

deberti_jacchia

Rassegna Stampa

De Berti Jacchia	Data: 7 ottobre 2026
Testata: Norme & Tributi Plus – Il Sole 24 Ore	Professionisti: Antonella Terranova, Ilaria Sgrilli, Michele De Zio

Norme&TributiPlus

AMMINISTRATIVO ■ 07 ottobre 2026

FREE

Gioco online: il Consiglio di Stato traccia i confini tra tutela della salute e libertà di impresa

Anche le misure ispirate a finalità di salute pubblica devono superare un test di proporzionalità e non possono tradursi in divieti totali e indiscriminati, pena l'illegittimità per compressione eccessiva della libertà di impresa

di Antonella Terranova, Ilaria Sgrilli, Michele De Zio*

Il Consiglio di Stato ha **annullato il divieto assoluto**, imposto dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, di installare **apparecchiature connesse a internet nei punti vendita ricariche (P.V.R.) collegati ai concessionari del gioco a distanza**. Con la *sentenza n. 7220/2026*, pubblicata il 30 settembre 2026, la Sezione Sesta ha ritenuto la misura **sproporzionata**, riprendendo gli stessi argomenti con cui la Corte Costituzionale aveva già bocciato una norma analoga del 2012, e ha ridisegnato **i confini tra tutela della salute pubblica e libertà di impresa nel settore del gioco online**.

La vicenda nasce dal ricorso di decine di internet point ed esercenti, operanti come P.V.R. al servizio dei concessionari del gioco a distanza, contro la *determinazione direttoriale ADM del 25 ottobre 2024* che aveva istituito l'albo dei punti vendita ricariche in attuazione del d.lgs. n. 41/2024, oltre alle FAQ con cui l'Agenzia aveva chiarito l'applicazione delle nuove regole. Il **Tar per il Lazio** aveva dato ragione agli esercenti solo in parte, giudicando **illegittima l'applicazione immediata della riforma ai concessionari ancora in regime di proroga tecnica**, ma senza entrare nel merito delle altre doglianze. Sia gli esercenti che l'Agenzia avevano così portato la questione davanti al Consiglio di Stato, con appello principale e incidentale.

Il nodo centrale: internet point esclusi dal mercato delle ricariche

Al cuore della controversia c'era una regola che, di fatto, cancellava gli internet point dal mercato: **il divieto di installare o mettere a disposizione dei clienti apparecchiature che, tramite connessione telematica, permettessero di accedere all'offerta di gioco online**. Una previsione che il Consiglio di Stato ha riconosciuto come il calco di una norma già vista: *l'art. 7, comma 3-quater, del decreto legge n. 158/2012*, dichiarato **incostituzionale** appena un anno fa, nel 2025, perché, pur mirando alla **prevenzione della ludopatia**, finiva per **colpire in modo indiscriminato situazioni molto diverse tra loro, sacrificando in modo sproporzionato la libertà di impresa**.

I giudici di Palazzo Spada hanno applicato lo stesso ragionamento, richiamando anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea sulla **proporzionalità delle restrizioni al gioco d'azzardo**: gli Stati possono limitare il gioco per tutelare la salute pubblica, ma le misure restrittive devono davvero rispondere a quell'obiettivo, senza eccedere quanto necessario. Il **divieto generalizzato imposto ai P.V.R.**, si legge nella sentenza, non supera questo test ed è stato quindi **annullato** – restando comunque **salva la possibilità per l'Agenzia di adottare in futuro una regola più equilibrata**.

Il tetto di 100 euro a settimana per le ricariche in contanti resta in piedi

Non tutte le battaglie degli esercenti sono andate a buon fine. **Bocciata**, ad esempio, la richiesta di **cancellare il nuovo limite di 100 euro a settimana per le ricariche in contanti o con strumenti assimilabili**, come le *scratch card*, che ha **sostituito il precedente tetto di 5.000 euro per singola operazione**. Per il Consiglio di Stato la norma non ha nulla a che vedere con l'antiriciclaggio, come sostenuto dagli appellanti, ma risponde a una logica diversa: **prevenire la ludopatia e tutelare i soggetti più vulnerabili**, obiettivo che la legge delega del 2023 pone esplicitamente tra i criteri della riforma.

La differenza di trattamento tra contante e strumenti di pagamento tracciabili, spiegano i giudici, non è casuale: il contante rende più difficile, per il giocatore stesso o per i suoi familiari, accorgersi dell'entità reale della spesa di gioco, mentre i pagamenti tracciati lasciano una traccia visibile e più facilmente controllabile. Il Collegio ha anche **escluso che il limite spinga i giocatori verso il mercato illegale**, osservando che riguarda solo alcune modalità di pagamento e che, calcolato su base mensile, consente comunque volumi di ricarica tutt'altro che irrisori.

Confermato anche il divieto di prelievo dal conto di gioco

Respinta infine la censura sul divieto, per i P.V.R., di consentire il prelievo delle somme presenti sui conti di gioco: gli esercenti sostenevano si trattasse di un'operazione diversa dal pagamento delle vincite, in quanto tale consentita. Il Consiglio di Stato non è stato dello stesso avviso, ritenendo che prelevare denaro da un conto dopo l'accredito di una vincita equivalga, in pratica, a **incassarla indirettamente**: il divieto di prelievo, quindi, è un corollario necessario e **coerente del divieto di pagamento delle vincite già previsto dalla legge delega**.

L'appello incidentale dell'agenzia: confermata l'esigenza di un regime transitorio

Sul fronte opposto, anche l'appello incidentale dell'Agenzia è stato respinto. ADM contestava la parte della sentenza di primo grado che aveva giudicato **illegittima l'applicazione immediata del nuovo albo dei P.V.R. ai concessionari ancora in proroga tecnica**, in attesa della conclusione della gara per l'assegnazione delle nuove concessioni. Per il Consiglio di Stato, far scattare subito le nuove regole sui punti vendita avrebbe finito per incidere, indirettamente ma concretamente, sugli stessi **rapporti di concessione**, scompaginando **un equilibrio che la normativa intendeva invece mantenere stabile fino alla conclusione della procedura di gara**, a tutela del **legittimo affidamento dei concessionari**.

Cosa cambia ora per gli operatori

Il messaggio che arriva da Palazzo Spada è netto: nel settore del gioco, anche le **misure ispirate a finalità di salute pubblica** devono superare un **test di proporzionalità** e non possono tradursi in **divieti totali e indiscriminati**, pena l'**illegittimità per compressione eccessiva della libertà di impresa**. Allo stesso tempo, **misure più mirate e calibrate** - come il tetto alle ricariche in contanti - restano **legittime** quando sono realmente **funzionali all'obiettivo** dichiarato.

**Antonella Terranova, Ilaria Sgrilli e Michele De Zio, Studio Legale De Berti Jacchia*