rimettente lamentava la violazione del principio di eguaglianza sotto due distinti profili: il contrasto con il principio di proporzionalità della sanzione, dato che la norma censurata prevede una sanzione

non graduabile in funzione della concreta gravità dell'illecito; il contrasto con il principio di ragionevolezza, attesa l'eccezionale severità della sanzione, sproporzionata rispetto a quella prevista per fattispecie di non minore gravità (come la sanzione da cinquemila a ventimila euro irrogata a chi consente di giocare d'azzardo ai minorenni). Infine, si denunciava la lesione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 41 e 42 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, dal momento che la sanzione prevista potrebbe incidere – irragionevolmente – sia sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito, sia sul diritto di esercitare liberamente un'attività d'impresa, essendo in grado di determinare, per il suo importo, «un'irreversibile crisi aziendale», almeno nei casi in cui l'esercizio commerciale sia di modeste dimensioni, come nel caso oggetto del giudizio a *quo*.

La Corte, innanzitutto, **rigetta l'eccezione di inammissibilità rispetto al carattere meramente ablativo della pronuncia richiesta dal rimettente, che ad avviso dell'Avvocatura dello Stato avrebbe determinato un vuoto normativo, non colmabile** – in attesa di una nuova previsione legislativa – da altra disposizione vigente, né da un intervento additivo del giudice delle leggi, ritenuto nella fattispecie non consentito. Al riguardo, il giudice delle leggi osserva che **in linea di principio non può essere ritenuta preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale la carenza di disciplina che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti, spettando poi ai giudici comuni e al legislatore il compito di trarne le dovute conseguenze** (sentt. n. 59 del 1958, n. 242 del 2019, n. 113 del 2011). **Ciò vale anche nei casi in cui il giudizio di legittimità costituzionale verta su una norma sanzionatoria e le censure investano l'entità o la strutturazione del trattamento punitivo, nei quali si può rimuovere semplicemente la norma sottoposta a scrutinio**, lasciando al legislatore il compito di rimodulare la sanzione in accordo con i principi costituzionali (sent. n. 218 del 1974 e n. 176 del 1976).

**L'esigenza di far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa comportasse una menomazione nella protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività** (sent. n. 222 del 2018) **rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali**. La Corte osserva, inoltre, come un intervento legislativo inteso a colmare la lacuna, per quanto immediato, opererebbe solo per il futuro, stante l'inderogabile principio di irretroattività della norma sfavorevole in materia punitiva. **In tali casi, spetta al giudice delle leggi rimuovere il *vulnus* costituzionale individuando soluzioni sanzionatorie che** (pur non potendo consistere in interventi “creativi”) **siano in grado di sostituirsi a quella censurata: soluzioni rinvenibili – secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, ispirata dall'esigenza di evitare la creazione di “zone franche” intangibili dal controllo di legittimità costituzionale – anche fuori dal tradizionale schema delle “rime obbligate”, facendo leva su «precisi punti di riferimento» offerti dal sistema normativo vigente, anche alternativi tra loro, salvo un sempre possibile intervento legislativo di segno differente, purché rispettoso della Costituzione** (sent. n. 40 del 2019, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 99 del 2019).

La Corte conclude sul punto osservando come una simile ipotesi non sia peraltro ravvisabile nella fattispecie oggetto dell'odierno giudizio: **sebbene la tutela della salute, nella cui cornice si inscrivono le misure intese a contrastare il gioco d'azzardo patologico** (sentt. n. 27 del 2019, n. 108 del 2017 e n. 300 del 2011), **sia obiettivo di sicuro rilievo costituzionale, le condotte sanzionate dalla norma censurata** – pur riconducibili a precetti in grado di svolgere un ruolo positivo in vista di quel fine – **si pongono in una fase sensibilmente antecedente alla concreta offesa all'interesse protetto**, costituendo inosservanze a obblighi informativi finalizzati ad avvertire dei rischi di ludopatia chi già pratica, o sarebbe intenzionato a praticare, forme di gioco consentite dalla legge.

Viene **respinta anche l'eccezione di inammissibilità** sulla presunta carenza della motivazione delle qq.ll.cc. sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 41 e 42, e all'art. 117,

primo comma, Cost. relativamente all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE. La Corte ricorda, infatti, come, diversamente che per le pene, rispetto alle sanzioni amministrative il principio di proporzionalità – principio la cui denunciata violazione è ampiamente argomentata dal rimettente – trovi la sua base normativa non già nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con l'art. 27 Cost., nella parte in cui enuncia i principi di personalità della responsabilità e della funzione rieducativa della pena (riferibili alla sola materia penale in senso stretto), ma nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione (sent. n. 112 del 2019); diritti che, nel caso in esame, il giudice *a quo* identifica, per l'appunto, nel diritto di proprietà e nella libertà di iniziativa economica.

Per una ragione ben diversa, invece, la Corte **dichiara l'inammissibilità di una tra le predette qq.ll.cc.:** quella relativa agli artt. 16 e 17 CDFUE, quali parametri interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. **Il giudice delle leggi, infatti, ribadisce la propria giurisprudenza in forza della quale, affinché la CDFUE possa essere invocata quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre che il giudice *a quo* dia conto della riconducibilità della fattispecie regolata dalla legislazione interna all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea** ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta (*ex plurimis*, sentt. n. 33 e n. 30 del 2021). Nel caso in esame, il rimettente non fornisce però alcuna motivazione in proposito.

**Nel merito la Corte, rilevata la violazione del principio di proporzionalità e del principio di ragionevolezza, adotta una pronuncia di accoglimento puramente ablativa**, in ordine alle qq.ll.cc. sollevate in riferimento agli artt. 3, 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, con assorbimento della questione relativa all'art. 41 Cost.

Il giudice delle leggi ribadisce la giurisprudenza sulla «mobilità» (sent. n. 67 del 1963), o «individualizzazione» della pena, per cui una **riparatrice giustizia distributiva esige differenziazione più che uniformità** (sent. n. 104 del 1968). Ciò – continua la Corte – in attuazione del principio d'uguaglianza oltreché dei principi costituzionali direttamente attinenti alla materia penale (sent. n. 50 del 1980). Per questo motivo, **in via di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il “volto costituzionale” del sistema penale, a meno che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato**» (sentt. n. 222 del 2018 e n. 50 del 1980).

La Corte ricorda come **più di recente tale orientamento sia stato esteso anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo in virtù del principio di ragionevolezza** (sent. n. 212 del 2019). In altre occasioni sono state dichiarate illegittime sanzioni amministrative rigide e di rilevante incidenza sui diritti dell'interessato per ipotesi di gravità marcatamente diversa o comunque palesemente eccedenti il limite della proporzionalità rispetto all'illecito commesso (sent. n. 88 del 2019 e 112 del 2019). **Né – aggiunge la Corte – il difetto di proporzionalità della sanzione può essere contestata facendo leva sull'istituto del pagamento in misura ridotta:** sia perché trattasi di una mera eventualità, che implica tra l'altro la rinuncia al diritto di difendersi in giudizio; sia perché il possibile ricorso all'istituto in questione non esclude che la sanzione, di importo significativo anche dopo la riduzione, resti di per sé fissa e tale da accomunare violazioni di disvalore sensibilmente differenziato. Considerando che **le sanzioni amministrative in materia – pur severe – sono in genere graduabili, la Corte rileva, anche da questo profilo, l'irragionevolezza della norma censurata. Non potendo sostituire alla sanzione dichiarata illegittima quella prevista nei confronti di chi consente di giocare d'azzardo ai minorenni – data l'oggettiva diversità della condotta ed il particolare rigore delle sanzioni accessorie previste per quest'ultima fattispecie, la cui estensione agli illeciti in esame sarebbe contraria allo stesso “verso” delle questioni e certamente estranea alle competenze della Corte – viene demandato al legislatore, nel rispetto dei principi costituzionali, il compito di fissare una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo.**

*Eva Lehner*