

Il dubbio.

Numerose amministrazioni comunali a seguito delle modifiche introdotte dalla legge finanziaria 23 dicembre 2005 nr. 266, all'art. 86 comma 3° del Tulp, non richiedono più alcuna autorizzazione per l'installazione degli apparecchi di cui all'art. 110 commi 6 presso pubblici esercizi (Bar - Ristoranti - Alberghi - Pensioni ecc. ecc..) Tutto questo è corretto?

Il chiarimento.

Proprio recentemente, il Ministero dello sviluppo economico con la risoluzione n. 1375 del 19 febbraio 2008¹ si è cimentato in un campo che non gli è proprio. Lo fa, comunque, citando un ampio passo di un parere fornito dal Ministero dell'Interno che, par di capire, è subissato da richieste di chiarimenti da parte dei comuni. La richiesta di aiuto è motivata dal fatto che la mancata sistematizzazione delle disposizioni che nel tempo si sono succedute per la disciplina del comparto del gioco lecito, ha portato ad una mostruosità interpretativa che legittimerebbe l'archiviazione di quella concezione che vuole il legislatore coerente e le norme dallo stesso emanate, capaci di esprimere un senso logico.

Poiché, invece, a proposito del gioco lecito il legislatore nazionale, nel bene e nel male, ha finora dimostrato una assoluta chiarezza e coerenza, è evidente che è l'interprete ad aver errato nella sua ricostruzione. Pensare, infatti, che i titolari di pubblico esercizio possano installare all'interno di un pubblico esercizio apparecchi da intrattenimento, che lo stesso legislatore ha classificato come apparecchi per il gioco d'azzardo, equivale ad un suicidio della ragionevolezza. Ed, infatti, così non è.

Per dimostrarlo, è sufficiente analizzare il contenuto dell'articolo 86 del Tulp nella sua formulazione antecedente alla modifica introdotta dalla finanziaria 2006, il comma primo dell'articolo 110 del medesimo Tulp e l'articolo 194 del relativo regolamento.

Tra l'altro va precisato che, in un quadro già di per sé complesso, la sentenza del Tar Lazio n. 15382 del 21 dicembre 2006 ha fatto emergere una problematica che alla maggior parte dei comuni è sfuggita in quanto, a prima vista, sembrava materia esclusa da qualsiasi rapporto di connessione con i procedimenti comunali. La questione è connessa ai requisiti di onorabilità per un'attività, quale quella della raccolta delle giocate, che per il normatore statale presuppone l'esigenza di particolari requisiti atti a scongiurare ogni possibile degenerazione criminale o infiltrazione illecita nel settore del gioco lecito. Il problema sorge in concomitanza e conseguenza del decreto direttoriale 17 maggio 2006 che fissa i requisiti morali dei terzi incaricati nella raccolta delle giocate mediante apparecchi con vincite in denaro. La questione, logicamente, riguarda tutti i distributori (o gestori) autorizzati dai comuni in base al terzo comma dell'art. 86 Tulp ma

¹ La risoluzione è disponibile nel sito del ministero dello sviluppo economico, nella sezione questioni del commercio

anche, evidentemente, gli esercenti nel caso in cui siano questi ad essere incaricati della raccolta delle giocate. Ed è il comune che, all'interno del procedimento autorizzatorio per il gioco, è tenuto ad accertarne l'esistenza.

La ricerca di un senso logico delle disposizioni emanate in materia di gioco lecito è la prima operazione che l'interprete è tenuto a fare. A tale proposito, si evidenzia che, prima della novella del terzo comma dell'articolo 86 del tulp, introdotta con la legge 23 dicembre 2005 n. 226, la prima disposizione da prendere in considerazione aveva questo contenuto:

art. 86, III comma tulp

La licenza (quella prevista dall'art. 86) è altresì necessaria per l'attività di distribuzione di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di cui al quinto comma dell'articolo 110, e di gestione, anche indiretta, dei medesimi apparecchi per i giochi consentiti. La licenza per l'esercizio di sale pubbliche da gioco in cui sono installati apparecchi o congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da gioco di cui al presente comma e la licenza per lo svolgimento delle attività di distribuzione o di gestione, anche indiretta, di tali apparecchi, sono rilasciate previo nulla osta dell'Amministrazione finanziaria, necessario comunque anche per l'installazione degli stessi nei circoli privati.

Questo terzo comma venne aggiunto all'articolo 86, dall'art. 37, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Il frammento della disposizione "e di gestione, anche indiretta, dei medesimi apparecchi per i giochi consentiti" portò, da subito, gli interpreti a ritenere che per installare i giochi fosse necessaria la licenza con il conseguente paradosso che i titolari di PE avrebbero dovuto munirsi di due licenze: una in base all'articolo 86, primo comma, ed una in base all'articolo 86, terzo comma. Nell'era della semplificazione procedimentale era palese che tale situazione era assolutamente priva di senso logico ancor più tenendo conto che i presupposti soggettivi e oggettivi erano i medesimi sia per il primo che per il terzo comma: requisiti morali e sorvegliabilità dei locali

La necessità di modificare la norma, tuttavia, che avvenne un paio di anni più tardi e precisamente con la già citata finanziaria del 2006, non fu introdotta al fine di evitare inutili passaggi burocratici, bensì per creare la base giuridica all'ampliamento della diffusione degli apparecchi previsti al comma 6 e 7 dell'articolo 110 del tulp. Infatti, la possibilità originariamente limitata ai pubblici esercizi in possesso della licenza prevista dagli articoli 86 e 88 del tulp, con la legge di fine anno, venne estesa a negozi, circoli privati, ed altre aree aperte al pubblico. Da questa necessità nacque il nuovo terzo comma dell'articolo 86 del tulp che, oggi, recita quanto segue:

Art. 86, III comma tulp

Relativamente agli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, la licenza è altresì necessaria:

- a) per l'attività di produzione o di importazione;*
- b) per l'attività di distribuzione e di gestione, anche indiretta;*

c) per l'installazione in esercizi commerciali o pubblici diversi da quelli già in possesso di altre licenze di cui al primo o secondo comma o di cui all'articolo 88 ovvero per l'installazione in altre aree aperte al pubblico od in circoli privati

Come risulta palesemente evidente, la sopraindicata disposizione non nega l'obbligo di alcuna licenza, ma introduce soltanto un obbligo per particolari soggetti e per particolari situazioni.

Immutato è rimasto, invece, nel tempo il primo comma dell'articolo 86, il quale dispone che:

Non possono esercitarsi, senza licenza del Questore, alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcoliche, né sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti o stabilimenti di bagni, ovvero locali di stallaggio e simili.

Dalla lettura delle sopraindicate disposizioni, e soprattutto da quanto previsto alla lettera c) del novellato terzo comma, appare, quindi, inconfutabile che il fine della norma è di individuare le tipologie dei luoghi in cui, previo ottenimento della licenza, è possibile installare gli apparecchi automatici previsti dai già citati commi 6 e 7 dell'articolo 110 del tulps.

Direttamente connesso con l'articolo 86, per questa materia, è infatti, l'articolo 110 del testo unico che, più ancora dell'articolo 86, ha subito progressive e costanti modifiche in questi ultimi anni, al fine di definire (ampliando) le caratteristiche del gioco lecito.

Il primo comma dell'articolo 110, dispone che:

In tutte le sale da biliardo o da gioco e negli altri esercizi, compresi i circoli privati, autorizzati alla pratica del gioco o all'installazione di apparecchi da gioco, è esposta in luogo visibile una tabella, predisposta ed approvata dal questore e vidimata dalle autorità competenti al rilascio della licenza, nella quale sono indicati, oltre ai giochi d'azzardo, anche quelli che lo stesso questore ritenga di vietare nel pubblico interesse, nonché le prescrizioni ed i divieti specifici che ritenga di disporre. Nelle sale da biliardo deve essere, altresì, esposto in modo visibile il costo della singola partita ovvero quello orario.

Letta la disposizione, il primo interrogativo che l'interprete si deve porre è il seguente: quali sono gli esercizi autorizzati alla pratica del gioco o all'installazione di apparecchi da gioco? Dalla lettura del contenuto dell'articolo 86 del tulps, più sopra riportato, si desume che a tale categoria appartengono senz'altro:

a) le sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti; (muniti della licenza ex art. 86, comma primo)

b) gli esercizi commerciali o pubblici e altre aree aperte al pubblico o i circoli privati (muniti della licenza ex art. 86, comma terzo)

ma si evince anche che non vi sono inclusi, ad esempio, bar e ristoranti.

Il gioco lecito negli esercizi pubblici

Com'è stato evidenziato, l'articolo 86 del tulps assoggetta a licenza l'apertura di alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcoliche, oltre alle sale pubbliche per bigliardi o per altri giochi leciti o stabilimenti di bagni, ovvero locali di stallaggio e simili. Va da sé che in questo elenco sono compresi esercizi pubblici che nulla hanno a che fare con il gioco: alberghi, locande, pensioni, osterie, stabilimenti bagni e locali di stallaggio ed esercizi pubblici dove, invece, il gioco è espressamente autorizzato. Questi esercizi pubblici sono le sale pubbliche per bigliardi o per altri giochi leciti e tutte le categorie autorizzate ai sensi dell'articolo 88.

Il tulps, e ben lo sanno gli operatori pubblici, non esaurisce la disciplina nel settore della pubblica sicurezza, ed oggi, di polizia amministrativa. Infatti, la disciplina primaria è integrata dal "Regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle Leggi di Pubblica Sicurezza" approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635. Specificatamente, ed è su questa norma che ci si intende soffermare, l'articolo 194 dispone che:

Articolo 194 reg.to tulps

Nei pubblici esercizi non sono permessi i giochi, ove non ne sia stata data espressa autorizzazione.

Questa disposizione è talmente precisa che non serve andare a ripescare il brocardo *In claris non fit interpretatio* (nelle questioni chiare non si fa luogo a interpretazione personale) per poter affermare che negli esercizi pubblici autorizzati ai sensi dell'articolo 86, per le attività che non presuppongono il gioco (come avviene per le sale giochi e per le attività ex art. 88 t.u.l.p.s.) il gioco lecito può essere esercitato soltanto se permesso da specifica autorizzazione, ovvero da autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 194 del regolamento tulps.

In sostanza, il titolare del bar, ristorante, albergo, stabilimento balneare e via dicendo, se deciderà di consentire all'interno del suo esercizio pubblico la pratica del gioco lecito con: carte, biliardi, freccette, videogiochi o, anche, con gli apparecchi di cui al comma 6 o 7 dell'art. 110 del tulps dovrà, prioritariamente, essere autorizzato.

L'affermare, quindi, che per installare gli apparecchi di cui si sta trattando non è necessaria l'autorizzazione di cui al terzo comma dell'articolo 86 del tulps. può essere fuorviante se, contemporaneamente, non si puntualizza che l'esercizio pubblico può consentire la pratica del gioco soltanto se espressamente autorizzato: vuoi con il titolo principale: articolo 86 per le sale gioco, vuoi con il titolo accessorio previsto dall'articolo 194 regolamento tulps per le restanti categorie incluse nell'articolo 86.²

13 giugno 2008

² La modulistica e una scheda di approfondimento per ogni distinta tipologia di gioco è disponibile nel sito www.sportello-online.it