CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **172/2026** (ECLI:IT:COST:2026:172)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SCIARRONE ALIBRANDI**
Udienza Pubblica del **24/06/2026**; Decisione del **08/07/2026**
Deposito del **20/10/2026**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Art. 9, c. 2°, del decreto-legge 12/07/2018, n. 87, convertito, con modificazioni, nella legge 09/08/2018, n. 96.
Massime:
Atti decisi: **ord. 18/2026**

SENTENZA N. 172

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta, nel procedimento vertente tra A. C. e l'Autorità per le

garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), con ordinanza del 29 luglio 2025, iscritta al n. 18 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione di A. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 24 giugno 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato Alfonso Vuolo per A. C. nonché l'avvocato dello Stato Melvio Maugeri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 29 luglio 2025, iscritta al n. 18 del registro ordinanze 2026, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96 (cosiddetto decreto Dignità), in riferimento all'art. 3, in combinato disposto con l'art. 42, della Costituzione, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, nonché agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Tale disposizione punisce l'inosservanza al divieto di pubblicità di giochi e scommesse con vincite in denaro e del gioco d'azzardo, sancito al comma 1 del medesimo art. 9, con «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».

1.1.– Il rimettente premette di essere chiamato a decidere il ricorso (articolato su dieci motivi di doglianza), proposto da A. C. avverso l'ordinanza-ingiunzione con cui l'Autorità garante delle comunicazioni (AGCOM) gli ha comminato, ai sensi della disposizione censurata, una sanzione pari a 157.000 euro per avere pubblicato video promozionali di giochi e scommesse *on line*, tramite due canali *YouTube* e un canale *Twitch*.

Tale importo – riferisce sempre il rimettente – era così determinato in conseguenza dell'applicazione del «cd. "cumulo giuridico" delle sanzioni» irrogate per ciascun canale.

In particolare, l'Autorità, posto che il 20 per cento dei compensi percepiti risultava inferiore alla soglia minima di 50.000 euro – avendo il ricorrente ottenuto unicamente 1.000 euro circa dal canale *Twitch* e nulla da quelli *YouTube* –, irrogava una sanzione, pari a 55.000 euro, per la violazione commessa tramite il primo canale, «tenendo conto della plurioffensività della condotta, del contratto di partnership commerciale e della natura dei video diffusi», e due sanzioni, pari ciascuna a 51.000 euro, per le violazioni commesse tramite gli altri due, «considerando la reiterazione della condotta, la sua protrazione nel tempo e l'assenza di ricavi», per un ammontare complessivo di 157.000 euro.

1.2.– Secondo il TAR Lazio, l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 87 del 2018, come convertito, nella parte in cui punisce l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a 50.000 euro, «introducendo una soglia minima

inderogabile che si rivela manifestamente sproporzionata rispetto alla varietà delle condotte sanzionate», violerebbe i parametri costituzionali e interposti sopra richiamati.

1.3.– Per il rimettente, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti avendo il giudizio *a quo* a oggetto una sanzione irrogata ai sensi della disposizione censurata, dalla cui applicazione non può pertanto prescindere.

1.3.1.– Il Tribunale scarta la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata della norma indubbiata in ragione del suo tenore letterale, «chiaro e inequivoco», che esclude qualsiasi possibilità di riduzione o di adeguamento della sanzione da parte dell'amministrazione, come pure evidenziato dalla stessa Autorità nel provvedimento impugnato.

1.3.2.– Il giudice *a quo* non ravvisa neppure «ragionevoli prospettive di accoglimento» dei motivi di ricorso logicamente pregiudiziali rispetto alla questione di legittimità costituzionale, con i quali il ricorrente contesta, in radice, la stessa legittimità della pretesa sanzionatoria e dal cui accoglimento conseguirebbe, quindi, il venir meno dell'intera sanzione irrogata; motivi che il rimettente confuta, in ogni caso, nel merito. Né lo stesso ritiene di doversi soffermare sulle ulteriori censure, tese invece a ottenere una rimodulazione del *quantum* sanzionatorio pur sempre all'interno della cornice edittale definita dalla disposizione censurata e che presuppongono, quindi, l'applicazione della stessa con riferimento alla soglia minima.

1.4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR Lazio si sofferma preliminarmente sulla possibilità di applicare il principio di proporzionalità anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo.

1.4.1.– Al riguardo, il rimettente rappresenta che tali sanzioni condividono con le pene in senso stretto non solo il contenuto afflittivo, ma anche «la causa giuridica che ne giustifica l'imposizione», quali reazioni ordinamentali a una condotta illecita. Le stesse devono pertanto essere sottoposte, al pari delle pene, al vaglio di proporzionalità, la cui base normativa, alla luce della giurisprudenza costituzionale, va individuata «nell'art. 3 Cost. "in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione" (Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 2019)».

1.4.2.– Tanto premesso in termini generali, il rimettente esamina la disposizione censurata, evidenziando come la stessa si inserisca in un più ampio disegno normativo teso a contrastare i rischi connessi alla crescente diffusione della ludopatia; fenomeno quest'ultimo reso ancora «più invasivo e insidioso» dall'avvento delle tecnologie digitali e dall'espansione dell'offerta di gioco tramite piattaforme on line, come anche segnalato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, di cui sono richiamate alcune pronunce. In tale quadro, l'introduzione del divieto generalizzato di pubblicità di giochi e scommesse è stata accompagnata da una sanzione pecuniaria «di particolare severità […], quale misura volta ad arginare un fenomeno ormai allarmante sotto il profilo sanitario e sociale».

Il giudice *a quo*, tuttavia, «pur riconoscendo l'alto rango costituzionale del bene giuridico tutelato dalla disposizione – quale è la salute pubblica, che rappresenta un interesse fondamentale della collettività e un valore primario dell'ordinamento –», dubita della tenuta costituzionale del trattamento sanzionatorio ivi previsto, che, «pur non imponendo una sanzione unica e fissa» – come invece nella fattispecie esaminata da questa Corte con la sentenza n. 185 del 2021, su cui il rimettente ampiamente si sofferma –, solleverebbe «analoghe criticità sotto il profilo della proporzionalità e dell'individualizzazione della pena».

1.4.3.– Secondo il TAR rimettente, la soglia minima inderogabile prevista dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 87 del 2018, «seppur inserita in un sistema formalmente flessibile», introdurrebbe «una componente di fissità che finisce per neutralizzare la funzione calibratrice

della componente proporzionale e per comprimere i margini di discrezionalità dell'amministrazione nella commisurazione della pena», ottenendo, nella pratica, risultati sanzionatori «palesemente eccedenti il limite della proporzionalità» rispetto all'illecito realizzato.

Per giurisprudenza costituzionale, la discrezionalità di cui gode il legislatore nella definizione del trattamento sanzionatorio sarebbe sempre limitata dalla «esigenza di assicurare un costante rapporto di proporzionalità tra la sofferenza inflitta dalla pena e il danno effettivamente arrecato agli interessi tutelati dalla norma».

1.4.4.– Nel caso di specie, tuttavia, «la rigidità della soglia minima di 50.000 euro» determinerebbe – per il giudice *a quo* – una sostanziale omologazione dei vari comportamenti ricompresi nella fattispecie astratta, perfino di quelli di minor rilievo, tale da impedire di modulare la sanzione in base alle circostanze concrete dell'illecito e alle condizioni, anche economiche, dell'autore dello stesso.

1.4.5.– Il TAR Lazio osserva in particolare che, sotto un primo profilo, la norma all'esame, «per la sua ampia formulazione», estende il divieto di pubblicità a ogni forma di comunicazione idonea a incentivare o promuovere il gioco d'azzardo, così da ricomprendere anche condotte estremamente diverse l'una dall'altra, quali – secondo il giudice *a quo* – «forme di pubblicità diretta con esplicito intento promozionale diffuse su larga scala attraverso canali televisivi nazionali, ma anche episodi marginali, come l'esposizione occasionale di un logo, sponsorizzazioni a eventi locali prive di ampia visibilità mediatica, la menzione occasionale di piattaforme di gioco in contesti non direttamente pubblicitari, newsletter interne inviate a una ristretta lista di contatti».

La disposizione censurata, inoltre, «arretra la soglia di punibilità», non essendo richiesto né l'accertamento del danno legato all'effettivo insorgere di fenomeni patologici connessi al gioco, né che il messaggio pubblicitario abbia, in concreto, determinato la scelta di un soggetto di avvicinarsi o accedere al gioco d'azzardo. In tal modo, le condotte suscettibili di sanzione sarebbero ulteriormente ampliate, ricomprendendo anche quei comportamenti «limitatamente offensivi», connotati da un pericolo remoto o di modesta intensità, ma pur sempre puniti con una sanzione minima di 50.000 euro che «non può che apparire manifestamente sproporzionata».

1.4.6.– Per altro profilo, il rimettente denuncia che il meccanismo sanzionatorio all'esame si applicherebbe in modo uniforme alle diverse categorie di soggetti elencate dalla norma (committente, proprietario del mezzo di diffusione, organizzatore dell'evento o della manifestazione), senza differenziare tra persone giuridiche e persone fisiche e così adeguare la misura della sanzione alla reale capacità economica del trasgressore.

Di conseguenza, una sanzione minima di 50.000 euro applicata a una persona fisica che agisce al di fuori di logiche imprenditoriali assumerebbe, per il TAR Lazio, «un carattere sproporzionatamente afflittivo, superiore a quanto necessario a soddisfare le finalità preventive e repressive della norma».

1.5.– Il giudice *a quo* evidenzia, inoltre, che le conseguenze sanzionatorie presenterebbero «tratti ancor più irrazionali» con l'applicazione del cumulo giuridico, con la conseguenza che la soglia minima, già di per sé particolarmente onerosa, sarebbe destinata a replicarsi per ciascun illecito accertato, determinando «un incremento esponenziale» dell'entità complessiva della sanzione, aggravato dall'assenza di un limite massimo al cumulo materiale, previsto invece in ambito penale dall'art. 78 del codice penale.

1.5.1.– Sussisterebbero, altresì, problemi di coerenza interna del meccanismo sanzionatorio, posto che alla scala di gravità discendente delle violazioni non corrisponderebbe

una scala di severità discendente delle pene. Infatti, la combinazione di un criterio proporzionale, comunque rigido – in quanto basato sulla formula matematica commisurata al valore della sponsorizzazione –, con una soglia minima inderogabile, graduabile unicamente al rialzo sulla base della valutazione discrezionale dell'amministrazione, condurrebbe all'evidente paradosso di applicare la medesima sanzione di 50.000 euro sia al trasgressore che non abbia conseguito alcun ritorno economico sia a quello che, al contrario, abbia conseguito un profitto di 250.000 euro.

1.6.– Ad avviso del TAR, le contraddizioni evidenziate proverebbero come il «meccanismo sanzionatorio» in discorso rischi di diventare una reazione eccessivamente severa e sproporzionata rispetto alle specifiche caratteristiche dei singoli fatti ricompresi nell'ambito applicativo della norma, «avuto riguardo […] alla reale offensività della condotta, alle caratteristiche soggettive ed economiche del trasgressore e all'entità del profitto conseguito».

La vicenda oggetto del giudizio *a quo* sarebbe, a tal proposito, emblematica, posto che l'autore dell'illecito – un giovane di appena 28 anni, con un lavoro di aiuto magazziniere e una retribuzione mensile di circa 1.300 euro – ha realizzato la violazione addebitatagli al di fuori di qualsiasi contesto imprenditoriale, traendone un guadagno di circa 1.000 euro. A fronte di ciò, la sanzione complessiva irrogata (pari a 157.000 euro), corrispondente a oltre 150 volte il profitto conseguito, risulterebbe «inevitabilmente insostenibile rispetto alla sua capacità economica, finendo per assorbire interamente, e per molti anni, le sue risorse future».

Inoltre, gli episodi contestati, «seppur reiterati nel tempo», si connoterebbero per «una carica offensiva obiettivamente contenuta», attesa la scarsa visibilità dei canali attraverso cui è avvenuta la diffusione dei video (seguiti, rispettivamente, da 64, 2.010 e 2.504 *follower*) e il numero esiguo di visualizzazioni (rispettivamente, 53, 202 e 112).

1.7.– Alla luce di tutte le considerazioni sopra espresse, il TAR Lazio ravvisa, quindi, un contrasto della disposizione censurata con l'art. 3 Cost. «in combinato disposto con l'art. 42 Cost., in quanto la sanzione prevista è suscettibile di tradursi in un'irragionevole e sproporzionata lesione del diritto di proprietà del trasgressore».

1.8.– Al contempo, il giudice *a quo* – citando giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea – denuncia un «potenziale contrasto anche con le corrispondenti garanzie previste a livello convenzionale» – rilevanti nell'ordinamento nazionale tramite l'art. 117, primo comma, Cost. – e dal diritto europeo. In particolare, la disposizione censurata violerebbe: a) il divieto di trattamenti inumani e degradanti sancito dall'art. 3 CEDU, da cui la citata giurisprudenza europea avrebbe ricavato il divieto di pene gravemente o manifestamente sproporzionate ("*grossly or clearly disproportionate*"), anche a garanzia del diritto di proprietà di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU; b) il diritto di proprietà e il principio di proporzionalità delle pene garantiti dagli artt. 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE, evocabili quali parametri interposti rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., per la riconducibilità della misura sanzionatoria in esame alla materia – ritenuta di «competenza concorrente ai sensi dell'art. 4, par. 2 T.f.U.e» – della tutela dei consumatori (ai sensi della «Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2013 sul gioco d'azzardo online nel mercato interno e [della] Raccomandazione della Commissione 2014/478/UE, del 14 luglio 2014»).

1.9.– Da ultimo, il TAR Lazio evidenzia come l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, limitato alla sola soglia minima della cornice edittale, non determinerebbe alcuna lacuna normativa né la necessità di un intervento sostitutivo di questa Corte, rimanendo in ogni caso applicabile la sanzione della misura proporzionale, rinvenibile all'interno dello stesso perimetro della disposizione censurata, salva restando la possibilità del legislatore di ridefinire una diversa e più congrua cornice sanzionatoria.

2.– Con atto depositato il 9 marzo 2026, si è costituito in giudizio A. C., chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio.

La parte, ripercorrendo le argomentazioni spese nell'ordinanza di rimessione, ha, in particolare, denunciato il difetto di proporzionalità intrinseca della norma censurata e la mancanza di «una "valvola di sicurezza"» che possa consentire all'autorità competente di adattare la sanzione alla gravità soggettiva e oggettiva del fatto. Il che, per la parte, «ridonderebbe anche in una palese violazione del principio di eguaglianza», poiché assoggetterebbe irragionevolmente alla medesima sanzione situazioni oggettivamente diverse, finendo per premiare coloro che avessero ottenuto enormi profitti dalla realizzazione delle condotte illecite.

3.– Con atto depositato il 10 marzo 2026, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare inammissibili ovvero non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

3.1.– Preliminarmente, la difesa erariale ha sottolineato che la *ratio* dell'art. 9 del d.l. n. 87 del 2018, ponendosi in linea con altre disposizioni pure vigenti in materia, consiste nel contrasto alla ludopatia e nel rafforzamento della tutela del giocatore, con particolare riferimento alle categorie vulnerabili (giocatori patologici, minori e anziani).

3.2.– Ciò premesso, per l'interveniente le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili perché, a differenza di quanto assunto dal giudice *a quo*, la disposizione censurata non si riferirebbe a una sanzione di tipo fisso, come quella esaminata da questa Corte con la sentenza n. 185 del 2021 richiamata dallo stesso rimettente, bensì a una sanzione avente una cornice edittale con un minimo fisso di 50.000 euro e, come massimo, l'importo variabile del 20 per cento della sponsorizzazione o della pubblicità effettuata. Pertanto, il richiamo al criterio utilizzato per sindacare la ragionevolezza del trattamento sanzionatorio rigido sarebbe erroneo, se non addirittura fuorviante, dovendo invece trovare applicazione l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che riconosce la più ampia discrezionalità al legislatore in punto di individuazione delle condotte punibili e delle relative sanzioni.

Un ulteriore profilo di inammissibilità consisterebbe, poi, nella mancata indicazione di un *tertium comparationis,* con cui confrontare la disciplina indubbiata al fine di verificarne la ragionevolezza.

3.3.– Le questioni sarebbero in ogni caso non fondate.

3.3.1.– In primo luogo, sussisterebbe una ragionevolezza intrinseca della misura all'esame.

Il trattamento sanzionatorio minimo previsto dalla disposizione contestata sarebbe, infatti, giustificato dalla particolare pregnanza del bene tutelato – ossia la salute ex art. 32 Cost., cui si affiancano anche esigenze di ordine pubblico, di contrasto alla criminalità e di tutela della fede pubblica e dei giocatori – nonché dalla rilevanza dei rischi di compromissione di detti beni; sarebbe proprio la previsione di un minimo fisso a rendere la norma idonea a svolgere una funzione deterrente.

3.3.2.– Vi sarebbe poi una ragionevolezza estrinseca, posto che la cornice edittale in questione sarebbe coerente, per un verso, con sanzioni previste da altre norme riguardanti ipotesi affini – fattispecie di reato punite anche con la limitazione della libertà personale (art. 4, comma 2, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, recante «Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive») o sanzioni pecuniarie comprese tra 100.000 euro e 500.000 euro (art. 7, comma 6, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante «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) – e, per un altro, con le prospettive di riforme ordinamentali in atto – quali l'art. 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale) che ha delegato il Governo ad attuare il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e il conseguente decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 (Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111) –.

Nel senso della conformità alla Costituzione della previsione – sottolinea poi l'interveniente – si sarebbe già espresso anche il giudice amministrativo, ritenendo non fondate questioni analoghe a quelle all'esame (richiama, a tal riguardo, TAR Lazio, sezione terza-*ter,* sentenza 28 ottobre 2021, n. 11036, e sezione quarta, sentenza 14 giugno 2023, n. 10126).

3.3.3.– Per la difesa erariale, non sarebbero comunque condivisibili le varie argomentazioni spese dal giudice *a quo* a sostegno della fondatezza delle questioni.

Oltre all'inconferenza del richiamo fatto al precedente di questa Corte (sentenza n. 185 del 2021), la censura sull'ampiezza del raggio di azione della norma non terrebbe conto del nucleo centrale comune a tutte le possibili condotte illecite, da ravvisarsi nella pubblicizzazione di giochi, scommesse con vincite in denaro e gioco d'azzardo, così da individuare «un'unica condotta illecita», come ritenuto dal giudice amministrativo nei precedenti richiamati.

Né coglierebbe nel segno l'argomento volto a censurare la scelta legislativa di arretrare la soglia di punibilità al verificarsi del mero pericolo astratto, posto che, in base alla giurisprudenza costituzionale, tale scelta non è di per sé illegittima quando dalla condotta punita consegua, nella maggioranza dei casi, un effettivo pericolo per il bene tutelato e risponda, dunque, all'*id quod plerumque accidit*.

Nel caso all'esame, oltre alla particolare pregnanza del bene protetto, vi sarebbe poi l'estrema difficoltà di provare quanto richiesto dal rimettente, vale a dire l'accertamento del danno legato all'effettivo insorgere di fenomeni ludopatici.

Quanto all'eccessiva severità della sanzione alla luce della disciplina del cumulo giuridico, l'interveniente osserva che la pretesa irragionevolezza non dipenderebbe dalla norma indubbiata, bensì dal fisiologico ricorso a tale istituto giuridico.

Nemmeno sarebbe dirimente l'argomento, pur suggestivo, del medesimo trattamento sanzionatorio applicato sia al soggetto che non ha tratto alcun vantaggio economico dall'inosservanza al divieto di pubblicità sia a quello che, invece, ne ha conseguito un notevole profitto. Il disvalore delle condotte, infatti, prescinderebbe dal fatto del conseguimento, o meno, di un ritorno economico: circostanza, quest'ultima, che non rappresenta un requisito costitutivo dell'illecito, bensì semplice parametro per graduare la sanzione in base all'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Per la difesa statale, non sarebbe invero condivisibile il presupposto da cui muove il rimettente, ossia che la condotta del trasgressore che percepisce un qualche compenso sia più grave di quella di colui che non realizzi alcun vantaggio economico.

Osserva, infine, l'Avvocatura generale che l'unico modo per assicurare qualche deterrenza al divieto in esame consiste proprio nella previsione di una sanzione minima rigida, tale da disincentivare la commissione della maggior parte delle condotte illecite. Diversamente, se si seguisse la tesi del rimettente e si applicasse unicamente la misura proporzionale del 20 per cento del valore della pubblicità, paradossalmente la maggior parte delle violazioni sarebbero, come dimostrato anche dal giudizio *a quo*, sanzionate in modo irrisorio (se non addirittura inesistente in caso di totale mancanza di profitto).

Da ultimo, la difesa statale ritiene che, contrariamente all'assunto del TAR, la condotta illecita del ricorrente sarebbe stata svolta con modalità particolarmente insidiose, attraverso la diffusione di video su piattaforme digitali accessibili a chiunque, senza filtri o controlli, ivi compresi i soggetti rientranti nelle fasce più vulnerabili; alla luce di ciò, per l'interveniente, la sanzione irrogata nel caso concreto si rivela del tutto ragionevole.

4.– In data 29 maggio 2026, la parte ha depositato memoria, rafforzando ulteriormente le argomentazioni già spese nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

5.– Con l'ordinanza in epigrafe (reg. ord. n. 18 del 2026), il TAR Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 87 del 2018, come convertito (cosiddetto decreto Dignità), nella parte in cui prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria «in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000», per l'inosservanza del divieto, sancito dal comma 1 del medesimo articolo, di qualsiasi forma, anche indiretta, di pubblicità, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo.

Ad avviso del rimettente, la soglia minima inderogabile di 50.000 euro prevista dalla disposizione censurata, in quanto inidonea a essere adattata alla reale offensività della condotta, alle peculiarità del caso concreto e alle caratteristiche del trasgressore, costituirebbe una reazione eccessivamente severa e manifestamente sproporzionata rispetto a fatti meno gravi pur ricompresi nel perimetro sanzionatorio, ponendosi così in contrasto con l'art. 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 42 Cost., nonché con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 3 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nonché agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE.

Il giudice *a quo* chiede dunque una pronuncia ablativa limitata alla sola soglia minima inderogabile, affermando che, ove venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma in tale parte, non si verrebbe a creare alcuna lacuna normativa, in quanto sarebbe possibile in ogni caso irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari al 20 per cento del valore della sponsorizzazione o della pubblicità, in base a quanto stabilito dalla medesima disposizione e ferma restando, in ogni caso, la possibilità per il legislatore di ridefinire una diversa e più congrua cornice sanzionatoria.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni.

6.1.– Anzitutto, per l'interveniente, la disposizione censurata non si riferirebbe a una sanzione di tipo fisso quale è quella esaminata da questa Corte con la sentenza n. 185 del 2021, richiamata dal giudice *a quo*; sicché sarebbe erroneo, se non addirittura fuorviante, il riferimento al criterio utilizzato per sindacare la ragionevolezza dei trattamenti sanzionatori rigidi.

L'eccezione non coglie nel segno.

Il TAR Lazio è, invero, ben consapevole che la sanzione posta alla sua attenzione non è fissa in senso stretto, ma – argomentando diffusamente al riguardo – ritiene che, «pur non imponendo una sanzione unica e fissa», essa sollevi, quanto al profilo della proporzionalità e a quello dell'individualizzazione della pena, «analoghe criticità» rispetto a quelle già esaminate dal richiamato precedente.

L’estensione, o meno, al caso odierno delle argomentazioni svolte da questa Corte in detta pronuncia, come pure dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di sanzioni fisse, è valutazione che attiene al merito e non inficia, in punto di ammissibilità, l’articolato iter argomentativo del rimettente sulla non manifesta infondatezza delle questioni.

6.2.– La difesa del Presidente del Consiglio ha poi messo in evidenza un ulteriore profilo di inammissibilità, consistente nella mancata individuazione, da parte del rimettente, di fattispecie analoghe con cui confrontare la disciplina in esame per verificarne la ragionevolezza.

Anche tale rilievo va disatteso.

Il giudice *a quo* ha, infatti, censurato la sproporzione della sanzione sotto il profilo intrinseco del difetto di ragionevolezza, sicché la denunciata violazione del principio di proporzionalità è del tutto sganciata dall’individuazione di un *tertium comparationis*.

6.3.– Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio sono pertanto ammissibili e possono essere esaminate nel merito.

7.– Nonostante il dubbio di costituzionalità prospettato a questa Corte sia circoscritto a uno specifico profilo del comma 2 dell’art. 9 del “decreto Dignità”, il *thema decidendum* richiede un’analisi della disposizione nel suo complesso e, ancor prima, una breve ricostruzione dello scenario, normativo e giurisprudenziale, in cui essa si colloca. Pure utile risulta considerare la prassi applicativa concernente l’apparato sanzionatorio di cui all’art. 9 così come sviluppatasi tramite le delibere dell’AGCOM, che, ai sensi del comma 3 della medesima previsione, è l’Autorità competente alla contestazione degli illeciti e all’irrogazione delle sanzioni in discorso.

7.1.– Attorno al gioco e alle scommesse con vincite in denaro si è negli anni sviluppato un fiorente settore economico, che vede il volume totale delle giocate in continua espansione, specie per il dilagante utilizzo dei canali on line. Crescente è, al contempo, l’impatto negativo sulla collettività, che genera imponenti costi sociali con elevate ripercussioni economiche, di cui pure occorrerebbe tenere conto nel valutare l’effettiva consistenza dei benefici erariali del comparto (benefici derivanti da entrate, che peraltro, come segnala la Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2025, proprio per la crescita del gioco on line, sono diminuite, nell’anno di riferimento, dello 0,7 per cento, nonostante la raccolta lorda abbia registrato una crescita del 4,8 per cento rispetto all’anno precedente).

Si tratta di un impatto dovuto *in primis* alla messa a repentaglio della salute individuale e collettiva, in ragione del dilagare del gioco d’azzardo patologico, che richiede poi a Stato e regioni una gestione di tale patologia finalizzata alla cura e al recupero dei soggetti che ne sono vittime.

Accanto agli effetti di natura sanitaria, il gioco produce poi numerose ulteriori conseguenze, anch’esse con riflessi dannosi sulla collettività, di meno agevole identificazione, ma comunque di significativa portata. Si pensi anzitutto ai costi sociali prodotti dalle rotture nelle relazioni familiari, dalla dispersione scolastica e – in senso più lato – dall’abbandono di prospettive di avanzamento negli studi superiori e/o universitari, come pure, più in radice, dalla diffusione del senso di isolamento o di angoscia per il futuro, che talvolta sfocia nel gesto estremo del suicidio. Si osservano, poi, rilevanti contraccolpi sul patrimonio degli interessati, spinti dal gioco in situazioni di sovraindebitamento e di crisi, che si riflettono, indirettamente, sulle finanze pubbliche utilizzate per fronteggiare richieste di sussidi e di incentivi fiscali. Ancora, non mancano risvolti occupazionali, come l’assenteismo e lo scarso rendimento lavorativo, suscettibili di incidere in senso peggiorativo sulla produttività. Infine, non va

sottovalutata l'agevolazione degli affari illeciti della criminalità organizzata che, proprio nel gioco d'azzardo e nelle scommesse, ha trovato un canale privilegiato per le attività di riciclaggio e usura.

7.2.– A fronte della molteplicità degli interessi coinvolti, di rilevanza tale da incidere su «plurimi beni costituzionali, quali la sicurezza, l'ordine pubblico, la libertà di iniziativa economica e la salute, individuale e collettiva» (sentenza n. 104 del 2025), il legislatore ha elaborato negli anni svariate risposte normative, nel tentativo di contemperare le diverse esigenze.

Dopo una prima fase storica in cui il gioco era fortemente limitato e disincentivato, sottoposto a stringenti limiti penali e controlli di polizia e riservato allo Stato per ragioni di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, si è passati, sulla spinta europea, a una sostanziale liberalizzazione del settore attraverso il rilascio di concessioni a privati e la diffusione di nuove forme di gioco allo scopo di utilizzarne i proventi come risorsa di bilancio. In un periodo ancora successivo, preso atto (in primo luogo a livello regionale) dei problemi sanitari connessi al fenomeno ed «[e]sclusa […] una risposta di "tipo proibizionistico"» (sentenza n. 185 del 2021), sono state adottate misure tese al contrasto della ludopatia, che, come questa Corte ha già osservato, «si muovono su una pluralità di piani» (ancora sentenza n. 185 del 2021).

In particolare, accanto all'inserimento della dipendenza da gioco d'azzardo fra le patologie contemplate 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), per la cui cura si delineano prestazioni sanitarie che costituiscono livelli essenziali di assistenza, vanno ricordate le misure di prevenzione logistica, consistenti nell'imposizione di distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti "sensibili" (art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012); gli interventi a tutela dei minori, quali il divieto di ammetterli a partecipare a giochi con vincita di denaro (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); le limitazioni o i divieti concernenti la pubblicità di giochi e scommesse.

7.2.1.– Con specifico riguardo a tale ultimo profilo – su cui vertono le odierne questioni – il legislatore ha dapprima fortemente limitato la pubblicità dei giochi con vincite in denaro, introducendo specifiche regole sulle relative comunicazioni commerciali, punite con una sanzione amministrativa da 100.000 a 500.000 euro per il caso di loro inosservanza da parte del committente del messaggio pubblicitario e del proprietario del mezzo di diffusione (art. 7, commi 4 e 6, del d.l. n. 158 del 2012; art. 1, commi da 937 a 940, della legge 28 dicembre 2015, n. 218, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016»).

In un secondo momento, con l'art. 9 del "decreto Dignità", è stato introdotto un divieto generalizzato di pubblicità concernente il gioco e le scommesse con vincite in denaro nonché il gioco d'azzardo, effettuata su qualsiasi mezzo di comunicazione, la cui inosservanza è punita dalla norma censurata nel presente giudizio.

Più in dettaglio, il comma 1 dell'appena richiamata previsione, «[a]i fini del rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto alla ludopatia», contiene un divieto di pubblicità del gioco a pagamento caratterizzato da un perimetro, oggettivo e soggettivo, particolarmente ampio. Esso ricomprende, infatti, tre diverse tipologie di condotte illecite: la pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, «comunque effettuata e su qualunque mezzo»; le sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi; ogni altra forma di comunicazione di contenuto promozionale. Parallelamente, la disposizione individua tre distinte categorie di destinatari del

divieto: il committente; il proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione; l'organizzatore della manifestazione, evento o attività.

È bene chiarire che, nonostante la sua ampiezza, il divieto di cui al comma 1 dell'art. 9 si differenzia significativamente dal divieto imposto ai titolari di pubblici esercizi di mettere a disposizione apparecchiature connesse a internet idonee ad accedere al gioco d'azzardo on line, in origine sancito dall'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, che è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con la recente sentenza n. 104 del 2025. Quel divieto, nella sua indiscriminata estensione, è stato ritenuto «eccessivamente inclusivo» perché «riferito a una gamma assai estesa di comportamenti, connotati da un diverso grado di offensività degli interessi protetti e da rilevanti differenze di disvalore» (sentenza n. 104 del 2025), cui erano riconducibili anche condotte lecite. Non parimenti può dirsi, invece, per quanto concerne il divieto generalizzato di pubblicità concernente giochi e scommesse, nel cui perimetro applicativo sono sì riconducibili molteplici ed eterogenee forme di pubblicità e di promozione del gioco a pagamento, tutte però accomunate dal tratto illecito del costituire esse stesse pubblicità vietata del gioco.

Il successivo comma 2 – oggetto delle questioni odierne – sanziona l'inosservanza del divieto con un meccanismo strutturato lungo due binari: il primo, apparentemente generale, prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo «pari al 20 per cento del valore della sponsorizzazione o della pubblicità» (percentuale originariamente fissata al 5 per cento e poi così aumentata in sede di conversione del decreto-legge), mentre il secondo, apparentemente residuale, dispone che l'importo della sanzione deve essere «in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000». La soglia di 50.000 euro non integra, quindi, né una sanzione fissa né il limite inferiore di una forbice edittale, come sostenuto dalla difesa statale: nel suo complesso la norma è costruita attorno a una sanzione proporzionale che non può, tuttavia, scendere al di sotto del limite minimo.

Merita, infine, puntualizzare come il divieto di cui al comma 1 dell'art. 9 del "decreto Dignità" sia tuttora in vigore nonostante il legislatore, con il recente d.lgs. n. 41 del 2024, abbia disciplinato il gioco a distanza e contestualmente dettato i «principi fondamentali» per l'esercizio del gioco pubblico, valevoli tanto per il comparto on line, quanto per la rete fisica (per la cui disciplina di dettaglio deve però attendersi un ulteriore decreto legislativo che sarà adottato all'esito di un'apposita intesa tra Stato, regioni ed enti locali: art. 1, comma 2). L'art. 24 di tale decreto legislativo ha infatti rinviato a successivi interventi legislativi l'individuazione delle norme statali «che sono o restano abrogate in ragione della loro incompatibilità con quelle del presente decreto» e l'adozione delle «norme di occorrente coordinamento formale e sostanziale», specificando, altresì, che fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo con cui saranno individuate le norme da considerarsi abrogate, «alle violazioni previste dalle vigenti disposizioni di legge continuano ad applicarsi le relative sanzioni». Rispetto alla nuova normativa va, peraltro, evidenziato che l'art. 14 del d.lgs. n. 41 del 2024 ribadisce che «[o]biettivo primario» della disciplina dei giochi è «perseguire piena e affidabile protezione della salute del giocatore attraverso misure idonee a prevenire ogni modalità di gioco che possa generare disturbi patologici del comportamento o forme di gioco d'azzardo patologico» e che il successivo art. 15 introduce specifici obblighi e facoltà in capo ai concessionari per la raccolta dei giochi pubblici a distanza, concernenti la realizzazione di campagne di informazione e iniziative di comunicazione funzionali alla diffusione del gioco sicuro e responsabile nonché alla prevenzione e al contrasto del gioco patologico. Proprio la coesistenza della nuova normativa con il divieto di pubblicità sancito dall'art. 9 del d.l. n. 87 del 2018 ha indotto l'AGCOM ad avviare una consultazione pubblica relativa alla necessità di un atto integrativo delle Linee guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del d.l. n. 87 del 2018, come convertito, per le campagne di comunicazione contro la ludopatia, emanate dalla medesima Autorità il 18 aprile 2019, al fine di chiarire i limiti delle pratiche comunicative in materia di gioco responsabile e contestualmente prevenire forme surrettizie di promozione del gioco a pagamento che restano vietate dall'appena richiamato art. 9 (delibera n. 85/26/CONS).

7.3.– Alcune fra le numerose disposizioni concernenti le scommesse e il gioco d'azzardo susseguitesi nel tempo sono state già scrutinate da questa Corte, che, pur quando si è pronunziata nel senso della loro illegittimità costituzionale, non ha mai mancato di sottolineare come il gioco costituisca 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)» (sentenza n. 104 del 2025). Patologia «frequentemente […] incoraggiata dall'illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna, che ha spesso come conseguenza l'attrazione verso il gioco d'azzardo di quelle componenti più deboli e meno facoltose della società» (ancora, sentenza n. 54 del 2024) e che rappresenta «uno di quegli ostacoli di fatto che è compito della Repubblica rimuovere» (ancora, sentenza n. 54 del 2024).

Sempre questa Corte ha pure evidenziato che «[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» (sentenza n. 104 del 2025).

Anche a livello europeo, la Corte di giustizia ha più volte rimarcato le peculiarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo via internet, sottolineando che essa costituisce «una fonte di rischi di natura differente e di maggiore entità in materia di tutela dei consumatori, e specialmente dei giovani e delle persone aventi una particolare inclinazione al gioco o predisposte allo sviluppo di tale inclinazione, in confronto ai mercati tradizionali di tali giochi. Oltre alla già menzionata mancanza di contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, la facilità tutta particolare e la permanenza dell'accesso ai giochi proposti su internet, nonché il volume e la frequenza potenzialmente elevati di una simile offerta a carattere internazionale, in un ambiente per di più caratterizzato dall'isolamento del giocatore, dall'anonimato e da un'assenza di controllo sociale, costituiscono altrettanti fattori idonei a favorire uno sviluppo della dipendenza dal gioco e delle spese eccessive legate a quest'ultimo e, di conseguenza, ad accrescere le conseguenze sociali e morali negative che vi si ricollegano, così come evidenziate da una costante giurisprudenza» (in tali termini, CGUE, grande sezione, sentenza 8 settembre 2010, causa C-46/08, Carmen Media Group Ltd.; in senso analogo, sesta sezione, sentenza 28 febbraio 2018, causa C-3/17, Sporting Odds Ltd.; grande sezione, sentenza 8 settembre 2009, causa C42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International).

7.4.– Per completare lo scenario di riferimento, è utile ora svolgere qualche breve considerazione in merito alla casistica applicativa del meccanismo sanzionatorio di cui al comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 87 del 2018, così come risultante dalle delibere dell'AGCOM, reperibili sul sito dell'Autorità.

Nonostante la già rappresentata ampiezza del perimetro del divieto e l'apparente centralità, per la determinazione della sanzione, del criterio proporzionale al valore della sponsorizzazione o della pubblicità, la prevalenza delle sanzioni irrogate dall'AGCOM risulta invero quantificata sulla base del criterio della soglia minima, con un importo, ove necessario (come nel caso oggetto del giudizio *a quo*), moltiplicato per ogni violazione accertata.

Alla maggior parte delle condotte illecite accertate dall'AGCOM non è correlato, infatti, un valore superiore a 250.000 euro, cioè tale da consentire alla sanzione proporzionale di attestarsi sopra l'importo minimo di 50.000 euro. E ciò per una duplice ragione.

Anzitutto, la stessa presenza di un divieto di tal sorta scoraggia, alla luce della loro manifesta illiceità, la stipula di "tradizionali" contratti di sponsorizzazione o di pubblicità di rilevante valore, aventi a oggetto giochi e scommesse o il gioco d'azzardo (qui tralasciando peraltro ogni ulteriore considerazione circa sia la difficoltà di definire puntualmente, in specie

con riferimento a sponsorizzazioni, il concetto di "valore" richiamato dalla norma, sia la singolarità di una sanzione che colpisce il solo 20 per cento del valore di un contratto con oggetto illecito).

Va, inoltre, tenuto in considerazione che a essere sanzionate con maggior frequenza dall'AGCOM sono condotte realizzate, come nel caso in esame, mediante i *social media* e, in particolare, attraverso piattaforme on line. E tali condotte, sia pur nella loro grande eterogeneità, generano ricavi molto spesso esigui, se non addirittura del tutto assenti, così da non raggiungere quella soglia minima fissata dalla legge che consente all'Autorità di irrogare la sanzione in misura proporzionale, rendendo quindi inapplicabile il criterio in questione.

Quanto detto è vero anzitutto con riguardo ai "proprietari dei mezzi di diffusione", termine con cui, nel contesto dei *social media*, ci si riferisce ai cosiddetti *content creator*, (vale a dire ai titolari dei canali aperti sulle piattaforme on line, su cui possono essere caricati e diffusi contenuti di vario genere, visibili da un pubblico più o meno ampio, con correlate – ma non necessariamente presenti – forme di monetizzazione di tali contenuti e con diversificate condizioni di adesione alle piattaforme medesime). Ma lo stesso vale anche in riferimento ai "proprietari dei siti di diffusione", termine con cui, sempre nel mondo dei *social media*, ci si riferisce alle grandi società che gestiscono le principali piattaforme presenti sul mercato e che costituiscono il punto di accesso al web per la condivisione di video e altri contenuti da parte degli utenti (accesso reso possibile sulla base di svariate tipologie di relazioni contrattuali intercorrenti con tali società, dalle quali scaturisce, per queste ultime, anche un più o meno stringente obbligo di verifica dei contenuti immessi dagli utenti). A conferma di ciò, basti pensare che è proprio l'importo di 50.000 euro moltiplicato per un alto numero di violazioni a consentire di irrogare sanzioni assai elevate a queste ultime grandi società (come verificatosi, ad esempio, per le società Google Ireland Limited e Twitch Interactive Germany, proprietarie delle piattaforme su cui erano aperti i canali del ricorrente del giudizio *a quo*, nei confronti delle quali l'AGCOM ha adottato una sanzione pari, rispettivamente, a 2.250.000,00 e 900.000,00 euro; delibere 317/23/CONS e 318/23/CONS).

Del resto, anche alla luce di quanto appena esposto, non sembra revocabile in dubbio il fatto che pure condotte illecite generatrici di profitti modesti, se non addirittura inesistenti, e condotte non commissionate o concertate con le case da gioco (o altri operatori del settore) possano risultare di significativa pericolosità rispetto agli interessi tutelati e ai beni costituzionali coinvolti dalla norma in esame, così da meritare una sanzione. Tale pericolosità non è infatti in alcun modo correlata al guadagno direttamente generato dalle attività promozionali/pubblicitarie ed è anzi riscontrabile, come accaduto nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*, anche nel caso di condotte poste in essere da un *content creator* in modo autonomo e del tutto indipendente da qualsivoglia preventivo accordo con un committente o comunque con una società di gioco.

8.– Tanto premesso, si possono ora esaminare le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal TAR Lazio, a partire da quella concernente l'asserita violazione dell'art. 3 Cost. in combinato disposto con l'art. 42 Cost., giacché la soglia minima inderogabile prevista dal comma 2 dell'art. 9 del "decreto Dignità" risulterebbe manifestamente sproporzionata.

8.1.– La questione è fondata perché l'ampiezza della fattispecie in esame – nonostante la pericolosità accomuni tutte le condotte a essa riconducibili – può effettivamente rendere la rigida soglia minima manifestamente sproporzionata, con riguardo ad alcuni fra i destinatari del divieto e a talune fra le molteplici condotte connotate dalla natura illecita della pubblicità del gioco a pagamento. Essa è, dunque, lesiva degli artt. 3 e 42 Cost., per l'incisione sul patrimonio del trasgressore da ritenere esorbitante rispetto al reale disvalore del fatto.

Va, infatti, condivisa la prospettazione del TAR Lazio sulla natura "punitiva" del meccanismo sanzionatorio individuato dall'art. 9, comma 2, del "decreto Dignità", che ha in

comune con le pene in senso stretto non solo il contenuto afflittivo, ma soprattutto la causa giuridica che ne giustifica l'imposizione (e cioè il fatto illecito precedentemente commesso). Tale meccanismo può risultare eccessivo quando applicato a episodi marginali, quale ad esempio un'attività promozionale occasionale svolta, come nella specie, da una persona fisica che agisce, su una piattaforma on line, al di fuori di ogni logica imprenditoriale su un canale non monotematico accessibile a una ristretta cerchia di utenti. Ciò senza che, ai fini di una riduzione dell'importo, possa essere tenuta in alcuna considerazione neppure la condizione economica del trasgressore.

8.2.– Questa Corte ha, infatti, ormai più volte riconosciuto che «il principio della proporzionalità delle sanzioni rispetto alla gravità dell'illecito si applica anche al di fuori dei confini della responsabilità penale, e in particolare alla materia delle sanzioni amministrative a carattere punitivo, rispetto alle quali esso trova il proprio fondamento nell'art. 3 Cost., in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione (sentenza n. 112 del 2019)» (sentenza n. 95 del 2022; in senso conforme, da ultimo, sentenza n. 108 del 2026).

Dal principio di proporzionalità delle pene la giurisprudenza costituzionale ha poi tratto due corollari, anche essi applicabili alle sanzioni amministrative "punitive".

Il primo di essi richiede che la sanzione «sia "individualizzata", e cioè commisurata dal giudice (o comunque dall'autorità preposta alla sua irrogazione) tenendo conto di tutte le circostanze del caso concreto, che risultino rilevanti per determinare – in particolare – la gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito (in questo senso, ad esempio, sentenze n. 112 del 2019, punto 8.3.6. del *Considerato in diritto*; n. 46 del 2023, punto 14 del *Considerato in diritto*). […] Il secondo corollario, specificamente calibrato – invece – sulle misure di carattere punitivo che incidano sul patrimonio del soggetto interessato, richiede che il loro importo tenga conto delle condizioni economiche e patrimoniali del reo al momento della condanna, sì da assicurare un impatto soggettivamente eguale della sanzione su persone che abbiano disponibilità economiche differenti (sentenza n. 28 del 2022, punto 6.2. del *Considerato in diritto*; analogamente, più di recente, sentenza n. 7 del 2025, punto 3.2. del *Considerato in diritto*)» (ancora, sentenza n. 108 del 2026).

Di conseguenza, una soglia minima innegabilmente improntata «a marcata severità» (sentenza n. 185 del 2021) qual è quella di cui al comma 2 dell'art. 9 deve poter essere mitigata in ipotesi in cui essa dia luogo a una sproporzione evidente.

8.3.– Per raggiungere tale risultato e così rimediare all'evidenziato *vulnus* non è, tuttavia, percorribile la via, prospettata dal TAR, di una pronuncia meramente ablativa con conseguente espansione del criterio proporzionale di determinazione della sanzione.

A differenza, infatti, della sentenza n. 185 del 2021 – che, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 6, secondo periodo, del d.l. n. 158 del 2012, nella parte in cui comminava ai titolari di sale giochi e scommesse la sanzione amministrativa fissa di 50.000 euro per la violazione degli obblighi di avvertimento sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo, non ha ravvisato una lacuna di tutela, essendo le condotte sanzionate dalla norma «sensibilmente antecedenti la concreta offesa all'interesse protetto», ossia la tutela della salute –, nel caso oggi all'esame una tale lacuna sussisterebbe nei tutt'altro che rari casi in cui la misura proporzionale del 20 per cento determinerebbe un importo della sanzione irrisorio o addirittura pari a zero, rivelandosi così «foriera di "insostenibili vuoti di tutela" per gli interessi protetti dalla norma incisa» (sentenza n. 185 del 2021).

Un importo minimo della sanzione in grado di svolgere efficacemente una funzione deterrente costituisce, invero, un necessario presidio per i beni protetti dalla norma, primo tra tutti quello della tutela della salute ex art. 32 Cost., in rapporto al grave disvalore connotante

le varie condotte ricomprese nel perimetro applicativo del divieto, tutte accomunate dal «tratto qualificante» (sentenza 101 del 2025) che risiede nell'inosservanza del divieto di pubblicità, sotto qualsiasi forma, del gioco a pagamento.

Pertanto, «[i]l deficit di tutela conseguente all'ablazione della norma denunciata» (ancora sentenza n. 185 del 2021) giunge a un livello che, secondo la giurisprudenza costituzionale, rende indispensabile la ricerca di una soluzione sanzionatoria alternativa, costituzionalmente adeguata.

8.4.– Per assicurare, allora, l'esigenza, più volte sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale, «che non venga meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato [,] evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata» (sentenza n. 194 del 2023 e precedenti ivi citati) – al contempo evitando «il radicale svilimento della capacità deterrente della norma» in discorso (sentenza n. 212 del 2019) –, risulta sufficiente consentire una modulazione verso il basso del limite minimo adesso inderogabile previsto dal comma 2 dell'art. 9 al lume dei principi di ragionevolezza e proporzionalità che devono presiedere la determinazione di ogni sanzione di natura punitiva (analogamente, con riferimento al diverso campo delle sanzioni disciplinari, sentenza n. 51 del 2024).

A tale scopo soccorrono i criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689 del 1981, cui, peraltro, per l'applicazione della sanzione la stessa disposizione censurata fa rinvio («ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689») e che l'AGCOM già abitualmente utilizza, nell'ottica però – a fronte dell'insormontabile dato testuale del comma 2 dell'art. 9 – del solo innalzamento dell'importo della sanzione medesima.

Tali criteri – che danno rilievo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche – dovranno essere impiegati anche al fine di consentire una modulazione verso il basso della sanzione, in tutti i casi in cui il minimo di 50.000 euro risulti manifestamente sproporzionato.

Si tratta, come è noto, di criteri che il legislatore ha introdotto per consentire la concreta determinazione della sanzione all'interno di un minimo e di un massimo edittali precisamente individuati, ossia di una vera e propria "forbice sanzionatoria" che, nella specie, come chiarito, non ricorre. Tuttavia, come ribadito di recente (sentenza n. 149 del 2026), «la giurisprudenza costituzionale, sin dalla sentenza n. 236 del 2016, ritiene possibile, per scongiurare l'accertata violazione di un principio o di un diritto riconosciuti dalla Costituzione, individuare "precisi punti di riferimento", da utilizzare come soluzioni già esistenti nell'ordinamento (sentenza n. 31 del 2025). Tanto più quando viene in rilievo la tutela di diritti fondamentali, proprio in mancanza di "un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*", diviene praticabile la ricerca di "rime adeguate" (sentenza n. 222 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2019)».

Ciò posto, l'applicazione dei criteri suddetti consente di introdurre un rimedio immediato agli accertati vizi di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, assicurando al contempo la perdurante operatività dell'efficacia deterrente della sanzione, «sebbene entro limiti costituzionalmente tollerabili, nel rispetto della logica ispiratrice della scelta del legislatore (sentenze n. 128 del 2024, n. 28 del 2022 e n. 63 del 2021)» (così, ancora, sentenza n. 149 del 2026).

8.5.– Alla luce di quanto sopra, l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 87 del 2018, va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 42 Cost., nella parte in cui prevede «e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000», anziché «, ma

non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000, salva la possibilità di applicare un importo minore, in caso di manifesta sproporzione della sanzione rispetto alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche».

9.– Rimangono assorbite le restanti questioni.

10.– Resta in ogni caso ferma la discrezionalità del legislatore nel determinare un diverso meccanismo sanzionatorio a presidio del divieto di pubblicità concernente il gioco e le scommesse con vincite in denaro nonché il gioco d'azzardo, al fine di assicurare misure di contrasto alla ludopatia che, nel rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza e individualizzazione della sanzione, risultino quanto più efficaci possibile al fine di assicurare tutela ai plurimi e rilevanti interessi di rango costituzionale sopra richiamati (punti 7.1., 7.2. e 7.3.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96, nella parte in cui prevede «e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000», anziché «, ma non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000, salva la possibilità di applicare un importo minore, in caso di manifesta sproporzione rispetto alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della

Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.