

Causa C-719/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

23 novembre 2023

Giudice del rinvio:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana [Corte superiore di giustizia della Comunità valenzana, Spagna]

Data della decisione di rinvio:

26 settembre 2023

Ricorrenti:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Resistente:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana [Dipartimento delle Finanze e della pianificazione economica della Generalitat Valenzana]

Oggetto del procedimento principale

Regolamentazione del gioco – Normativa adottata da una comunità autonoma al fine di disciplinare il gioco – Obbligo di una distanza minima di 500 metri tra stabilimenti di gioco – Obbligo di una distanza minima di 850 metri tra stabilimenti di gioco e istituti d'insegnamento – Obbligo di una distanza minima di 850 metri tra stabilimenti di gioco e istituti d'insegnamento imposto

retroattivamente – Sospensione della concessione di nuove licenze o autorizzazioni per stabilimenti di gioco e macchine di tipo B (slot machine) per un periodo massimo di cinque anni – Obblighi non imposti agli stabilimenti di gioco di proprietà pubblica

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Articolo 267 TFUE – Domanda di pronuncia pregiudiziale per interpretazione – Compatibilità della normativa nazionale con gli articoli 26 TFUE, 49 TFUE e 56 TFUE – Idoneità, necessità e proporzionalità – Esistenza di misure meno restrittive – Parità di trattamento – Distorsione della concorrenza

Questioni pregiudiziali

1) Se gli articoli 26, 49 e 56 TFUE, che sanciscono i principi di libertà d'impresa e di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, debbano essere interpretati nel senso che essi sono compatibili con una normativa nazionale (come l'articolo 5 del decreto del Consiglio della Comunità valenzana 97/2021, del 16 luglio 2021, di esecuzione degli articoli 45.5 e 45.6 della legge della Generalitat valenzana 1/2020, dell'11 giugno 2020, di regolamentazione del gioco e di prevenzione della ludopatia nella Comunità valenzana), che prevede un regime di distanze minime di 500 metri tra sale da gioco e di 850 metri di distanza tra sale da gioco e istituti d'insegnamento, malgrado che detta normativa già stabilisca anche altre misure meno restrittive, ma che possono considerarsi ugualmente efficaci per la tutela dei consumatori, l'interesse generale e *in modo particolare per i minori*, come: 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; e 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.

2) Indipendentemente dalla risposta alla questione precedente: Se gli articoli 26, 49 e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale, come quella prevista dalla seconda disposizione transitoria della legge della Generalitat valenzana 1/2020, dell'11 giugno 2020, di regolamentazione del gioco e di prevenzione della ludopatia nella Comunità valenzana, che impone con effetto retroattivo la distanza di 850 metri, che deve esistere tra sale da gioco e istituti d'insegnamento, alle sale da gioco già installate senza rispettare tale separazione, all'atto della richiesta di rinnovo della loro licenza o autorizzazione dopo l'entrata in vigore della

citata legge 1/2020, dal momento che tale requisito è incompatibile con i già menzionati principi di libertà d'impresa e di stabilimento nonché del libero esercizio di attività.

3) Indipendentemente dalle risposte alle questioni precedenti: Se gli articoli 26, 49 e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale, come quella dettata dalla decima disposizione transitoria della legge della Generalitat valenzana 1/2020, dell'11 giugno 2020, di regolamentazione del gioco e di prevenzione della ludopatia nella Comunità valenzana, che prevede una moratoria di cinque anni dall'entrata in vigore della citata legge 1/2020 per la concessione di nuove licenze o autorizzazioni per gli stabilimenti di gioco, in quanto tale sospensione delle licenze per un periodo massimo di cinque anni è incompatibile con i summenzionati principi della libertà d'impresa e di stabilimento nonché del libero esercizio di attività.

4) Indipendentemente dalle risposte alle questioni precedenti: Se gli articoli 26, 49 e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale come quella prevista dagli articoli 45.5 e 45.6 della citata legge della Comunità valenzana 1/2020, dell'11 giugno 2020, di regolamentazione del gioco e di prevenzione della ludopatia nella Comunità valenzana, in quanto obbligano solo le sale da gioco di proprietà di soggetti privati, e non quelle di proprietà di soggetti pubblici, che sono inoltre esenti dalle restrizioni attinenti alla pubblicità e ai controlli all'accesso alle quali sono soggette le prime, esonerandole dall'osservanza dei seguenti obblighi: a) il rispetto di un regime di distanza minima di 500 metri tra sale da gioco e di 850 metri di distanza tra sale da gioco e istituti d'insegnamento; b) il rispetto retroattivo della distanza di 850 metri, che deve esistere tra sale da gioco e istituti d'insegnamento, per le sale da gioco già installate senza rispettare tale distanza, all'atto della richiesta di rinnovo della loro licenza o autorizzazione dopo l'entrata in vigore della citata legge 1/2020; c) l'assoggettamento a una moratoria per un periodo massimo di cinque anni dall'entrata in vigore della citata legge 1/2020 per la concessione di nuove licenze o autorizzazioni per gli stabilimenti di gioco e scommesse e per l'esercizio di slot-machine.

Se i principi di unità del mercato, di parità e uguaglianza di trattamento e di non discriminazione tra e per gli operatori del settore del gioco ostino a tali disposizioni della normativa interna. Se la situazione descritta costituisca un vantaggio che pregiudica e falsa la concorrenza nel settore.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articoli 26, 49, 56, 106, paragrafo 1, e 107, paragrafo 1, TFUE.

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Legge 1/2020

La Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana [legge della Generalitat valenzana 1/2020, dell'11 giugno 2020, di regolamentazione del gioco e di prevenzione della ludopatía nella Comunità valenzana] (in prosieguo: la «legge 1/2020»), all'articolo 45, paragrafi 5 e 6, così dispone:

«5. Gli stabilimenti [di gioco] corrispondenti alle tipologie di cui al punto 3, lettere c) ed e), del presente articolo non possono essere situati a una distanza inferiore a 850 metri da un istituto d'insegnamento accreditato dal Dipartimento [della Comunità valenzana] competente in materia di istruzione per l'insegnamento secondario obbligatorio, licenza liceale, ciclo di formazione professionale di base e corsi artistici professionali. Tale restrizione della distanza non si applica agli stabilimenti di gioco situati al di fuori delle aree residenziali.

6. Gli stabilimenti corrispondenti alle tipologie di cui al punto 3, lettere b), c) ed e), del presente articolo non possono essere situati a una distanza inferiore a 500 metri da un altro stabilimento rientrante in una delle tipologie di cui al punto 3, lettere b), c) ed e), del presente articolo».

Le lettere c) ed e) del punto 3 dell'articolo 45 si riferiscono rispettivamente alle sale da gioco e ai locali specifici per le scommesse. La lettera b) dello stesso punto 3 si riferisce alle sale bingo.

L'articolo 8, paragrafi 1, 2 e 6, di detta legge recita:

«1. Nell'ambito del gioco a livello autonomo regionale e per quanto riguarda le imprese che operano nel settore del gioco autorizzate dalla Generalitat, si dispongono limitazioni per qualsiasi tipo di pubblicità, promozione, sponsorizzazione e qualsiasi forma di comunicazione commerciale, compresa quella effettuata per via telematica attraverso le reti di comunicazione sociale, che faccia riferimento alle attività di gioco e agli stabilimenti in cui vengono praticate.

2. Nella Comunità valenzana è vietata la pubblicità e la promozione del gioco al di fuori dei locali di gioco, nonché la pubblicità statica del gioco sulle strade pubbliche o sui mezzi di trasporto.

(...)

6. I mezzi di comunicazione di proprietà pubblica, il cui ambito di emissione è limitato in una parte o in tutto il territorio valenzano, non possono diffondere pubblicità relativa ad attività di gioco, esercitate sia in presenza che on line. Tale divieto include anche i servizi della società dell'informazione, e la trasmissione di programmi e immagini in cui i presentatori, i collaboratori o gli ospiti appaiono giocare, o menzionano o mostrano, direttamente o indirettamente, stabilimenti,

sale o locali associati al gioco, tranne quando abbiano come finalità la prevenzione o la sensibilizzazione riguardo al gioco patologico (ludopatia). Il Dipartimento competente in materia di giochi potrà autorizzare deroghe a tale limitazione nel caso dei giochi pubblici o con monopolio statale».

Quanto alla seconda disposizione transitoria di detta legge, essa prevede quanto segue:

«Le autorizzazioni concesse prima dell'entrata in vigore della presente legge rimangono in vigore per il periodo per il quale sono state rilasciate. L'eventuale rinnovo o proroga di dette autorizzazioni dopo l'entrata in vigore della presente legge sarà subordinato al rispetto dei requisiti stabiliti dalla presente legge e dalle relative norme di attuazione; tuttavia, non sarà applicabile il requisito della distanza tra gli stabilimenti di gioco, disciplinato dall'articolo 45, paragrafo 6, della presente legge».

Infine, la decima disposizione transitoria della citata legge è formulata come segue:

«Per un periodo massimo di 5 anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, si dispone la sospensione di nuove autorizzazioni per gli stabilimenti di gioco, nonché di nuove autorizzazioni per l'esercizio di macchine di tipo B o ricreative a premi, destinate ad essere collocate in locali alberghieri o strutture simili.

Nel caso in cui, nell'ambito della procedura di rinnovo di un'autorizzazione per uno stabilimento di gioco, l'attuale ubicazione di questo non soddisfi il requisito di distanza stabilito dall'articolo 45, paragrafo 5, della presente legge, la sospensione di cui al paragrafo precedente non si applica alla procedura di rilascio di una nuova autorizzazione per una diversa ubicazione.

Durante questo periodo, il Dipartimento competente in materia di giochi deve coordinare uno studio che analizzi l'impatto sociale e sulla salute pubblica delle strutture per il gioco esistenti (locali specifici per il gioco e macchine da gioco nei locali alberghieri). Sulla base dei risultati di tale studio, il Dipartimento competente in materia di giochi deve proporre le limitazioni sul territorio della Comunità valenzana relative a numero e distribuzione ammissibile di locali per il gioco e di macchine di tipo B o ricreative a premi per i locali alberghieri o strutture simili, tenendo conto di criteri di salute pubblica, popolazione, socioeconomici e territoriali».

Decreto 97/2021

Il Decreto 97/2021 de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana [decreto del Consiglio 97/2021, del 16 luglio 2021, recante misure urgenti per l'applicazione della legge della Generalitat valenzana 1/2020, dell'11 giugno 2020, di

regolamentazione del gioco e di prevenzione della ludopatia nella Comunità valenzana] (in prosieguo: il «decreto impugnato»), è l'atto normativo regolamentare contro il quale le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.

L'articolo 5, intitolato «Autorizzazioni per il rinnovo delle licenze per gli stabilimenti di gioco che non rispettano il requisito della distanza», prevede al paragrafo 1, in sostanza, che per il rinnovo della licenza degli stabilimenti di gioco che non rispettano il requisito di distanza previsto dall'articolo 45, paragrafo 5, della legge 1/2020, al quale fa riferimento il secondo comma della decima disposizione transitoria della legge suddetta, i titolari devono richiedere l'autorizzazione per la nuova ubicazione. Il paragrafo 2 del citato articolo 5 consente a tali stabilimenti di continuare la loro attività in via provvisoria nella loro ubicazione attuale, per una durata massima di nove mesi, purché soddisfino determinate condizioni.

L'articolo 9, paragrafo 1, di detto decreto prevede quanto segue: «l'installazione di macchine di tipo B o ricreative a premi in locali alberghieri o strutture simili può essere autorizzata solo se la relativa autorizzazione all'esercizio è stata ottenuta o richiesta prima dell'entrata in vigore della legge».

A sua volta, l'articolo 18 del citato decreto disciplina in modo molto restrittivo le informazioni commerciali che possono apparire all'esterno degli stabilimenti di gioco. In particolare, esso vieta qualsiasi pubblicità all'esterno.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Le ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto ricorso contro il decreto impugnato, pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Generalitat Valenciana del 4 agosto 2021. In particolare, vengono impugnati gli articoli 4, 5, 6, 9 e 18.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 2 Le ricorrenti ritengono che l'articolo 45, paragrafi 5 e 6, nonché la seconda e la decima disposizione transitoria della legge 1/2020, su cui si basa tale decreto, violino gli articoli 49 e 56 TFUE e gli articoli 16 e 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Conformemente a tale normativa della Comunità valenzana, gli imprenditori nazionali o di altri Stati membri non possono esercitare la loro libertà di stabilimento e di prestazione di servizi installando sale da gioco e macchine di tipo B nella Comunità valenzana, né, ovviamente, fornire liberamente i propri servizi.
- 3 A loro avviso, una misura restrittiva della libertà di stabilimento adottata da uno Stato membro può essere considerata legittima ai sensi del diritto dell'Unione a condizione che sia conforme all'articolo 16 della Carta e che sia idonea a garantire il conseguimento degli obiettivi in questione e non ecceda quanto necessario per raggiungerli, parametri che la normativa della Comunità valenzana viola

manifestamente. Esiste già una regolamentazione dettagliata del funzionamento delle sale da gioco che vieta espressamente, con sanzioni severe, l'ingresso e la presenza di minori. Il legislatore nazionale (le Corti valenzane) non adduce alcun motivo imperativo di interesse generale che possa giustificare una restrizione così inutile e sproporzionata. Le ricorrenti invocano, a tal fine, le sentenze del 6 marzo 2007, *Placanica* (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133), del 30 aprile 2014, *Pfleger e a.* (C-390/12 EU:C:2014:281), e dell'11 dicembre 2014, *Commissione/Spagna* (C-678/11 EU:C:2014:2434).

- 4 Da parte sua, la resistente ritiene che il decreto impugnato sia pienamente compatibile con il diritto dell'Unione e resista al vaglio di proporzionalità (idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto) previsto sia dalla legislazione nazionale sia dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia. Richiama a tal fine la sentenza dell'8 settembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International* (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 La resistente ritiene che la necessità delle misure introdotte per il rinnovo delle licenze e delle autorizzazioni risieda nel fatto che è di fondamentale importanza ridurre l'esposizione dei minori all'offerta di gioco durante gli itinerari quotidiani da essi percorsi per recarsi negli istituti d'insegnamento, poiché, secondo le conclusioni degli studi e delle relazioni prodotte, tale situazione conduce alla normalizzazione di tali stabilimenti come luoghi di svago appartenenti alla tipologia dello svago di gruppo. In tal senso, la relazione n. 28/20030, pubblicata l'11 marzo 2021 dalla Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado [Segretariato del Consiglio per l'unità del mercato], afferma che l'imposizione di distanze minime di 500 metri tra le sale bingo, le sale da gioco e le sale ricreative e le misure restrittive concernenti le macchine di tipo B o le macchine ricreative a premi installate in strutture alberghiere e analoghe costituiscono restrizioni idonee, necessarie e proporzionate.
- 6 Secondo la resistente, è di fondamentale importanza l'opera di prevenzione per impedire lo sviluppo di comportamenti di dipendenza associati al gioco, in particolare negli adolescenti, ed è importante nonché un buon punto di partenza che ai minori sia espressamente vietato l'accesso a tali stabilimenti. Tuttavia, è altrettanto importante evitare la sovraesposizione dei minori a questa tipologia di stabilimenti, poiché ridurre la loro esposizione durante la percorrenza degli itinerari quotidiani per recarsi presso gli istituti d'insegnamento impedisce la normalizzazione di questi stabilimenti come luoghi di svago appartenenti alla tipologia dello svago di gruppo.
- 7 Per completezza, si ribadisce quanto riportato nel preambolo della legge 1/2020, vale a dire che, secondo lo studio «Giovani, gioco d'azzardo e scommesse. Un approccio qualitativo», pubblicato nel 2020 dal Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia [Centro Regina Sofía per l'infanzia e l'adolescenza] e dalla Fundación de Ayuda contra la Drogadicción [Fondazione per l'aiuto contro la dipendenza da droghe], uno dei principali fattori di rischio per lo sviluppo della

dipendenza dal gioco negli adolescenti e nei giovani è l’inserimento della pratica del gioco nel modello di svago giovanile normalizzato.

- 8 Infine, per quanto riguarda le misure in materia di pubblicità, la resistente sostiene che il diritto alla salute ha un carattere preminente rispetto ad altri diritti economici, come la libertà d’impresa. È evidente che il consumo di giochi d’azzardo e di scommesse ha un forte impatto sulla salute, soprattutto dei bambini, degli adolescenti e di altri gruppi vulnerabili, come ha dichiarato il Tribunal Supremo de España [(Corte suprema, Spagna] proprio aderendo alla giurisprudenza della Corte di giustizia stabilita, accanto ad altre pronunce, nella sentenza del 25 luglio 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivia (C-1/90 e C-176/90, EU:C:1991:327).

Breve esposizione dei motivi della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 9 La Corte di giustizia ha stabilito dei limiti al potere discrezionale conferito agli Stati membri di determinare gli obiettivi e gli strumenti della loro politica in materia di gioco, richiedendo che le restrizioni imposte dalle autorità nazionali rispettino le seguenti condizioni:
- a) devono, in ogni caso, essere applicate in modo non discriminatorio;
 - b) devono essere coerenti e idonee al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi invocati dalle autorità nazionali;
 - c) devono essere proporzionate e non devono eccedere quanto è necessario per raggiungere l’obiettivo o gli obiettivi su cui si basa la loro adozione;
 - d) le autorità nazionali non possono agire arbitrariamente e sono soggette, in particolare, a un obbligo di trasparenza, con alcune eccezioni.
- 10 Per quanto riguarda il divieto di discriminazione, occorre rilevare che il divieto di discriminazioni basate sulla cittadinanza è un valore dell’Unione e un principio fondamentale del diritto dell’Unione. Questo spiega perché la Corte di giustizia si è mostrata particolarmente rigorosa nell’esigere che le eventuali restrizioni imposte dagli Stati non siano discriminatorie in base alla cittadinanza, e si considerano legittime solo quelle che colpiscono indistintamente gli interessati stabiliti in qualsiasi Stato membro. A tal riguardo, la Corte di giustizia ha dichiarato l’incompatibilità della normativa nazionale con il diritto dell’Unione in alcune controversie riguardanti la tassazione del gioco. Così, nella sentenza del 13 novembre 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), la Corte di giustizia ha considerato discriminatoria la normativa fiscale finlandese che riconosceva l’esenzione fiscale delle vincite provenienti da giochi d’azzardo organizzati in Finlandia, mentre tassava le vincite provenienti da giochi d’azzardo organizzati in altri Stati membri, più specificamente in Svezia.

- 11 Più importante è la problematica affrontata nella sentenza del 9 settembre 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), in cui si esaminava la compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa austriaca che imponeva ai concessionari che gestiscono case da gioco di adottare la forma giuridica della società per azioni e li obbligava a stabilire la propria sede in Austria. La Corte di giustizia ha rilevato che quest'ultimo obbligo limitava la libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE e discriminava gli operatori aventi la propria sede in altri Stati membri.
- 12 Per quanto riguarda l'adeguatezza delle restrizioni rispetto agli obiettivi della politica in materia di gioco, la facoltà concessa agli Stati membri di fissare gli obiettivi delle loro rispettive politiche nazionali in materia di gioco comprende anche la determinazione delle misure necessarie per raggiungere lo scopo perseguito. A tal fine, gli Stati dispongono di un margine di discrezionalità certamente ampio, ma non illimitato. Conformemente al requisito di adeguatezza, è necessario che le normative nazionali che prevedono misure restrittive o ostacoli al mercato interno siano coerenti con la finalità perseguita e possano essere giustificate alla luce dell'obiettivo sotteso alla restrizione di cui trattasi. In generale, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico.
- 13 La Corte di giustizia ha dichiarato che spetta ai giudici nazionali valutare la coerenza e la congruità delle norme nazionali, facendo presente che essi devono valutare se le misure siano appropriate rispetto agli obiettivi di interesse generale che le motivano. A tal fine, tale valutazione deve essere effettuata seguendo una logica che richiede, in primo luogo, una presa in considerazione in modo globale o congiunto degli obiettivi perseguiti dalle autorità nazionali dello Stato membro interessato e, in secondo luogo, un esame separato di ciascuna delle restrizioni imposte da una normativa nazionale al fine di stabilire se esse siano idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi invocati.
- 14 La Corte di giustizia è generalmente incline a considerare coerenti le misure adottate dalle autorità nazionali. Tuttavia, in alcuni casi, ha messo apertamente in discussione la coerenza delle restrizioni imposte, come nella sentenza del 6 novembre 2003, Gambelli e a. (C-243/01, EU:C:2003:597), in cui ha affermato che, «laddove le autorità di uno Stato membro inducano e incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giochi d'azzardo o alle scommesse, affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riguardo alla necessità di ridurre le occasioni di giuoco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale». Ha inoltre ritenuto che la decisione delle autorità italiane di rinnovare automaticamente, senza procedura di gara, le concessioni necessarie per la gestione e l'esercizio delle scommesse ippiche non rispondesse all'obiettivo di prevenire attività fraudolente o criminali da parte degli operatori del gioco.
- 15 Nella sentenza dell'8 settembre 2010, Stoß e a. (C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504), la Corte di giustizia ha messo

in dubbio la coerenza dei monopoli pubblici sulle scommesse sportive istituiti dai Länder Hessen e Baden-Württemberg che si prefiggevano un obiettivo di prevenzione dell'incitamento a spese eccessive collegate al gioco e di contenimento della dipendenza dal gioco d'azzardo. In tal senso, la Corte ha condiviso l'approccio adottato dai giudici che avevano sollevato le questioni pregiudiziali, i quali dubitavano che tale monopolio fosse coerente con gli obiettivi della normativa che ne stava alla base.

- 16 Appare assai illuminante il ragionamento alla base della sentenza del 3 giugno 2010, *Ladbrokes Betting & Gaming e Ladbrokes International* (C-258/08, EU:C:2010:308), la quale analizza la compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa dei Paesi Bassi che stabilisce un regime di esclusività a favore di un unico operatore per l'organizzazione o la promozione di giochi d'azzardo. In detta causa, la Corte suprema dei Paesi Bassi nutrivà dubbi in merito alla coerenza e alla sistematicità di una normativa che, pur avendo come obiettivi la tutela dei consumatori e la lotta contro la dipendenza dal gioco d'azzardo e contro le frodi, consentiva ai titolari di diritti esclusivi di ampliare la propria offerta di giochi d'azzardo e di utilizzare messaggi pubblicitari per rendere più attraente tale offerta. La Corte di giustizia ha sottolineato che il perseguimento contemporaneo di due obiettivi (la tutela dei consumatori e la prevenzione delle frodi e della criminalità nel settore del gioco d'azzardo) richiede un giusto equilibrio tra i due. Come già indicato nella sentenza del 6 marzo 2007, *Placanica* (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133), lo sviluppo di una politica di espansione controllata, effettivamente diretta a incanalare la voglia di giocare entro circuiti legali, è coerente con l'obiettivo di prevenire le frodi e la criminalità.
- 17 A tal fine, gli operatori autorizzati devono costituire un'alternativa affidabile e attraente al gioco d'azzardo illegale, ragion per cui essi devono poter offrire una vasta gamma di giochi, svolgere una pubblicità di una certa portata e avvalersi di nuove tecniche di distribuzione. Tuttavia, una tale politica di espansione controllata nel settore del gioco d'azzardo è difficilmente compatibile con l'obiettivo della tutela dei consumatori nei confronti della dipendenza dal gioco, cosicché una siffatta politica può essere considerata coerente solo se le attività illegali presentano una dimensione considerevole e se i provvedimenti adottati sono diretti ad incanalare la voglia di giocare dei consumatori entro circuiti legali e non ad aumentare gli introiti provenienti dai giochi di azzardo autorizzati, che costituiscono soltanto un beneficio accessorio.
- 18 Quanto alla proporzionalità, essa riguarda il contenuto e i limiti dei diritti fondamentali. Questa dimensione di limite all'intervento pubblico fa sì che il principio di proporzionalità si componga dei seguenti elementi:
 - a) l'idoneità, che esige che le misure adottate a livello nazionale siano adeguate per la realizzazione dell'obiettivo perseguito;

- b) la necessità, che esige che non vi siano altre misure meno restrittive per la realizzazione dello scopo perseguito e, in caso di più alternative, occorre scegliere quella meno restrittiva;
 - c) la proporzionalità in senso stretto, secondo la quale i benefici che la misura comporta per l'interesse pubblico devono sempre essere superiori al pregiudizio che essa arreca ad altri diritti.
- 19 La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di giochi d'azzardo ha sottolineato che la necessità e la proporzionalità delle misure adottate da uno Stato membro devono essere valutate esclusivamente alla luce degli obiettivi perseguiti e del livello di tutela che le autorità nazionali interessate intendono garantire. A tal riguardo, la Corte di giustizia ritiene che il criterio di proporzionalità non esiga che una misura restrittiva corrisponda a una concezione condivisa da tutti gli Stati membri per quanto riguarda le modalità di tutela del legittimo interesse.
- 20 È pertanto estremamente difficile trarre conclusioni generali sulla proporzionalità delle restrizioni imposte in ciascun caso dagli Stati membri, poiché la casistica esistente al riguardo è notevole e la Corte di giustizia ricorda che spetta alle autorità giudiziarie dello Stato interessato valutare la proporzionalità.
- 21 Inizialmente, la Corte di giustizia aveva scelto di non analizzare in modo minuzioso la proporzionalità di misure specifiche, astenendosi dal formulare giudizi espliciti su questo punto. In tal senso, nella sentenza del 24 marzo 1994, *Schindler* (C-275/92, EU:C:1994:119), il monopolio sulle lotterie istituito dalla legislazione britannica non è stato considerato sproporzionato. Tuttavia, a partire dalla sentenza *Gambelli* e soprattutto dalla sentenza *Placanica*, la Corte di giustizia ha effettuato un esame più dettagliato e sistematico di tale questione, spingendosi, a volte, fino a mettere in discussione la proporzionalità di talune misure imposte dagli Stati. Nella causa *Placanica*, la Corte di giustizia ha ritenuto che il requisito di un'autorizzazione di polizia fosse del tutto proporzionato all'obiettivo perseguito (evitare che gli operatori fossero implicati in attività criminali o fraudolente). Tuttavia, sia nella causa *Placanica* sia nella causa *Gambelli* è stato ritenuto sproporzionato il divieto fatto alle società di capitali quotate nei mercati regolamentati degli altri Stati di essere concessionarie di scommesse sportive, in quanto tale misura andava oltre quanto era necessario per raggiungere l'obiettivo di evitare che gli operatori di giochi fossero implicati in attività fraudolente o criminali. In particolare, la Corte di giustizia ha osservato che erano disponibili misure meno restrittive.
- 22 Questa maggiore determinazione della Corte di giustizia nel valutare la proporzionalità delle restrizioni imposte dalle normative nazionali in materia di giochi d'azzardo l'ha portata in sentenze successive a mettere in discussione il rispetto di detto requisito. Così, nella sentenza del 13 settembre 2007, *Commissione/Italia* (C-260/04, EU:C:2007:508), è stato considerato sproporzionato il rinnovo senza procedura di gara da parte delle autorità italiane delle concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche.

- 23 Questo approccio più approfondito e più esaustivo non ha impedito alla Corte di giustizia di confermare la proporzionalità di altre restrizioni imposte in tale settore dalle autorità nazionali. Occorre citare, a tal proposito, la conferma ottenuta dal sistema olandese di autorizzazioni esclusive per la gestione di scommesse sportive nella sentenza del 3 giugno 2010, *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307), in cui si sottolinea che la decisione di autorizzare un solo operatore semplifica il controllo ed evita una concorrenza più intensa tra gli operatori che potrebbe provocare un aggravamento della dipendenza dal gioco.
- 24 Per concludere con l'analisi di tale questione, è interessante citare gli orientamenti e le indicazioni rivolte alle autorità nazionali nella sentenza *Stoß*, in relazione al monopolio delle scommesse sportive stabilito da alcuni Länder tedeschi. La Corte di giustizia sottolinea, innanzitutto, che l'istituzione di un monopolio non esige che le autorità dello Stato membro dimostrino, prima dell'istituzione del monopolio di cui trattasi, di aver effettuato uno studio sulla proporzionalità di tale misura. Essa aggiunge, inoltre, che un regime di autorizzazione ad un unico operatore (monopolio o diritti esclusivi) semplifica il controllo sull'offerta di giochi d'azzardo e offre migliori garanzie d'efficacia rispetto ai sistemi di esercizio da parte di operatori privati in situazione di concorrenza. Nonostante le virtù di tale modello regolatorio, la Corte di giustizia ricorda che l'istituzione di un monopolio è una misura altamente restrittiva, che si giustifica solo quando l'obiettivo da raggiungere è quello di garantire un livello di tutela dei consumatori particolarmente elevato; di conseguenza, sottolinea che il contesto normativo deve assicurare che il titolare del monopolio possa conseguire tale obiettivo attraverso un'offerta quantitativamente circoscritta, qualitativamente modulata in funzione del citato obiettivo e soggetta a uno stretto controllo ad opera delle autorità pubbliche.
- 25 Per quanto riguarda la giurisprudenza nazionale spagnola, vale la pena evidenziare la sentenza 1408/2019 del Tribunal Supremo [Corte suprema, Spagna] del 22 ottobre 2019, in cui è stato dichiarato illegittimo il precedente sistema della Comunità valenzana di regolamentazione degli stabilimenti di gioco, che imponeva una distanza di 800 metri tra tali stabilimenti. In sostanza, il Tribunal Supremo ha ritenuto che tale regolamentazione non fosse sufficientemente giustificata e che fosse sproporzionata.
- 26 Nella presente causa, per valutare la compatibilità del decreto impugnato con il diritto dell'Unione, è necessario esaminare i seguenti elementi: a) il principio di proporzionalità, in relazione all'idoneità, adeguatezza e necessità delle misure e al loro carattere non discriminatorio; b) i principi della libertà d'impresa, di stabilimento e di accesso al mercato nonché di esercizio di attività; c) il principio dell'unità del mercato e di uguaglianza di trattamento indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'operatore economico, con divieto di qualsiasi vantaggio che falsi la concorrenza e favorisca il settore pubblico; e d) in relazione al divieto di discriminazione, il divieto di vantaggi che falsino la concorrenza o che costituiscano una forma dissimulata di monopolio di Stato.

- 27 Dal punto di vista dei requisiti di proporzionalità, adeguatezza, idoneità e necessità delle misure di attuazione di un regime di distanze minime di 500 metri tra stabilimenti di gioco e di 850 metri di distanze minime tra stabilimenti di gioco e istituti d'insegnamento, tali misure possono risultare incompatibili con detti requisiti quando nella normativa siano già previste e stabilite altre misure meno restrittive ma che possono essere considerate ugualmente idonee ed efficaci per la tutela dei consumatori e in particolare per i minori, come le seguenti: a) il divieto di accesso e di partecipazione previsto – insieme ad altre categorie – per i minori, nonché b) il divieto di pubblicità, promozione o sponsorizzazione e qualsiasi forma di promozione commerciale, compresa quella telematica attraverso le reti di comunicazione sociale, nonché la promozione del gioco all'esterno dei locali, la pubblicità statica sulle strade pubbliche e sui mezzi di trasporto, manifesti o immagini su qualsiasi supporto.
- 28 Non sembra sia necessario aggiungere le misure contenute nel decreto impugnato alle misure restrittive esistenti citate nel paragrafo precedente, laddove queste ultime siano ritenute idonee a raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla normativa, siano meno lesive e più rispettose dei principi della libertà d'impresa, di stabilimento e di accesso al mercato nonché di esercizio di attività che si cerca di preservare attraverso le disposizioni del diritto dell'Unione (articoli 26 TFUE, 49 TFUE e 56 TFUE) e fungano da strumenti utili per raggiungere gli stessi obiettivi senza ledere né sacrificare diritti.
- 29 Sembra che lo stesso valga per l'imposizione della distanza di 850 metri tra stabilimenti di gioco e istituti d'insegnamento nei confronti di quegli stabilimenti già installati senza osservare tale distanza minima, all'atto della richiesta di rinnovo della licenza o dell'autorizzazione di questi ultimi dopo l'entrata in vigore della legge 1/2020, poiché la suddetta distanza è imposta retroattivamente.
- 30 Lo stesso si può dire della moratoria di cinque anni, a partire dall'entrata in vigore della legge suddetta, disposta per la concessione di nuove licenze per stabilimenti di gioco e di nuove autorizzazioni per la gestione di macchine di tipo B (slot machine), poiché tale sospensione per un periodo di tempo così lungo comporta una sorta di ablazione di un diritto consistente nell'esercizio di un'attività lecita.
- 31 Tali misure, a causa della loro lesività e invasività, sembrano comportare la soppressione di veri e propri diritti, quali la libertà di accesso ai mercati e di costituzione di imprese e attività economiche e contrastano con le summenzionate disposizioni del TFUE.
- 32 Infine, per quanto riguarda la parità di trattamento e la coerenza delle restrizioni imposte, nella sentenza Gambelli la Corte di giustizia ha affermato che, «laddove le autorità di uno Stato membro inducano e incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giochi d'azzardo o alle scommesse, affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riguardo alla necessità di ridurre le

occasioni di giuoco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale».

- 33 Occorre ritenere che il rispetto di questi criteri direttivi, che presuppongono il divieto di ogni tipo di discriminazione, non sia garantito nella presente fattispecie, poiché le restrizioni relative alla distanza sono previste solo per gli stabilimenti di gioco privati, e non per quelli considerati pubblici (lotterie statali, concorsi pronostici sulle partite di calcio e scommesse sportive, ONCE [Organización Nacional de Ciegos Españoles – Ente nazionale dei ciechi di Spagna], ecc.), che sono esenti anche dalle restrizioni in materia di pubblicità e di controlli all'accesso a cui sono soggetti i privati. Sembra che questo tipo di restrizioni, imposte esclusivamente agli stabilimenti privati, comporti una distorsione della concorrenza e determini una tendenza verso il monopolio statale del gioco.