

L'apertura di una sala giochi all'interno di un pubblico esercizio

Dal momento in cui ha iniziato circolare voce che le video lotterie potranno essere installate soltanto nelle sale giochi, cresce la domanda di attivare una sala giochi all'interno dei P.E. Fin dall'inizio, tuttavia, i titolari dei P.E. han cercato, laddove possibile, di allestire una sala giochi all'interno dell'esercizio pubblico, al fine di aggirare i vincoli connessi al contingentamento. Ma ci sono delle motivazioni che inibiscono tale possibilità. Marilisa Bombi per la rivista telematica PL.COM ha approfondito la problematica. Il contributo, su gentile concessione dell'editore è disponibile per la Comunità di pratica [a questo indirizzo](#).

Su gentile concessione



n. 22 - 11 giugno 2010

Commercio e Polizia Amministrativa

L'APERTURA DI UNA SALA GIOCHI ALL'INTERNO DI UN PUBBLICO ESERCIZIO

Dal momento in cui ha iniziato circolare voce che le video lotterie potranno essere installate soltanto nelle sale giochi, cresce la domanda di attivare una sala giochi all'interno dei P.E. Fin dall'inizio, tuttavia, i titolari dei P.E. han cercato, laddove possibile, di allestire una sala giochi all'interno dell'esercizio pubblico, al fine di aggirare i vincoli connessi al contingentamento. Ma ci sono delle motivazioni che inibiscono tale possibilità.

L'apertura di una sala giochi e l'apertura di un esercizio pubblico di somministrazione sono ambedue disciplinate dall'art. 86 del T.U.L.P.S. Di conseguenza, la prima questione da prendere in considerazione è quella connessa alla sorvegliabilità dei locali. A prescindere, quindi, dal possesso dei requisiti personali di onorabilità, che per l'esame della problematica in questione risulta irrilevante, è necessario invece soffermarsi sui presupposti che attengono al procedimento autorizzatorio, rispettivamente per l'apertura di un pubblico esercizio in senso stretto (bar) e per la sala giochi.

L'art. 153 del regolamento al T.U.L.P.S. R.D. 635/1940 norma di riferimento alle fattispecie individuate all'art. 86 del T.U.L.P.S. dispone che: *"La licenza può essere rifiutata o revocata per ragioni di igiene o quando la località o la casa non si prestino ad essere convenientemente sorvegliate."*

A sua volta, per l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande (bar o ristorante) è stato emanato il D.M. 17 dicembre 1992, n. 564 il quale individua, con precisione, i requisiti che devono essere posseduti dal locale perché la sorvegliabilità sia assicurata. Più specificatamente, il d.m. in questione prevede i requisiti della sorvegliabilità esterna (art. 1), nel senso che:

Le porte o altri ingressi devono consentire l'accesso diretto dalla strada, piazza o altro luogo pubblico e non possono essere utilizzati per l'accesso ad abitazioni private.

In caso di locali parzialmente interrati, gli accessi devono essere integralmente visibili dalla strada, piazza o altro luogo pubblico.

Nel caso di locali ubicati ad un livello o piano superiore a quello della strada, piazza o altro luogo pubblico d'accesso, la visibilità esterna deve essere specificamente verificata dall'autorità di pubblica sicurezza, che può prescrivere, quando la misura risulti sufficiente ai fini di cui al comma 1, l'apposizione di idonei sistemi di illuminazione e di segnalazione degli accessi e la chiusura di ulteriori vie d'accesso o d'uscita.

E la sorvegliabilità interna (art. 3)

1. Le suddivisioni interne del locale, ad esclusione dei servizi igienici e dei vani non aperti al pubblico, non

possono essere chiuse da porte o grate munite di serratura o da altri sistemi di chiusura che non consentano un immediato accesso.

2. Eventuali locali interni non aperti al pubblico devono essere indicati al momento della richiesta dell'autorizzazione di cui all'art. 3, comma 1, della legge 25 agosto 1991, n. 287, e non può essere impedito l'accesso agli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza che effettuano i controlli ai sensi di legge.

3. In ogni caso deve essere assicurata mediante targhe o altre indicazioni anche luminose, quando prescritto, l'identificabilità degli accessi ai vani interni dell'esercizio e le vie d'uscita del medesimo.

Da quanto sopra indicato si evince inconfutabilmente che per gli esercizi pubblici di somministrazione il normatore ha prestato particolare cura nell'individuare i requisiti che il locale deve possedere perché ne sia assicurata la sorvegliabilità da parte delle forze dell'ordine.

Per l'apertura delle sale gioco, invece, non è stata emanata una regola specifica, nel senso che la disciplina di riferimento continua ad essere esclusivamente l'art. 153 del regolamento T.U.L.P.S. Tuttavia, appare più che ragionevole ritenere che trattandosi di attività che permane ancora nell'ambito di competenza statale per motivi di pubblica sicurezza (per le sale giochi in cui saranno installati apparecchi da intrattenimento di cui all'art. 110 T.U.L.P.S.), i requisiti di sorvegliabilità richiesti alle sale giochi non potranno certamente essere inferiori a quelli richiesti per l'apertura di un bar. Ne consegue che non può essere rilasciata autorizzazione per l'apertura di una sala giochi che non abbia accesso sulla pubblica via.

Tra l'altro, la giurisprudenza afferma che l'art. 153 R.D. 6 maggio 1940 n. 635, che sembrerebbe limitare il potere dell'amministrazione di negare ovvero di revocare l'autorizzazione all'apertura di sale-giochi solo per ragioni di igiene e di vigilanza dei luoghi nei quali dette sale si collocano, ha valore meramente indicativo, ben potendo l'amministrazione assumere, al fine di negare l'autorizzazione, qualsiasi ragione di pubblico interesse, purché attrattivamente esistente ed adeguatamente accertata, tra le quali rientra la valutazione dello stato dei luoghi e delle caratteristiche del traffico veicolare e pedonale che in essi si svolge, con immediati riflessi sulla incolumità personale di chi in detti luoghi si trova a transitare (Consiglio Stato sez. IV, 10 marzo 1992, n. 263).

Il contingentamento degli apparecchi

In attuazione al comma 6 dell'art. 22 della L. n. 289 del 2002 è stato emanato il decreto interdirettoriale 27 ottobre 2003 che fissa il numero massimo di apparecchi e congegni di cui all'articolo 110 T.U.L.P.S. che possono essere installati nonché le prescrizioni relative alla installazione di tali apparecchi. Obiettivo di tale decreto è stato quello di operare il contingentamento degli apparecchi sulla base, tra l'altro, del seguente parametro:

- *dimensione del locale od area, in relazione alla tipologia dell'attività svolta o, se più d'una, di quella prevalente;*

Sulla base di questa disposizione contenuta nelle premesse del decreto in questione, anche nell'ipotesi in cui – al limite – si intendesse ignorare il divieto al rilascio di una autorizzazione per un pubblico esercizio-sala giochi senza accesso diretto sulla pubblica via, il parametro da applicare sarebbe quello previsto per l'attività di somministrazione essendo la superficie destinata a bar superiore (mq. 65,73) rispetto a quella ipoteticamente destinata a sala giochi (di mq. 62,34).

Che di un unico esercizio si tratta anche nell'ipotesi in cui parte dell'unità immobiliare viene destinata a sala giochi, peraltro, l'ha già valutato il T.A.R. Lazio in un caso analogo con la sentenza n. 1835/09 del 23 febbraio 2009, affermando che quando le due attività (bar e sala giochi) vengono esercitate in locali strutturalmente distinti ma funzionalmente collegati e con il medesimo personale, si deve ritenere che la fattispecie sia riconducibile ad un'unica attività commerciale. Da rilevare, peraltro, che nel caso esaminato dal T.A.R. Lazio i due locali (bar e sala giochi) erano collegati da un magazzino ed avevano ambedue accesso distinto dalla pubblica via.

Non può essere trascurata l'ipotesi che il richiedente per superare l'ostacolo della prevalenza della superficie decida di destinare al gioco anche i vani accessori dell'esercizio di somministrazione. Va, quindi, esaminata la complessa problematica collegata al contingentamento degli apparecchi da intrattenimento che in questi ultimi anni ha subito una rilevante modifica proprio in relazione al numero dei giochi installabili nelle sale gioco. Il desiderio di destinare parte dell'esercizio pubblico di somministrazione all'uso esclusivo del gioco presuppone

palesemente la volontà di aggirare il contingentamento previsto per gli esercizi di somministrazione. Va tenuto conto, peraltro, a tale proposito, che il fine del contingentamento è quello di contenere l'offerta del gioco mediante gli apparecchi da intrattenimento in attività che non siano specificatamente destinate al gioco, ovvero al cliente di un bar non può essere messa a disposizione, in maniera occulta, un'offerta di gioco pari a quella che viene messa a disposizione di un giocatore che accede per libera scelta in una sala giochi. La P.A. non può agevolare il raggirò del contingentamento disposto dal legislatore a tutela del consumatore.

La tutela dei minori

Si ritiene utile richiamare, a tale proposito, anche le disposizioni poste a tutela dei minori.

Il comma 1 dell'art. 3 del decreto ministeriale di contingentamento del 18 gennaio 2007 che ha in parte modificato il decreto interdirettoriale dell'ottobre 2003, dispone che:

In applicazione del divieto generale di partecipazione ai giochi, scommesse o concorsi che consentono vincite in denaro ai soggetti di minore età, l'ingresso e la permanenza nelle aree di ciascun punto di vendita di cui all'articolo 1, nelle quali sono offerti tali giochi, scommesse o concorsi, sono vietati ai suddetti soggetti. Il punto di vendita è tenuto ad assicurare il rispetto del divieto anche mediante richiesta di esibizione di un documento di riconoscimento valido.

Appare evidente, a tale proposito, che il locale in cui sono installati gli apparecchi da intrattenimento di cui al comma 6 deve essere costantemente presidiato, al fine di far rispettare il divieto imposto dal comma 8 dell'art. 110 T.U.L.P.S. e sanzionato dal comma 8 bis i quali rispettivamente dispongono che:

8. L'utilizzo degli apparecchi e dei congegni di cui al comma 6 è vietato ai minori di anni 18.

8-bis. Con la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 3.000 euro e con la chiusura dell'esercizio per un periodo non superiore a quindici giorni e' punito chiunque, gestendo apparecchi di cui al comma 6, ne consente l'uso in violazione del divieto posto dal comma 8.

Di conseguenza, una sala giochi, deve essere sempre costantemente presidiata.

Il parere del Ministero dell'interno

Del resto, su questo specifico argomento, è a suo tempo intervenuto anche il Ministero dell'interno con il parere n. 557/PAS.11824.12001(1) del 17 settembre 2007 fornito all'Associazione intercomunale del sanvitese.

“Con riferimento a quanto richiesto con la nota a margine indicata, si rappresenta quanto segue.

I commi 534 e 541 dell'alt. 1 della legge 23 dicembre 2005, n.266, comprendono rispettivamente la riformulazione dell'art. 86 t.u.l.p.s., concernente il titolo autorizzatorio per le attività di produzione, importazione, distribuzione e installazione degli apparecchi da gioco, e dell'art.110, comma 3, recante l'individuazione dei luoghi o aree ove è possibile installare tali giochi.

Il citato comma 534 dell'art.1 della legge 23.12.2005, n. 266, prevede espressamente che "Relativamente agli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di cui all'art. 110, commi 6 e 7, la licenza è altresì necessaria:

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'art. 88 ovvero per l'installazione in altre aree aperte al pubblico od in circoli privati”

Per quanto esposto, si ritiene che i titolari di esercizi pubblici già in possesso di licenza ex art. 86, commi 1 e 2 (cfr. somministrazione di alimenti e bevande) o 88 del T.U.L.P.S., qualora volessero installare apparecchi automatici da gioco nei propri esercizi, in forza del titolo di polizia già posseduto potranno installare apparecchi da gioco o intrattenimento di cui all'art. 110 del T.U.L.P.S., senza richiedere una ulteriore analoga autorizzazione mentre, soltanto i titolari degli esercizi ricompresi nel 3° comma del citato art. 86 dovranno richiedere al comune l'autorizzazione all'installazione.

Ciò premesso, si rappresenta che i criteri applicativi contenuti nel decreto direttoriale 27.10.2003, relativi alla determinazione del numero massimo di apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 del T.U.L.P.S. che possono essere installati presso pubblici esercizi, tengono conto, tra l'altro, della "dimensione del locale od area, in relazione alla tipologia dell'attività svolta o, se più d'una, di quella prevalente ... ”.

Pertanto, qualora gli interessati esercitino come attività prevalente la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e siano quindi in possesso della relativa licenza ex art. 86 T.U.L.P.S., per conoscere il

numero massimo di apparecchi da installare dovranno fare riferimento alle disposizioni contenute al comma 1 dell'art.2 del citato decreto direttoriale 27.10.2003.

Qualora, invece, gli interessati abbiano richiesto al comune un'autorizzazione all'apertura di una sala pubblica da gioco, chiamata convenzionalmente "sala gioco", l'attività prevalente sarà costituita dall'offerta al pubblico di apparecchi da intrattenimento idonei al gioco lecito e in tal caso per conoscere il numero massimo di apparecchi installabili si dovrà fare riferimento ai limiti contenuti nel decreto 27.10.2003 come sostituito dal decreto direttoriale 18.1.2007.

Ne consegue che nei locali in cui l'attività prevalente autorizzata sia la somministrazione di alimenti e bevande, in nessun caso potranno essere installati apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 facendo riferimento per la determinazione del numero massimo installabile ai limiti relativi alle sale da gioco.”

Le precisazioni

Queste argomentazioni, tuttavia, non vennero ritenute sufficienti dall'Associazione proponente che ritenne, quindi, necessario acquisire ulteriori elementi chiarificatori che vennero fornite dalla Prefettura di Pordenone.

“Oggetto: Richiesta rilascio autorizzazione sala giochi mediante utilizzo locali adibiti a pubblico esercizio - Richiesta ulteriori precisazioni.

Il Ministero dell'Interno, con nota n. 557/PAS.11824.12001(1) del 17 settembre 2007, nel riscontrare un quesito posto da codesta Associazione, ha rappresentato che per determinare il numero massimo di apparecchi automatici da gioco di cui all'art. 110 del T.U. Leggi di P.S da installare nei pubblici esercizi è necessario fare riferimento all'attività svolta e, se più, d'una, a quella prevalente.

Con istanza datata 26. settembre 2007, la S.V. ha chiesto ulteriori chiarimenti in relazione alla possibile coesistenza nei medesimi locali o in locali attigui, dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e di sala giochi, le cui autorizzazioni come noto, sono disciplinate -rispettivamente dalla legge 25 agosto 1991, n. 287 e dall'art. 86 del T.U.L.P.S.

In proposito, si rappresenta che l'art. 5, comma 1 della citata legge 287/1991 prevede che l'autorizzazione alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, è rilasciata con riferimento alle sottoelencate tipologie di esercizio:

a) - esercizi di ristorazione, per la somministrazione di pasti e di bevande, comprese quelle aventi un contenuto alcolico superiore al 21 per cento del volume, e di latte (ristoranti, trattorie, tavole calde, pizzerie, birrerie ed esercizi similari);

b) - esercizi per la somministrazione di bevande, comprese 7 quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, nonché di latte, di dolci, compresi i generi di pasticceria e gelateria, e di prodotti di gastronomia (bar, caffè, gelaterie, pasticcerie ed esercizi similari);

c) - esercizi di cui alle lettere a) e b), in cui la somministrazione di alimenti e di bevande viene effettuata congiuntamente ad attività di trattenimento e svago, in sale da ballo, sale da gioco, locali notturni, stabilimenti balneari ed esercizi similari;

d) - esercizi di cui alla lettera b), nei quali è esclusa la somministrazione di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione.

Il chiaro dettato normativo indica, inequivocabilmente, che l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande se congiunta ad attività di trattenimento e svago, può esercitarsi negli esercizi di cui all'art. 5, comma 1, lettera c), nei quali è prevalente l'attività di somministrazione e negli esercizi di cui all'art. 3, comma 6, lettera d), nei quali è prevalente, invece, l'attività di trattenimento e svago.

Fermo restando, che l'esercizio delle attività in argomento è sottoposto al possesso, in capo al titolare, di una licenza di polizia, resta comunque inteso, che la prevalenza di un'attività rispetto ad un'altra sussiste nei casi in cui all'interno di un medesimo locale o in locali adiacenti, ma congiunti, si esercitano assieme le due attività.

Naturalmente, è facoltà dell'esercente esercitare le medesime attività disgiuntamente, cioè in locali separati, completamente indipendenti e allo scopo dedicati, richiedendo in tal caso due distinti titoli autorizzatori. Nell'ipotesi, il Comune, competente, per territorio, in virtù della "autonomia" degli enti locali, ha ritenuto poter concedere due distinte licenze.

Ciò posto, si rappresenta preliminarmente che l'art. 8 del T.U.L.P.S., sancendo la natura strettamente

personale delle licenze di polizia, comporta, in ogni caso, che l'esercente dell'attività si assuma personalmente e .direttamente il compito di esercitarla, con la conseguente assunzione di responsabilità nei confronti dell'Autorità di P.S., che ne vigila le modalità di svolgimento.

Il principio della personalità della licenza così stabilito, comporta come corollario che la disponibilità piena ed esclusiva della sede -un requisito - indispensabile per il rilascio della licenza.

In altri termini, l'attribuzione dei due distinti titoli di polizia risiede nell'indefettibile presupposto che le sedi devono' essere del tutto distinte e differenziate e, assieme a esse, tutto l'apparato organizzativo ed il personale impiegato, evitando in, tal modo fenomeni di commistione e/o cogestione.

Tuttavia, nel caso di specie si nutrono forti perplessità in relazione alla su esposta "autonomia" dei due locali. Infatti:

1 - è da ritenersi esclusa l'indipendenza dei distinti esercizi pubblici, dato che le due sale, seppur predisposte con ingressi indipendenti sulla pubblica via, sono di fatto comunicanti tra loro mediante una scala interna;

2 - analogamente, non si ritiene che le due sedi possano ritenersi differenziate, se a fronte di due distinte licenze di polizia, hanno in comune un solo locale adibito a servizi igienici, per il cui uso gli avventori della sottostante sala giochi devono accedere e percorrere il sovrastante bar;

3 - diversamente da quanto affermato, non si ritiene che la sala giochi possa uniformarsi alle disposizioni del d.m. 564/1992 sulla sorvegliabilità dei locali, atteso che il menzionato d.m. concerne unicamente criteri di sorvegliabilità dei locali adibiti a pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande.

Inoltre, la possibilità di consentire l'esercizio delle due attività in parola con due titoli autorizzatori in locali diversi, ma comunicanti, va esclusa per motivi di opportunità; infatti, l'esistenza della scala in comune e degli unici e condivisi servizi igienici, fanno divenire oltremodo difficoltoso l'esercizio del potere inibitorio nei confronti del titolare di una delle due attività autorizzate senza danneggiare inevitabilmente anche l'altra. In effetti, ad esempio, se per effetto dell'applicazione dell'art. 100 del T.U.L.P.S., o nelle ipotesi di abuso o violazione delle prescrizioni, si sospende o si chiude l'attività di somministrazione, non sarebbe più possibile per gli avventori della sala gioco usufruire dei servizi igienici della stessa.

Mutatis mutandis, le medesime sanzioni diverrebbero inapplicabili se le distinte autorizzazioni di polizia fossero rilasciate in capo a due diverse persone fisiche, dato che ogni ipotesi sanzionatoria prevista per il titolare dell'attività di somministrazione avrebbe inevitabilmente effetti sull'esercente della sala giochi, comunque, estraneo alla gestione del bar (impossibilità del materiale accesso nei sovrastanti locali e, dunque, inutilizzabilità, dei servizi igienici).

Ad analoghe, illogiche, conclusioni si perverrebbe se il gestore del bar per sua volontà volesse precludere l'accesso ai propri locali, agli avventori della sottostante sala giochi e, così, l'uso dei richiamati servizi igienici, ovvero cessasse definitivamente l'attività.

Per quanto suesposto, si ritiene che il presupposto per l'attribuzione dei titoli autorizzatori in argomento sia l'effettiva e concreta disponibilità di locali da destinare esclusivamente all'attività autorizzata e che gli stessi siano, inoltre, autonomi e distinti da ogni altra attività o destinazione d'uso.

In difetto di tale indispensabile presupposto, sarà cura del Sindaco dell'Ente locale preposto all'attribuzione della licenza verificare quale attività l'interessato intende esercitare come predominante (somministrazione di alimenti o intrattenimento e svago) e, con riferimento all'attività prevalente, fornire ogni indicazione utile per individuare il numero massimo di apparecchi da intrattenimento o divertimento da installare nei pubblici esercizi.

Con l'occasione, attesa la valenza generale della questione, si ritiene opportuno che eventuali ulteriori quesiti siano sottoposti all'attenzione, di questa Prefettura che, se necessario, interesserà il competente Dipartimento della P.S. del Ministero dell'Interno.

26 novembre 2007.”

Marilisa Bombi