

Di Marilisa Bombi

Pericolo giallo! Se i bar e le vecchie trattorie che ormai non esistono più erano luoghi di aggregazione sociale dove il gioco, specie delle carte o del biliardo, rappresentava il modo per “tirar tardi” prima di rientrare a casa, oggi nell’epoca della globalizzazione, anche le sale pachinko, le mitiche sale giapponesi piene di macchinette che fanno un rumore assordante, un po’ l’emblema affollate come sono della nevrosi collettiva del Giappone moderno, non sono più che un gioco per uomini stanchi.

Oggi, in Italia siamo al codice rosso. La voglia o il bisogno di incamerar risorse ha reso lo Stato biscazziere. E così sfruttando vizi e virtù delle italiche genti è stata inaugurata l’era dei casinò diffusi. E’ questa, infatti, la lettura che si deve dare alla nuova disposizione del comma 5 dell’art. 110 del testo unico di pubblica sicurezza introdotta dalla finanziaria 2007. E’ stato aggiunto un breve inciso, quattro paroline magiche la cui portata è, tuttavia, dirompente.

Il comma al quale si fa riferimento è il seguente:

“Si considerano apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco d'azzardo quelli che hanno insita la scommessa o che consentono vincite puramente aleatorie di un qualsiasi premio in denaro o in natura o vincite di valore superiore ai limiti fissati al comma 6, escluse le macchine vidimatrici per i giochi gestiti dallo Stato e gli apparecchi di cui al comma 6.”

In sostanza, e al solo fine di aiutare chi non è abituato ad “interpretare” le disposizioni, l’aver aggiunto le parole indicate in corsivo, comporta che gli apparecchi autorizzati e costruiti in base alle caratteristiche indicate al comma 6 del medesimo art. 110 non devono più necessariamente riassumere abilità trattenimento e aleatorietà. Insomma, possono avere insita la scommessa e consentire vincite puramente aleatorie, come il gioco del lotto! Ai posteri l’ardua sentenza.

La decisione di introdurre questa modifica si presume sia dovuta alla volontà di far emergere il gioco clandestino creando le condizioni perché se ne occupino, invece, operatori professionali in possesso dei requisiti di onorabilità previsti dalle leggi che via via si sono succedute nel tempo, determinando un quadro di riferimento talmente stratificato che anche gli addetti ai lavori più attenti non mancano di considerare complesso.



L’autorizzazione del t.u.l.p.s.

A prescindere dai nulla osta di competenza di AAMS per la produzione, importazione distribuzione degli apparecchi da gioco, per quanto riguarda i procedimenti autorizzatori di competenza comunale o statale, è necessario delineare il preciso quadro di riferimento (vedi allegato) soprattutto dopo la modifica del comma terzo dell’art. 86 del t.u.l.p.s. introdotta con la finanziaria 2006. La questione

di fondo, tuttavia, sulla quale è necessario fare maggior chiarezza è: che cosa deve essere autorizzato.

Come è necessario fare sempre con le disposizioni che nel tempo sono mutate va analizzato il testo normativo di riferimento. Le modifiche via via introdotte sono state dovute proprio al fine di rendere l'art. 86 applicabile anche per l'esercizio dell'attività in questione.

“comma primo: 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 alcooliche, né sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti o stabilimenti di bagni, ovvero locali di stallaggio e simili.

Comma secondo: La licenza è necessaria anche per lo spaccio al minuto o il consumo di vino, di birra o di qualsiasi bevanda alcoolica presso enti collettivi o circoli privati di qualunque specie, anche se la vendita o il consumo siano limitati ai soli soci.

Comma terzo: 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.

Il comma primo, per quanto riguarda l'attività in esame, prevede che si devono munire di autorizzazione coloro i quali intendono aprire una sala giochi. Per poterlo fare è necessario disporre di una sede che sia sorvegliabile, in base ad un accertamento effettuato dal comune territorialmente competente ed avere i requisiti di onorabilità previsti rispettivamente all'articolo 11 e 92 del medesimo t.u.l.p.s.¹ Per gli esercenti, titolari di bar, ristorante o albergo, insomma una delle altre attività elencate al comma primo dell'art. 86 che sono già in possesso della licenza per l'esercizio dell'attività, i giochi sono consentiti previo l'ottenimento di un' ulteriore licenza in base all'art. 194 del regolamento t.u.l.p.s.²

C'è un elemento di novità, che risale al maggio del 2006, tuttavia, e che riguarda anche questi operatori oltre a quelli di cui si tratterà più avanti. Si tratta dei requisiti previsti dal decreto del direttore generale AAMS del 17 maggio 2006 per i raccoglitori delle giocate. Quali sono le attività

¹ Art. 11 t.u.l.p.s. Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate:

1° a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione;

2° a chi è sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza.

Le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta.

Le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego della autorizzazione.

Art. 92 t.u.l.p.s. Oltre a quanto è preveduto dall'art. 11, la licenza di esercizio pubblico e l'autorizzazione di cui all'art. 89 non possono essere date a chi sia stato condannato per reati contro la moralità pubblica e il buon costume, o contro la sanità pubblica o per giuochi d'azzardo, o per delitti commessi in istato di ubriachezza o per contravvenzioni concernenti la prevenzione dell'alcoolismo, o per infrazioni alla legge sul lotto, o per abuso di sostanze stupefacenti

² Art. 194. Nei pubblici esercizi non sono permessi i giuochi, ove non ne sia stata data espressa autorizzazione R.D. 6 maggio 1940 n. 635 Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza.

di raccolta delle giocate è la stessa Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato a chiarirlo all'interno del medesimo decreto:

1) le attività consistenti nella messa a disposizione degli apparecchi e nelle azioni per il funzionamento degli stessi presso i punti di vendita con modalità conformi alle prescrizioni normative in materia;

2) le attività consistenti nella raccolta e nella messa a disposizione del concessionario, a scadenze concordate, dell'importo residuo;

Tale decreto, infatti, prevede che non possono essere incaricati alla raccolta delle giocate coloro i quali hanno subito condanne anche se non ancora passate in giudicato o rinvii a giudizio per particolari ipotesi delittuali.³

Nonostante questa chiarissima disposizione, nella prassi viene richiesta la presentazione di una d.i.a (acronimo di dichiarazione o denuncia di inizio attività) ad ogni installazione e/o sostituzione di un apparecchio. Questa procedura è in contrasto con ogni principio di buona amministrazione. Infatti, è "l'attività di gioco" che deve essere autorizzata e non "il gioco" in quanto tale che, peraltro, è già stato autorizzato dall'AAMS con il rilascio del NO alla produzione/importazione/distribuzione.

Si delinea quindi un quadro di riferimento normativo decisamente chiaro. Un esercizio pubblico già autorizzato, se è suo intendimento effettuare "anche" l'attività di gioco, dovrà presentare una d.i.a ex art. 194 reg.to t.u.l.p.s.. Diversa, seppur simile, è invece la disciplina per gli altri operatori del gioco. Infatti, il terzo comma del medesimo articolo 86 che consente l'apertura di sale gioco, di bar, ristoranti e alberghi, dispone che con riferimento agli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, la licenza è anche 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.

L'obbligo di questa licenza comporterà il vincolo di possedere i requisiti di onorabilità previsti dai già indicati articoli 11 e 92 del t.u.l.p.s. stesso, quelli del decreto del maggio 2006 se viene effettuata anche l'attività di raccolta delle giocate (è il caso dei distributori/gestori) e si dovrà disporre di locali sorvegliabili.

Il contingentamento

Nell'ottobre del 2003 è stato emanato un decreto interdirettoriale che fissa il numero massimo degli apparecchi - appartenenti alla tipologia del comma 6 dell'art. 110 del t.u.l.p.s. - che è possibile

³ Art. 2 *Requisiti dei terzi incaricati.*

1. Ai fini della stipula con un concessionario di contratti aventi ad oggetto l'attività di raccolta delle giocate ed in aggiunta ai requisiti richiesti per il rilascio delle prescritte autorizzazioni di pubblica sicurezza, requisito necessario per i terzi è l'insussistenza, negli ultimi cinque anni, di:

a) misure cautelari, provvedimenti di rinvio a giudizio, condanne con sentenza passata in giudicato od applicazioni della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per:

1) reati di mafia;

2) delitti contro la fede pubblica;

3) delitti contro il patrimonio;

4) reati di natura finanziaria o tributaria;

5) fattispecie previste all'art. 110, comma 9, del T.U.L.P.S., antecedentemente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 543, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

b) procedimenti di fallimento, liquidazione coatta amministrativa, concordato preventivo o amministrazione controllata.

2. Relativamente alle fattispecie previste dall'art. 110, comma 9, lettere a), b), c) e d) del T.U.L.P.S., come modificato dall'art. 1, comma 543, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non devono sussistere, a carico dei terzi incaricati, provvedimenti amministrativi sanzionatori relativi alle fattispecie stesse.

installare all'interno dei diversi esercizi pubblici, autorizzati dagli art. 86 e 88 del t.u.l.p.s. stesso. Questo regolamento presenta due criticità:

- a) non prevede, espressamente, alcuna sanzione per il mancato rispetto di questi limiti
- b) non fissa il numero massimo di giochi che possono essere installati “negli esercizi commerciali e negli altri locali aperti al pubblico” la cui possibilità è intervenuta con la finanziaria 2006.

Riguardo a tali incertezze, le amministrazioni comunali sono state lasciate libere di interpretare, ovvero di applicare, la disposizione sul contingentamento mediante pluralità di soluzioni che non consentono, quindi, di disporre di quelle regole certe di cui ogni imprenditore ha bisogno. Alcuni enti hanno trasfuso i parametri previsti dal decreto interdirettoriale in appositi regolamenti comunali, altri invece hanno deciso di ritenere i parametri di contingentamento, quali prescrizioni all'esercizio legittimo dell'attività. Il mancato rispetto delle prescrizioni comporta una sanzione amministrativa da 500 a 3000 euro.

Nell'ipotesi, invece, in cui il comune si sia dotato di un regolamento, sarà il regolamento stesso a determinare le relative sanzioni. L'esistenza di un regolamento, tuttavia, presumibilmente prevedrà anche le formalità per la comunicazione delle variazioni del parco macchine, che invece nessun'altra disposizione disciplina.

Riguardo ai negozi e agli altri locali nei quali, dal primo gennaio 2006, è consentita l'installazione dei giochi, il problema si pone in quanto questa tipologia di esercizi non era prevista all'epoca dell'emanazione del decreto interdirettoriale dell'ottobre 2003. Allo stato attuale, né i competenti Ministeri (Finanze e Interni) né l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato hanno fornito indicazioni in merito. Una soluzione possibile al problema potrebbe essere quella di applicare – in via analogica – i parametri fissati per gli esercizi pubblici, in senso stretto, ovvero bar e ristoranti. Sperare in una liberalizzazione, nonostante i risvolti finanziari, potrebbe essere utopico, tenuto conto che dovrebbe essere dimostrato il venir meno dei motivi di ordine pubblico che avevano motivato, soltanto tre anni fa, l'emanazione del decreto che oggi deve essere integrato.

Definito il quadro normativo relativo al sistema autorizzatorio che, come anticipato, si presenta oltremodo complesso, diventa utile tracciare lo schema di quello che è il procedimento amministrativo di competenza comunale per i giochi di cui al comma 6 e 7 dell'art. 110 t.u.l.p.s.

1. L'installazione in esercizi pubblici, già autorizzati ai sensi dell'art. 86 comma primo del t.u.l.p.s., è consentita previo ottenimento dell'autorizzazione di cui all'art. 194 regolamento t.u.l.p.s.. Ogni tipo di gioco: carte, biliardi, flipper ecc. negli esercizi pubblici è assoggettato a quest'obbligo. Sono esentate le sale gioco, per la natura stessa della tipologia di esercizio pubblico.

2. 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 è soggetta alla licenza di cui all'art. 86, comma terzo del t.u.l.p.s.

3. L'attività di produzione, importazione, distribuzione e di gestione è soggetta alla licenza di cui all'art. 86, comma terzo del t.u.l.p.s.

4. Non è sottoposta ad alcun adempimento formale, comunicazione o denuncia, al Comune, la modifica del parco macchine installate nell'esercizio o conservate nel deposito, a meno che non lo preveda l'eventuale regolamento adottato e in vigore nel Comune di riferimento.

5. L'autorizzazione, ai sensi dell'art. 194 regolamento e art. 86 riguarda "l'installazione" dei giochi e non quindi ogni singolo gioco che è stato già singolarmente autorizzato con il nulla osta per la produzione, l'importazione e la distribuzione rilasciato dall'AAMS.

6. L'autorizzazione può essere sostituita da una denuncia di inizio attività nel caso in cui:

a) i locali del produttore, importatore, distributore e gestore siano stati già dichiarati sorvegliabili, in base all'art. 153 del regolamento t.u.l.p.s.

b) l'esercente il produttore, l'importatore, il distributore e gestore non rientrino nelle ipotesi di cui all'art. 11, comma secondo del t.u.l.p.s. In caso contrario deve essere presentata una richiesta di autorizzazione al fine di consentire al Comune l'esercizio del potere discrezionale previsto dalla disposizione in questione. Infine, se il distributore/gestore raccoglie le giocate dovrà essere in possesso anche dei requisiti di onorabilità individuati dal direttore di AAMS con decreto del 17 maggio 2006.