

# Per l'Unione Europea i distanziometri vanno rivisti?

**La sentenza emessa il 16 ottobre 2025 dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Ottava Sezione), nelle cause riunite sul rinvio pregiudiziale del giudice spagnolo del Tribunale Superiore di Giustizia della Comunità Valenciana, ha fornito una serie di indicazioni molto interessanti sulle caratteristiche che devono avere i distanziometri (ed in generale le restrizioni del gioco e quindi si ritiene anche le riduzioni di orari). Sono indicati con estrema chiarezza i parametri da verificare per un vaglio delle misure sotto il profilo delle regole unionali, mentre lascia qualche dubbio l'analisi del modo con cui viene analizzato il caso concreto. Ma si tratta di dubbi che sono comunque utili per valutare nuovamente il caso italiano**

**A**nzitutto va precisato che il distanziometro di Valencia ha caratteristiche particolari rispetto a quelle dei distanziometri solitamente normati in Italia.

Per sale giochi e locali scommesse si applica una distanza di 850 metri (e qui sembra una distanza molto ampia rispetto ai dati italiani) dall'unica tipologia di luogo sensibile identificato come "istituto di insegnamento secondario obbligatorio, diploma liceale, cicli di formazione professionale di base e corsi artistici professionali" (sotto questo aspetto si nota che non è prevista in Spagna quella lista di diversi tipi di luoghi sensibili troppo lunga e mai omogenea nelle diverse regioni italiane). Peraltro, ai punti che si trovano in aree residenziali, non si applica il distanziometro (questo è un altro elemento distintivo spagnolo, meno severo dei parametri espulsivi italiani). Inoltre, a sale giochi, locali scommesse e bingo si applica anche un criterio di distanza tra punti di 500 metri (la cui sovrapposizione con il distanziometro da luoghi sensibili sembra spiegarsi unicamente col fatto che il distanziometro

spagnolo da luoghi sensibili presenti parametri meno espulsivi di quello italiano). Agli apparecchi di tipo B è riconosciuta una moratoria di 5 anni prima dell'applicazione della norma.

Non sono invece colpite dal distanziometro le altre tipologie di gioco delle Lotterie gestite dallo Stato (sotto questo profilo si rileva un'analogia con la non omogenea applicazione del distanziometro italiano a tutte le tipologie di gioco). Inoltre, la legislazione spagnola prevede altre forme di limitazione "a) il divieto di accesso e di partecipazione ai minori, agli interdetti con sentenza definitiva, ai dirigenti di enti sportivi e agli arbitri di attività su cui si effettuano scommesse, ai dirigenti ed azionisti di società di scommesse, alle persone che detengono armi, alcolizzate o sotto effetto di sostanze psicotrope, che disturbano lo svolgimento dei giochi, alle persone iscritte nel Registro delle persone escluse dall'accesso al gioco; b) il divieto di pubblicità, promozione o sponsorizzazione e di qualsiasi forma di promozione commerciale, comprese quelle telematiche attraverso le reti di comunicazione sociale, nonché di promozione del gioco

all'esterno dei locali, della pubblicità statica sulle strade pubbliche e sui mezzi di trasporto, manifesti o immagini su qualsiasi supporto" (si tratta di limitazioni in gran parte sovrapponibili con le limitazioni previste dall'ordinamento italiano).

## **L'eventuale violazione della libertà unionale di stabilimento va valutata alla luce delle restrizioni imposte sul territorio**

Quando le norme trovano applicazione in uno Stato (come ad esempio il distanziometro), queste possono impattare anche sulle decisioni di operatori stranieri. Ed infatti "come risulta da una giurisprudenza costante della Corte, quando il giudice del rinvio si rivolge a essa nell'ambito di un procedimento di annullamento di disposizioni applicabili non solo nei confronti dei cittadini nazionali, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri, la decisione che tale giudice adotterà a seguito della sentenza della Corte pronunciata in via pregiudiziale produrrà effetti anche nei confronti di questi ultimi cittadini".

E occorre tenere presente che "devono essere considerate restrizioni alla libertà



di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno attrattivo l'esercizio di tale libertà (sentenza del 25 aprile 2024, Edil Work 2 e S.T., C-276/22, EU:C:2024:348, punto 30 e giurisprudenza citata)". Dunque anche distanziometri e perché no, si aggiunge, anche limitazioni di orari.

### **Esiste una giustificazione a tali restrizioni? La Corte conferma di sì, ricorda le giustificazioni ma pone come vincolo il limite della proporzionalità**

Per esprimere un giudizio occorre anzitutto valutare se l'ordinamento unionale prevede ipotesi che giustificano l'esistenza di limitazioni.

E sul punto la sentenza ricorda che la giurisprudenza della Corte ha già codificato una serie di ipotesi "di motivi imperativi di interesse generale, quali gli obiettivi di tutela dei consumatori, di lotta alla frode e di prevenzione dell'incitamento dei cittadini a una spesa eccessiva collegata al gioco, nonché di prevenzione di turbative dell'ordine sociale in generale, che possono (...) giustificare talune restrizioni (v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2010, Sjöberg e Gerdin, C-447/08 e C-448/08, EU:C:2010:415, ...)".

In particolare, se è vero che "la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale" e se è vero che, "in assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione, gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale" ed è quindi vero che "gli Stati membri sono (...) liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in

materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito", tuttavia è anche vero che "le restrizioni (...) devono soddisfare le condizioni di proporzionalità che risultano dalla giurisprudenza della Corte [sentenza del 14 ottobre 2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Apparecchi automatici per il gioco d'azzardo), C-231/20, EU:C:2021:845, punto 41 e giurisprudenza citata]".

### **Oltre alla proporzionalità, un altro aspetto da verificare è che gli obiettivi (di tutela del consumatore e della salute) siano effettivamente perseguiti**

Nella sentenza viene chiarito senza mezzi termini che "tenuto conto della particolarità della situazione connessa ai giochi d'azzardo, simili obiettivi (...) [tra cui la tutela della salute] sono tali da costituire motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare restrizioni alle libertà fondamentali, quali le restrizioni di cui ai procedimenti principali, purché siano effettivamente perseguiti dalle misure in questione (...) (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985 ...)". E qui viene ben cristallizzato il fatto che l'obiettivo della salute debba essere "effettivamente" perseguito con il vincolo imposto affinché questo possa essere tollerato, benché ostacoli la libertà di stabilimento.

### **L'analisi della sussistenza dei requisiti che potrebbero sdoganare vincoli che impediscono la libertà di stabilimento deve essere fatta dal giudice nazionale, ma tenendo conto delle indicazioni della Corte**

La sentenza dunque cristallizza che "occorre esaminare (...) la proporzionalità

delle restrizioni (...), e pertanto determinare se tali misure siano idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non eccedano quanto è necessario per raggiungerli, segnatamente assicurandosi che la normativa nazionale (...) risponda effettivamente all'intento di raggiungerli in modo coerente e sistematico". Sempre per la sentenza "spetta al giudice del rinvio, tenendo conto delle indicazioni fornite dalla Corte, procedere a tale valutazione nell'ambito di una valutazione globale di tutte le circostanze". I nodi da sciogliere sono dunque questi tre.

**Distanze e orari sono idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi?**

**Le misure eccedono quanto necessario per perseguire gli obiettivi? La normativa nazionale è strutturata per raggiungere effettivamente gli obiettivi in modo coerente e sistematico?**

Sin qui i principi chiari che possono orientare le modalità di indagine di anche altre forme di limitazione del gioco, previste anche in altri Stati Membri.

### **La visione della Corte nel caso concreto**

La difficoltà sorge dopo perché, come detto, se l'analisi spetta al giudice nazionale, questo deve attenersi agli indirizzi dati dalla Corte. E la Corte si è pronunciata proponendo una risposta ai suddetti tre quesiti.

Anzitutto: distanze ed orari sono idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi?

Ebbene la Corte dice di sì perché le norme sono adottate "sulla base di studi che mostrano gli effetti negativi di una sovraesposizione dei minori ai giochi nonché di statistiche attestanti che il nu- ▶

► *mero degli stabilimenti di gioco era più che raddoppiato e che quello dei locali specificamente destinati alle scommesse era quadruplicato”.*

Ma qui l'errore è macroscopico. La domanda non è se le misure sono state adottate in presenza di un problema da risolvere (che, a quanto si legge, gli studi citati avrebbero confermato).

La domanda vera che ci si deve porre per quanto sopradescritto, è se le misure sono in grado di risolvere questi problemi. E qui gli studi sanitari, almeno per l'Italia, hanno in tutti i modi affermato il contrario, soprattutto se ci si riferisce a misure espulsive e parziali. Ed ancora: i dati storici a consuntivo hanno dimostrato chiaramente, almeno per il caso italiano, che le misure, per come strutturate, espulsive e parziali, hanno solo spostato ed addirittura aumentato il problema.

Il secondo quesito è se le misure eccedano quanto necessario per perseguire gli obiettivi. Sul punto la sentenza afferma che *“la mera esistenza di altre misure esistenti, quali il divieto per i minori di accedere agli stabilimenti di gioco e il divieto di pubblicità per tali stabilimenti, (...) non consente di giungere alla conclusione che le misure in questione non sarebbero necessarie per raggiungere tali obiettivi”* ed ancora *“mentre le misure che vietano ai minori l'accesso agli stabilimenti di gioco mirano a prevenire che questi ultimi si dedichino ai giochi, l'imposizione di distanze (...) mira a evitare la sovraesposizione e la normalizzazione di tali giochi nella vita quotidiana dei minori e di altre categorie vulnerabili della popolazione. Inoltre, se è vero che la misura di divieto di pubblicità mira a impedire la promozione dei giochi, la misura della distanza (...) mira a ridurre la concentrazione spaziale di tali stabilimenti”*. Ma anche qui la risposta non coglie nel segno rispetto al quesito posto. Il quesito non è se il divieto del gioco ai minori e il divieto della pubblicità da soli siano sufficienti a debellare il disturbo da gioco d'azzardo.

Il quesito è se il distanziometro, unito alle suddette misure, ecceda quanto necessario per contrastare il disturbo da gioco d'azzardo. E la risposta è sì, almeno in Italia: un siffatto distanziometro, espulsivo e parziale, eccede quanto necessario per arginare il disturbo da gioco d'azzardo perché non solo è inefficace (per quanto sopra detto), ma crea effetti collaterali nocivi ad altri interessi pubblici che non possono essere ignorati in un giudizio di proporzionalità ed efficacia di una misura. Ciò che è inutile o peggio ancora dannoso va riconosciuto come

ultroneo e da rimuovere. Inoltre, la Corte afferma che la chiusura di una realtà non distante a sufficienza *“non implica necessariamente che una simile misura debba essere considerata eccedente quanto necessario”*. Ma non valuta l'osservazione alla luce dell'inefficacia della misura. Come può considerarsi proporzionato un provvedimento di chiusura di una realtà imprenditoriale quando il provvedimento di chiusura non produce gli effetti desiderati dal legislatore che l'ha concepito?

Sarebbe come accettare di chiudere una fabbrica con l'intento di evitare l'inquinamento controllato che produce, quando l'inquinamento aumenta nonostante la chiusura della fabbrica perché lo stesso prodotto inquinante viene sparso da altre realtà che insistono sul medesimo luogo.

E quando sarebbe possibile prevedere altre misure, non di chiusura, ma di contenimento della sostanza inquinante, per esempio ricorrendo alla tecnologia. Il terzo quesito è quello che presuppone l'accertamento *“che la normativa nazionale (...) risponda effettivamente all'intento di raggiungerli in modo coerente e sistematico”*.

Sul punto la Corte sembra individuare nel distanziometro spagnolo un modo coerente e sistematico di tutelare la salute, in quanto a suo dire le altre misure elencate, diverse dal distanziometro, *“intervengono, tuttavia, su aspetti diversi dell'esposizione ai giochi. Mentre le misure che vietano ai minori l'accesso agli stabilimenti di gioco mirano a prevenire che questi ultimi si dedichino ai giochi, l'imposizione di distanze minime tra simili stabilimenti nonché tra questi e determinati istituti d'insegnamento mira a evitare la sovraesposizione e la normalizzazione di tali giochi nella vita quotidiana dei minori e di altre categorie vulnerabili della popolazione. Inoltre, se è vero che la misura di divieto di pubblicità mira a impedire la promozione dei giochi, la misura della distanza tra determinati stabilimenti di gioco mira a ridurre la concentrazione spaziale di tali stabilimenti”*. Ebbene, se è vero che gli obiettivi di tutela possono essere diversi, quello che la Corte non coglie è che la valutazione di *“modo coerente e sistematico”* debba essere operata rispetto all'obiettivo di tutela della salute. E, dunque, come è possibile parlare di *“modo coerente e sistematico”* quando la natura espulsiva e parziale dei distanziometri ha determinato effetti contrari (certamente non voluti) sulla tutela della salute ed effetti collaterali (certamente

non voluti) in danno di altri interessi e libertà costituzionali?

## **Vantaggi competitivi e divieti di discriminazione**

La Corte infine pone l'accento su due punti di assoluta rilevanza sistemica, ma a contorno delle valutazioni sull'inadeguatezza delle misure analizzate.

Anzitutto, la Corte chiama in causa il tema delle modalità di regolamentazione delle realtà cosiddette preesistenti rispetto ai distanziometri, ricordando che *“se gli obblighi in materia di distanza fossero applicabili unicamente ai nuovi operatori, ciò conferirebbe agli stabilimenti esistenti un vantaggio concorrenziale che avrebbe l'effetto di ostacolare a maggior ragione l'accesso di tali nuovi operatori al mercato (v., per analogia, sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, C-72/10 e C-77/10, EU:C:2012:80, punto 58)”*.

E poi riprende il tema della non discriminazione tra tipologie di gioco, affermando prima che *“occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, spetta agli Stati membri valutare non solo se sia necessario limitare le attività dei giochi d'azzardo, ma anche vietarle, purché tali restrizioni non siano discriminatorie (v., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, punti 15 e 16)”*.

E poi ricordando che *“la Corte ha già dichiarato che il fatto che determinati giochi d'azzardo non siano totalmente vietati non è sufficiente a dimostrare che la normativa nazionale non miri realmente a conseguire gli obiettivi che essa intende perseguire e che devono essere considerati nel loro insieme (v., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, punto 35)”*.

Ma è evidente che questi due aspetti meritano riflessioni dedicate e separate.

## **Conclusioni**

I principi unionali sono stati ben snocciolati dalla Corte. Ed il modo con cui sono stati applicati ed interpretati in concreto sulla disciplina spagnola consente di valutare con maggiori informazioni come può essere pesato il sistema di distanze (ma anche orari) che è ancora in vigore in Italia, eventualmente anche tenendo conto delle note critiche oggi qui proposte. In ogni caso, qualunque valutazione si possa fare in questa sede, resta il quesito se sarà prima una nuova sentenza o una nuova legge a porre rimedio alle conseguenze (non volute dal legislatore) di questi distanziometri e di queste limitazioni di orari. 🍷