

Distanziometri e gioco pubblico: il raggio vincola, il baricentro regola

Dalla Corte d'Appello di Milano una lezione sui criteri di misurazione: il raggio d'interdizione esclude il percorso pedonale e impone il baricentro come unico riferimento coerente con l'area vietata

La sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 2794/2025 offre l'occasione per mettere a fuoco due corollari applicativi della disciplina dei distanziometri in materia di gioco pubblico. Il primo: quando il sistema

normativo di riferimento prescrive che la distanza dai luoghi sensibili sia misurata con il criterio del raggio, non residua alcuno spazio per applicare, in via interpretativa, il diverso criterio del percorso pedonale, e ciò in forza dei principi che

governano la risoluzione delle antinomie tra fonti e della natura costitutiva che il criterio di misurazione assume rispetto al precetto letterale. Il secondo: quando il sistema normativo, pur avendo optato per il criterio del raggio, non precisa se la misurazione debba muovere dagli ingressi dei luoghi ovvero dal loro baricentro, la scelta deve cadere sul baricentro, in quanto unico punto di riferimento coerente con la natura del raggio, che identifica un'area vietata — la quale ha, per definizione, un baricentro e non un punto di ingresso.

Premessa: il criterio di misurazione come elemento costitutivo del distanziometro

Nel dibattito sulla c.d. questione territoriale del gioco pubblico — vale a dire sul complesso delle discipline regionali, provinciali e comunali che, attraverso distanze minime dai luoghi sensibili e limitazioni orarie, condizionano la localizzazione dell'offerta di gioco lecito — il tema del criterio di misura-

zione delle distanze occupa una posizione tutt'altro che marginale (G. Cardia, *Il gioco pubblico in Italia: riordino, questione territoriale e cortocircuiti istituzionali*, Giappichelli, Torino, *passim*; per la ricostruzione della questione territoriale e dei suoi effetti sul riordino del comparto si rinvia in particolare alla Parte II del volume, nonché ai contributi pubblicati nella pagina media del sito www.gclegal.it). Dalla scelta del criterio (raggio in linea d'aria ovvero percorso pedonale) e, all'interno del criterio del raggio, dalla scelta del punto di riferimento della misurazione (ingresso del luogo ovvero suo baricentro) dipende infatti, in concreto, l'estensione delle aree interdette e, in ultima analisi, la stessa verifica circa l'eventuale carattere espulsivo del distanziometro rispetto al territorio considerato. Non si tratta, dunque, di un dettaglio tecnico rimesso alla prassi applicativa: il criterio di misurazione concorre a definire il perimetro del divieto e, nei sistemi assistiti da sanzione amministrativa,



Nella foto: Geronimo Cardia

integra la fattispecie dell'illecito.

Da qui l'esigenza — avvertita da tempo dalla dottrina e resa più acuta dalla necessità di un riordino del comparto del territorio — di individuare regole chiare su chi possa scegliere il criterio e su come esso debba essere applicato quando la fonte non ne precisi ogni declinazione.

La sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 2794/2025 (Corte d'Appello di Milano, Sez. III civ., sent. n. 2794/2025, R.G. n. 1255/2025, decisa il 21 ottobre 2025, che ha confermato Trib. Lecco, sent. 6 novembre 2024, n. 672, in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione ex artt. 22 ss. della legge 24 novembre 1981, n. 689.), resa in un giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione relativa all'installazione di apparecchi da intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, T.U.L.P.S. in area interdotta dal distanziometro lombardo, offre sul punto un contributo di rilievo.

Nel presente scritto ci si soffermerà unicamente sul passaggio della decisione dedicato al rapporto tra la legge regionale, la delibera di Giunta attuativa e il previgente regolamento comunale, dal quale si ricavano — l'uno in via diretta, l'altro in via sistematica — i due corollari enunciati in apertura sui criteri tecnici di misurazione.

La vicenda processuale e il quadro normativo lombardo

La vicenda trae origine da un'ordinanza-ingiunzione con cui un Comune lombardo ha sanzionato l'installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito all'interno della fascia di rispetto di cinquecento metri da un istituto scolastico. Nel giudizio di appello, l'operatore ha tra l'altro dedotto — per quanto qui interessa — l'illegittimità della delibera della Giun-

ta regionale attuativa del distanziometro, per avere essa introdotto il criterio del raggio in asserita elusione della legge regionale, invocandone la disapplicazione e sostenendo che la distanza dovesse misurarsi secondo il percorso pedonale.

La Corte ricostruisce anzitutto il quadro normativo. La Regione Lombardia è intervenuta con la l.r. 8/2013, disponendo all'art. 5 che: *«Per tutelare determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e per prevenire fenomeni da GAP, è vietata la nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito di cui all'articolo 110, comma 6, del r.d. 773/1931 in locali che si trovino a una distanza, determinata dalla Giunta regionale entro il limite massimo di cinquecento metri, da istituti scolastici di ogni ordine e grado, asili nido d'infanzia, luoghi di culto, impianti sportivi, strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario, strutture ricettive per categorie protette, luoghi di aggregazione giovanile e oratori»*.

In attuazione della legge, la Giunta regionale ha adottato la delibera X/1274 del 24 gennaio 2014, il cui art. 4 prevede che:

«1. Non è ammessa la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito in locali che si trovino entro la distanza di 500 metri dai luoghi sensibili come sopra definiti. 2. Tale distanza è calcolata autonomamente dai Comuni considerando la soluzione più restrittiva tra quella che prevede un raggio di 500 metri dal baricentro del luogo sensibile, ovvero un raggio di 500 metri dall'ingresso considerato come principale».

Osserva quindi la Corte che tale normativa «ha sostituito e superato» le previsioni del regolamento comunale del

2011, che prevedeva «una distanza calcolata sulla base del percorso pedonale pubblico più breve», e che: *«La disciplina regionale è infatti incompatibile con quella comunale - in quanto fa riferimento per il calcolo della distanza al criterio del raggio e non a quello del percorso pedonale - e su questa prevale in forza del criterio gerarchico e del criterio cronologico, posto che, nella risoluzione dell'antinomia tra fonti, prevale la norma di grado superiore o successiva incompatibile»*.

Su queste premesse, la Corte respinge la tesi dell'appellante sotto un triplice profilo. In primo luogo, esclude che la delibera di Giunta sia un atto amministrativo generale, qualificandola come atto a funzione normativa: *«si è in presenza (...) di un atto che detta regole generali e astratte, idonee ad essere applicate ripetutamente nel tempo»*.

In secondo luogo, esclude il contrasto con l'art. 5 della l.r. 8/2013, rilevando che «è proprio l'art. 5 che rimette alla Giunta regionale la determinazione della distanza tra i luoghi in questione, con individuazione del solo limite massimo entro cui fissare in concreto tale distanza (500 mt) e potendone la Giunta specificare ambito ed effetti», sicché la Giunta «ben poteva (...) procedere ad individuare il criterio di calcolo della distanza, in quanto la legge regionale n. 8/2013 non aveva fissato alcuna indicazione in punto criterio di misurazione, limitandosi ad indicare la distanza massima consentita (500 mt)».

In terzo luogo, ricorda che il criterio del raggio è stato *«ritenuto legittimo, ragionevole e coerente con le finalità della normativa dettata in materia, anche considerata l'importanza del bene tutelato (la salute)»*, con la conseguenza che la delibera *«non può ritenersi in contrasto con la legge regionale*

e pertanto non deve essere disapplicata».

Il primo corollario: l'infungibilità interpretativa del criterio prescelto dalla fonte. Se il sistema prevede il raggio, non si può applicare tout court il percorso pedonale

Il primo insegnamento che si ricava dal passaggio riportato può essere così formulato: quando il sistema normativo del distanziometro regionale prevede che la distanza debba misurarsi con il criterio del raggio, non è consentito all'interprete, quale che esso sia (amministrazione procedente, parte privata, giudice), decidere di applicare invece il diverso criterio del percorso pedonale. La Corte perviene a questo risultato attraverso un percorso rigoroso sul piano della teoria delle fonti. Il criterio di misurazione non vive, infatti, nella prassi applicativa, ma è posto da una fonte: nel caso lombardo, dalla delibera di Giunta X/1274, che la Corte qualifica espressamente come atto a contenuto normativo, in quanto recante regole generali e astratte destinate ad applicazione ripetuta nel tempo. Ne discende che l'eventuale concorso di criteri differenti — nella specie, il percorso pedonale previsto dal previgente regolamento comunale — non si risolve in una libera opzione interpretativa tra alternative equivalenti, bensì in un'antinomia tra fonti, da sciogliersi con gli ordinari criteri gerarchico e cronologico: prevale la norma di grado superiore o successiva incompatibile. Una volta individuata la norma prevalente — quella che impone il raggio — il criterio soccombente (il percorso pedonale) esce definitivamente dal quadro delle regole applicabili.

Come non è possibile applicare il percorso pedonale dove il sistema prescrive il raggio, così non è possibile

► applicare il raggio dove il sistema prescrive il percorso pedonale — come accade in altre realtà territoriali, in cui si ancora espressamente la misurazione al «*percorso pedonale più breve*» — né, a maggior ragione, è possibile che il criterio venga individuato da fonti inidonee.

Il punto merita di essere sottolineato perché la tentazione di “correggere” in via applicativa il criterio legale è tutt’altro che teorica.

Nel caso deciso, l’appellante aveva costruito l’intera difesa sulla misurazione pedonale, assumendo che essa restituisse una distanza superiore alla soglia dei cinquecento metri; e tuttavia, in un sistema che prescrive il raggio, la misurazione pedonale è semplicemente fuori fattispecie: non prova e non smentisce nulla, perché misura una grandezza diversa da quella cui la norma ricollega il divieto.

Il criterio di misurazione, in altri termini, non è un mezzo di prova della distanza, ma un elemento costitutivo del precetto: definisce che cosa la norma intenda per “distanza”. E poiché nei distanziometri assistiti da sanzione amministrativa il precetto concorre a delineare l’illecito, la sostituzione interpretativa del criterio si tradurrebbe in una manipolazione della fattispecie sanzionatoria, in tensione con il principio di legalità di cui all’art. 1 della legge n. 689/1981.

Vi è di più. La Corte chiarisce che la scelta del criterio ben può essere operata dalla fonte attuativa, quando la fonte primaria — come l’art. 5 della l.r. 8/2013 — abbia rimesso alla Giunta la determinazione della distanza fissando il solo limite massimo, senza dettare alcuna indicazione «*in punto criterio di misurazione*».

Anche questo passaggio conferma la tesi qui sostenuta: se la selezione del criterio è un’operazione normativa, ri-

servata al sistema delle fonti (legge regionale più delibera attuativa da essa legittimata), essa non può essere rivendicata dall’interprete in sede applicativa.

Il silenzio della legge sul criterio non apre uno spazio di libera scelta per l’amministrazione procedente caso per caso, né per il giudice: apre, semmai, uno spazio di integrazione ad opera della fonte secondaria abilitata, le cui determinazioni, una volta assunte, vincolano tutti gli operatori del sistema.

Sempre che non intervenga la Corte Costituzionale

Ciò naturalmente vale almeno sino a quando non si verifichi quanto segue. In altra sede si è osservato infatti che, se il distanziometro pretende di tutelare i soggetti vulnerabili frapponendo una distanza tra questi e l’offerta di gioco, il criterio più coerente con tale finalità sarebbe semmai quello del percorso pedonale, giacché gli utenti «*non volano ma camminano*» (G. Cardia, *Distanze. Percorso pedonale o raggio di interdizione? Il criterio della misurazione delle distanze (percorso pedonale o raggio di interdizione) e l’individuazione in concreto dei punti che rappresentano luoghi sensibili*, in *Il gioco pubblico in Italia*, cit., Parte II.).

Ma si tratta, all’evidenza, di un argomento che attiene alla ragionevolezza della scelta normativa e che va speso nelle sedi proprie: quella della politica legislativa, *de iure condendo*, ovvero quella del sindacato sulla legittimità della fonte che il criterio ha posto (impugnazione dell’atto amministrativo a contenuto normativo, questione di legittimità costituzionale della legge). Ciò che non è consentito è trasformare la critica alla congruità del criterio in un’operazione di sostituzione interpretativa del criterio



stesso: la certezza del diritto — per gli operatori chiamati a decidere dove insediarsi, per le amministrazioni chiamate a vigilare, per i giudici chiamati ad applicare la sanzione — esige che la “metrica” del divieto sia una e sia quella posta dalla fonte competente.

La sentenza in commento ha il pregio di enunciare questa regola con nettezza, chiudendo la porta a difese (o, specularmente, a prassi amministrative) fondate sulla riqualficazione applicativa del criterio di misurazione.

Il secondo corollario: nel silenzio della fonte sul punto di riferimento del raggio, questo postula il baricentro e non l’ingresso

Il secondo profilo che la sentenza consente di mettere a fuoco attiene a un’altra questione di natura tanto tecnica quanto rilevante, ma interna all’applicazione del criterio del raggio: individuato il raggio quale criterio di misurazione, da quale punto deve essere puntato il compasso? Dall’ingresso del luogo (sensibile o di gioco) ovvero dai loro baricentri? Si tratta di snodi interpretativi di primaria rilevanza, tec-

nica e giuridica, sui quali chi scrive ha di recente richiamato l’attenzione (G. Cardia, *Baricentro o ingresso? Criterio di calcolo della distanza del raggio e del percorso pedonale nei distanziometri regionali*, in www.gclegal.it, sezione media, 2026).

Molti sistemi territoriali, infatti, dopo avere optato per il raggio, nulla dicono sul punto di riferimento della misurazione, lasciando aperta un’alternativa che può valere, in concreto, l’inclusione o l’esclusione di un esercizio dall’area interdetta.

La tesi che qui si intende sostenere è la seguente: quando il sistema normativo, avendo prescelto il criterio del raggio, non indica espressamente se la misurazione debba muovere dagli ingressi dei luoghi ovvero dal loro baricentro, il criterio da preferire è quello del baricentro, perché esso — e solo esso — risponde alla natura del raggio, che identifica un’area vietata: e un’area ha, per definizione, un baricentro, non un punto di ingresso. L’argomento è, in primo luogo, di ordine geometrico-concettuale. Il raggio è la grandezza che genera un cerchio: assumere il raggio come criterio di mi-



surazione significa tracciare, attorno al luogo sensibile, un'area circolare di interdizione. Ma un'area circolare presuppone un centro di generazione; e quando il cerchio è tracciato attorno a un luogo — che non è un punto ideale, bensì un compendio immobiliare dotato di estensione — il centro che rappresenta il luogo nella sua dimensione spaziale è il suo baricentro, ossia il punto che sintetizza l'intera superficie occupata dal luogo stesso. L'ingresso, per contro, non rappresenta il luogo nella sua estensione: è un punto funzionale, che rileva in quanto varco di accesso, cioè in quanto origine o destinazione di un cammino. L'ingresso appartiene, in altri termini, alla logica del percorso pedonale, che per sua natura muove da una porta e giunge a un'altra porta; trapiantarli nel criterio del raggio significa contaminare due logiche eterogenee: quella areale, propria del raggio, e quella itineraria, propria del percorso pedonale.

Se il primo corollario vieta di sostituire un criterio all'altro (raggio/percorso), coerenza vuole che vieti anche le sostituzioni parziali (baricen-

tro/ingresso), che del criterio estraneo importino singoli frammenti. In secondo luogo, milita in favore del baricentro un argomento di determinatezza. Il baricentro di un luogo è unico ed è determinabile in modo oggettivo con ordinari strumenti cartografici e geodetici; gli ingressi, per contro, sono spesso plurimi, mutevoli nel tempo, e la selezione di quello "principale" reintroduce proprio quella discrezionalità soggettiva nelle operazioni di calcolo che i sistemi più avveduti hanno inteso espressamente eliminare. In una materia presidiata da sanzioni amministrative, nella quale il criterio di misurazione integra la fattispecie dell'illecito, l'opzione per il punto di riferimento unico e oggettivo è imposta, ancora una volta, dai principi di tassatività e determinatezza.

Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit

In terzo luogo — ed è questo il contributo che si trae dalla sentenza in commento — la stessa disciplina lombarda validata dalla Corte conferma che il baricentro è la declinazione naturale del criterio del raggio. L'art. 4, comma 2, della delibera

X/1274 individua infatti quale prima e primaria declinazione del criterio il «raggio di 500 metri dal baricentro del luogo sensibile», affiancandovi — con espressa e ulteriormente penalizzante funzione integrativa, secondo la clausola della «soluzione più restrittiva» — il raggio dall'ingresso principale. La fonte lombarda, cioè, quando ha voluto dare rilievo all'ingresso, lo ha detto espressamente; e lo ha detto muovendo dal baricentro come referente ordinario dell'area di rispetto. Il che consente di formulare la regola suppletiva qui proposta: nei sistemi che adottano il raggio senza precisare il punto di riferimento, l'interprete deve assumere il baricentro, perché esso costituisce l'in sé del criterio prescelto; l'ingresso, quale elemento eccentrico rispetto alla logica areale del raggio, può assumere rilievo solo in forza di un'espressa previsione della fonte — come appunto accade, in funzione ampliativa, nella delibera lombarda, o in altri sistemi che alla misurazione dagli ingressi hanno dedicato una specifica disposizione.

La conclusione si salda, del resto, con l'impianto argomentativo della Corte: se il criterio di misurazione è materia di normazione e non di libera interpretazione, allora, nel silenzio della fonte sul punto di riferimento, il vuoto non può essere colmato con scelte discrezionali dell'amministrazione procedente, ma deve essere colmato con l'unica opzione ricavabile per coerenza sistematica dalla natura del criterio normativamente prescelto: il baricentro, appunto, quale centro dell'area che il raggio è chiamato a generare.

Conclusioni

La sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 2794/2025, nel punto qui esaminato, consolida un principio di ordine e ne suggerisce un

secondo.

Il principio consolidato è che la scelta del criterio di misurazione delle distanze appartiene al sistema delle fonti: dove questo prescrive il raggio, il percorso pedonale non può essere recuperato in via interpretativa, né dalle difese private né dalle amministrazioni, e le antinomie tra fonti recanti criteri diversi si risolvono con i criteri gerarchico e cronologico, non con la preferenza dell'interprete. Il principio suggerito è che, all'interno dei sistemi fondati sul raggio, il silenzio della fonte sul punto di riferimento della misurazione va colmato assumendo il baricentro del luogo, unico referente coerente con la natura areale del criterio, oggettivamente determinabile e rispettoso delle esigenze di determinatezza della fattispecie; l'ingresso può rilevare solo dove la fonte lo abbia espressamente previsto. Resta sullo sfondo — impregiudicata dalle conclusioni qui raggiunte — la questione, più generale, della congruità dei distanziometri costruiti sul raggio rispetto alla finalità di tutela dei soggetti vulnerabili, e con essa l'auspicio, più volte formulato, che il rioridino del settore restituisca finalmente criteri uniformi e scientificamente fondati per l'intero territorio nazionale, superando quei cortocircuiti istituzionali che dell'attuale frammentazione costituiscono la causa prima.

Ma proprio perché quel dibattito resta aperto sul piano della politica legislativa, è tanto più prezioso che la giurisprudenza da un lato — come la sentenza in commento — presidi con rigore il piano normativo esistente, limitandone le slabbature, dall'altro prenda poi coraggio per invece giungere finalmente a demolire lo stesso piano ma nella sua interezza, perché inefficace a tutelare in concreto la salute come vanamente auspicato dai legislatori regionali. 📌