



Giochi d'azzardo. La Corte di Giustizia si pronuncia sulla limitazione nel tempo della gestione delle slot machine e di altri apparecchi ricreativi a premi e sulla moratoria sull'assegnazione di nuove licenze o autorizzazioni di gestione

23/12/2025

DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, GIOCHI E SCOMMESSE, CONTENZIOSO

Marco Stillo

In data 16 ottobre 2025, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nelle Cause riunite da C-718/23 a C-721/23 e C-60/24, *Asociación de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos de la Comunidad Valenciana (Anesar-CV) e a. contro Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic*

de la Generalitat Valenciana, sull'interpretazione degli articoli 26, 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) nonché dei principi di unità del mercato, di parità di trattamento e di non discriminazione. Tali domande erano state presentate nell'ambito di ricorsi proposti da vari gestori di sale da gioco (c.d. "arcade" e slot machine)¹ nei confronti della

¹ Ossia l'*Asociación de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos de la Comunidad Valenciana (Anesar-CV)*, la *Salones Comatel SL*, la *Inversiones Comatel SL*, la *Recreativos del Este SL*, l'*Asociación SOS Hostelería*, l'*Unión de Trabajadores de Salones de Juego (Utsaju)*, l'*Asociación Valenciana de Operadores de Máquinas Recreativas (Asvomar)*, l'*Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Asesfam)*, l'*Asociación de Empresarios de*



Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana [Consiglio delle finanze e modello economico della Generalitat] (complesso delle istituzioni di autogoverno della Comunità Autonoma di Valencia, "Generalitat") e in presenza dell'Organización Nacional de Ciegos Españoles (Organizzazione nazionale spagnola delle persone non vedenti, ONCE) per chiedere l'annullamento di diverse disposizioni di una normativa regionale relativa ai giochi e alla prevenzione del gioco compulsivo.

Questi i fatti.

Le ricorrenti avevano proposto dinanzi al *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana* (Corte superiore di giustizia della Comunità Autonoma di Valencia; il "giudice del rinvio") dei ricorsi di annullamento per non conformità alle norme europee di diverse disposizioni della normativa adottata dalla *Comunidad Valenciana* (Comunità Autonoma di Valencia) al fine di regolamentare i giochi e di prevenire il gioco compulsivo. Nello specifico, le ricorrenti sostenevano che tali disposizioni i) prevedevano restrizioni in materia di pubblicità e di informazione commerciale, ii) istituivano restrizioni all'insediamento in termini di distanza minima da rispettare tra le sale da gioco e i locali specificamente destinati alle

scommesse, da un lato, e, dall'altro, determinati istituti d'insegnamento, nonché tra determinati stabilimenti di gioco tra loro, iii) disponevano che le autorizzazioni alla gestione concesse prima della loro entrata in vigore venivano mantenute e che i loro eventuali rinnovi o proroghe erano soggetti ai nuovi requisiti giuridici e regolamentari, ad eccezione di quello della distanza minima tra determinati stabilimenti di gioco, e iv) imponevano una moratoria di cinque anni al massimo sulla concessione di nuove autorizzazioni alla gestione.

Alla luce della necessità di interpretare la normativa europea rilevante in materia, pertanto, dopo aver riunito le varie cause in un unico procedimento il giudice del rinvio aveva deciso di sospenderlo e di chiedere alla Corte di Giustizia se gli articoli 26², 49³ e 56⁴ TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale che impone a operatori del settore dei giochi, i) determinate restrizioni quanto alle distanze minime da rispettare tra le sale da gioco e i locali specificamente destinati alle scommesse, da un lato, e, dall'altro, determinati istituti d'insegnamento, nonché tra determinati stabilimenti di gioco tra loro, ii) una limitazione nel tempo della gestione di slot machine cosiddette "di tipo B" o delle

Máquinas Recreativas de la Comunidad Valenciana (Andemar-CV), l'Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante), la Federación Empresarial de Hostelería de Valencia, l'Apuestas Deportivas Valencianas S.A., la Codere Apuestas Valencia S.A., la Luckia Retail S.A., la Mediterránea de Apuestas S.A., l'Orenes Apuestas CV S.A., la Sportium Apuestas Levante S.A., la Recreativos Giner Moltó SL, la Valazar 2014 SL e la Valazar 2000 SL.

² L'articolo 26 TFUE dispone: "... L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati...".

³ L'articolo 49 TFUE dispone: "... Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali...".

⁴ L'articolo 56 TFUE dispone: "... Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione...".

macchine ricreative a premi installate nei locali facenti parte del settore dell'industria dell'ospitalità, e iii) una moratoria sull'attribuzione delle nuove licenze o autorizzazioni per la gestione di stabilimenti di gioco.

La Corte ha preliminarmente rilevato che le misure in questione nel caso concreto possono rendere meno attrattivo o addirittura impossibile l'esercizio della libertà garantita dall'articolo 49 TFUE, limitando la capacità delle imprese di fornire determinati servizi di gioco in quanto attività economica nella regione interessata o impedendo agli operatori che già forniscono simili servizi di rendere redditizi i loro investimenti. La normativa di uno Stato Membro che subordini l'esercizio di un'attività economica al rilascio di una concessione, e preveda diverse ipotesi di decadenza della concessione, infatti, costituisce un ostacolo a tale libertà⁵. Le restrizioni introdotte da tali misure, tuttavia, possono essere ammesse laddove giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica nonché da motivi imperativi di interesse generale⁶. A tale riguardo, le misure in questione hanno ad oggetto la prevenzione dei comportamenti di dipendenza legati al gioco, la tutela dei gruppi di persone vulnerabili nonché l'attenuazione dell'impatto sociale dei giochi d'azzardo e delle scommesse. Tenuto conto della particolarità della situazione connessa ai giochi d'azzardo, pertanto, simili obiettivi sono perseguiti dalla normativa nazionale contestata e sono tali da costituire motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare restrizioni alle libertà fondamentali, quali quelle del caso concreto, purché siano effettivamente perseguiti dalle misure in questione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare⁷.

Tutto ciò premesso, la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui

sussistono tra gli Stati Membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale, di talché, in assenza di un'armonizzazione in materia a livello europeo, questi ultimi godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che essi considerano più appropriato⁸. Di conseguenza, gli Stati Membri sono liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo ed, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito, purché le restrizioni che essi impongono siano idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non eccedano quanto è necessario per raggiungerli⁹. Ciò che sembra verificarsi nel caso concreto, circostanza che spetterà comunque al giudice del rinvio verificare.

Di conseguenza, la Corte ha statuito che:

“L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che impone a taluni operatori del settore dei giochi, in primo luogo, determinate restrizioni quanto alle distanze minime da rispettare tra le diverse sale da gioco e i locali specificamente destinati alle scommesse, da un lato, e, dall'altro, determinati istituti d'insegnamento, nonché tra determinati stabilimenti di gioco tra loro, in secondo luogo, una limitazione nel tempo della gestione delle slot machine cosiddette «di tipo B» o delle macchine ricreative a premi installate nei locali facenti parte del settore dell'industria dell'ospitalità e simili e, in terzo luogo, una moratoria sull'attribuzione delle nuove licenze o autorizzazioni per la gestione di stabilimenti di gioco, nei limiti in cui il giudice del rinvio conclude che tali restrizioni possono essere ammesse a titolo delle misure derogatorie espressamente previste dal Trattato FUE o giustificate da motivi imperativi di

⁵ CGUE 19.12.2018, Causa C-375/17, *Stanley International Betting e Stanleybet Malta*, punto 38.

⁶ CGUE 08.07.2010, Cause riunite C-447/08 e C-448/08, *Sjöberg e Gerdin*, punto 36.

⁷ CGUE 20.12.2017, Causa C-322/16, *Global Starnet*, punti 42-43.

⁸ CGUE 22.09.2022, Cause riunite da C-475/20 a C-482/20, *Admiral Gaming Network e a.*, punto 48.

⁹ CGUE 20.12.2017, Causa C-322/16, *Global Starnet*, punto 51.

interesse generale, sono idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi

perseguiti e non eccedono quanto necessario per raggiungerli”.



Marco Stillo

ASSOCIATE

m.stillo@dejalex.com

+39 02 72554.1

Via San Paolo 7
20121 – Milano

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Potapovsky Lane, 5, build. 2, 4th floor, office 401/12/9 · 101000, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com