STUDIO LEGALE
RIPAMONTI

Piazza S. Francesco n.2 - 01100 Viterbo - Tel. 0761/309036
avvocatoripamonti@gmail.com - www.studiolegaleripamonti.it
AVV. MARCO RIPAMONTI AVV. RICCARDO RIPAMONTI

RIFLESSIONI CRITICHE SU MANOVRA 2027 E APPARECCHI DA GIOCO SENZA VINCITA IN DENARO: POTENZIALE ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE E INCOMPATIBILITÀ EUROUNITARIA DEGLI ARTT. 24 E 25 DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO

Il **disegno di legge di bilancio per il 2027** interviene, agli **articoli 24 e 25**, sulla disciplina degli **apparecchi da intrattenimento senza vincita in denaro di cui all'articolo 110, comma 7, del TULPS** e sul settore delle **sale dedicate al gioco digitale di pura abilità (cd. sale LAN**).

Una disamina tecnico-giuridica delle due disposizioni, condotta alla luce del diritto dell'Unione europea e dei più recenti arresti della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale, mette in luce – a nostro avviso - potenziali profili di incompatibilità costituzionale ed eurounitaria.

1) L'articolo 24 *(Interventi in materia di apparecchi da intrattenimento senza vincita in denaro)*: tra lesione dell'affidamento, potenziale incompatibilità comunitaria e distorsioni sanzionatorie.

L'articolo 24, comma 2, del disegno di legge stabilisce che gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 7, lettere a) e c) del TULPS installati prima del 1° gennaio 2003, nonché quelli meccanici ed elettromeccanici di cui all'articolo 28-ter, comma 4, del d.lgs. n. 174/2024 aventi le caratteristiche delle lettere c-bis) e c-ter), se ancora installati al 31 dicembre 2026, possono essere mantenuti in esercizio a condizione che il proprietario presenti all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445/2000. Tale **autocertificazione** deve attestare non solo la tipologia e l'ubicazione del congegno, ma anche «*la conformità dell'apparecchio e dei giochi in esso contenuti alle vigenti regole tecniche e la presenza di dispositivi idonei a garantirne l'immodificabilità ai sensi dell'articolo 38, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388*», accompagnandosi al versamento *una tantum* di **1.000 euro** per ciascun apparecchio entro il 30 aprile 2027, pena la cessazione di efficacia del nulla osta temporaneo e la confisca degli apparecchi.

La prima problematica di questo impianto risiede nella **violazione del principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento degli operatori economici (art. 3 Cost.).** La norma colpisce, infatti, un vasto parco di apparecchi storici e *ticket redemption* regolarmente acquistati, importati e immessi sul mercato molti anni addietro — in larga misura prima dell'entrata in vigore delle regole tecniche del 2021 — nel pieno rispetto della disciplina dell'epoca, e sui quali gli operatori hanno sempre assolto l'imposta sugli intrattenimenti, l'IVA e le imposte sui redditi. Pretendere oggi che il proprietario attesti, sotto la propria **responsabilità penale**, la conformità di tali apparecchi alle «vigenti regole tecniche» significa attribuire **portata retroattiva** a prescrizioni tecniche sopravvenute rispetto al momento di produzione del bene. Poiché molti di questi congegni, pur

essendo strutturalmente di pura abilità e privi di qualsiasi azzardo, sono stati costruiti secondo gli standard del tempo e non possono rispecchiare requisiti tecnici introdotti *ex post*, l'imprenditore viene posto davanti a un **bivio inaccettabile**: sottoscrivere una dichiarazione tecnicamente impossibile, esponendosi a gravi responsabilità, oppure rinunciare alla regolarizzazione, subendo la decadenza dei titoli abilitativi e la dismissione forzata — quando non la confisca — di beni perfettamente leciti secondo la normativa in vigore al momento della produzione, con integrale **vanificazione degli investimenti effettuati**.

Al *vulnus* recato all'affidamento si affianca una potenziale incompatibilità con la **Direttiva 2006/123/CE (Direttiva Servizi)**, pienamente applicabile agli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 7, TULPS in quanto estranei alla deroga prevista dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera h), per le sole «*attività di gioco d'azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna*» (Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006). Sul punto è ormai dirimente l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione, Sezione II Civile, consacrato nella **ordinanza n. 31603 del 3 dicembre 2025** e nella **ordinanza n. 15986 del 24 maggio 2026**. Con tali pronunce la Cassazione ha stabilito che «*In materia di adempimenti connessi al funzionamento di apparecchi e congegni di intrattenimento da gioco leciti, il rilascio del nulla osta preventivo previsto dall'art. 38 della legge n. 388 del 2000, come modificato dall'art. 22 della legge n. 289 del 2002, è in contrasto con la normativa eurounitaria, in quanto costituisce un ingiustificato vincolo alla libertà di stabilimento all'interno dell'Unione Europea che non trova giustificazione in un motivo di interesse generale*» (Sez. Seconda Civile, Ordinanza n. 31603 del 03/12/2025). Trattandosi di apparecchi non pericolosi per l'ordine pubblico o la salute dei consumatori, la Suprema Corte ha precisato che «*La prestazione del servizio era, quindi, assicurata dalla mera **comunicazione** da parte dell'esercente, come avveniva per tutte le attività economiche oggetto di liberalizzazione*».

L'articolo 24 muove nella direzione opposta: anziché arrestarsi alla mera comunicazione, subordina il mantenimento in esercizio della macchina **anche all'esborso *una tantum* di 1.000 euro, sanzionando l'omesso pagamento con la perdita di efficacia del titolo e la confisca dell'apparecchio**. Il che sembra contrastare sia con l'articolo 9 della Direttiva 2006/123/CE — poiché l'esigenza di tracciabilità amministrativa ben potrebbe essere soddisfatta da una mera comunicazione — sia con l'articolo 13, paragrafo 2, della medesima Direttiva, secondo cui gli oneri connessi alle procedure autorizzatorie devono essere «*ragionevoli e commisurati ai costi delle procedure di autorizzazione in questione*» **senza superare i «*costi delle procedure*»**. Poiché a fronte dell'autocertificazione l'Amministrazione non svolge alcuna istruttoria o verifica tecnica preventiva, la pretesa di 1.000 euro a macchina è **totalmente sganciata dai costi procedimentali** e costituisce una **tassa di sbarramento alla permanenza sul mercato**, la cui natura (non meramente tributaria ma) interdittiva (**attestata dalla sanzione della decadenza del titolo e della confisca**)

potrebbe comportare, in futuro, la disapplicazione della norma per contrasto con il diritto dell'Unione europea.

A chiudere il cerchio delle criticità dell'articolo 24 interviene, infine, la distorsione sanzionatoria del comma 3, ultimo periodo, secondo cui «*Qualora le caratteristiche degli apparecchi risultino* ***difformi rispetto a quelle dichiarate in sede di autocertificazione****, si applicano le sanzioni previste dall'articolo 110, comma 9, lettera c), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*». Nel sistema del TULPS, **l'articolo 110, comma 9, lettera c),** punisce con la sanzione di 4.000 euro per apparecchio e con il blocco dell'attività l'installazione di congegni «*non rispondenti alle caratteristiche ed alle prescrizioni indicate nei commi 6 o 7 e nelle disposizioni di legge ed amministrative attuative di detti commi*», colpendo dunque la **non conformità sostanziale e tecnica della macchina rispetto al modello legale dei commi 6 e 7**. L'articolo 24, comma 3, sposta invece il baricentro dell'illecito dal piano sostanziale a quello meramente dichiarativo, sanzionando la semplice **difformità tra l'apparecchio e quanto riportato nell'autocertificazione**. Con l'effetto paradossale che l'operatore il quale detenga un apparecchio tecnicamente conforme a tutte le prescrizioni dell'articolo 110, comma 7, TULPS ma incorra in un mero errore materiale o in un'imprecisione descrittiva nella compilazione della dichiarazione sostitutiva rischia di subire la medesima – pesantissima - sanzione prevista per chi immette sul mercato un apparecchio tecnicamente illecito o manomesso.

2) L'articolo 25 (*Giochi senza vincita in denaro erogati come contenuto digitale su piattaforme online*): l'attrazione funzionale del *personal computer* nel TULPS e il rischio di contrasto con la sentenza della Corte Costituzionale n. 104/2025

Un difetto ancor più profondo di tenuta sistematica e costituzionale investe l'articolo 25 del disegno di legge, che vorrebbe introdurre nell'articolo 110, comma 7, del TULPS la lettera ***c-quater)***. La disposizione riconduce nel novero degli apparecchi da intrattenimento soggetti al regime di polizia del TULPS quelli che, «*installati unicamente in sale dedicate, denominate* ***sale Local Area Network (LAN),*** *offrono giochi di pura abilità e intrattenimento, senza vincita in denaro, come contenuto digitale erogato mediante accesso da remoto a piattaforme on line*», stabilendo espressamente che «*Rientrano tra i predetti apparecchi, qualora installati nelle predette sale, le console di gioco e i simulatori con licenze d'uso specifico* ***e i personal computer****, purché rispondenti alle caratteristiche di cui alla presente lettera e siano* ***utilizzati esclusivamente per lo svolgimento delle operazioni di gioco****, la formazione di classifiche e per la realizzazione del gioco simultaneo a distanza*».

Per tali postazioni, il nuovo comma 7.2 subordina l'esercizio della sala e l'installazione dei computer a **un'autorizzazione biennale di ADM**, al pagamento di un articolato **sistema di contributi** (200 euro per apparecchio, 1.000 euro per sala, 2.000 euro per singolo gioco offerto,

10.000 euro per piattaforma online), a un requisito dimensionale minimo di **20 postazioni** per sala e a **un'imposta sugli intrattenimenti** calcolata su un imponibile forfettario di 15.000 euro annui per ciascun PC.

Per comprendere la problematicità di questa scelta occorre guardare alla **mutazione ontologica che essa imprime allo strumento informatico**. Fino ad oggi, la giurisprudenza di legittimità aveva tenuto nettamente distinto il comune *personal computer* connesso alla rete dall'apparecchio da intrattenimento di cui all'articolo 110 TULPS, **escludendo che un normale PC privo di periferiche per l'introduzione di denaro o l'erogazione di ticket potesse essere qualificato come congegno da gioco ai fini delle sanzioni del comma 9**. Attraverso la nuova lettera *c-quater)*, invece, il personal computer cessa di essere uno strumento tecnologico neutro e **viene normativamente attratto nella categoria degli apparecchi ex articolo 110, comma 7, TULPS**, e ciò – si badi bene - **non in ragione di una sua modifica strutturale o costruttiva, ma esclusivamente in base alla sua destinazione funzionale all'offerta di videogiochi online di pura abilità**: un'attività che, per effetto della medesima disposizione, viene qualificata come propria di apparecchi «*installati unicamente in sale dedicate*» e sottoposti a riserva autorizzatoria.

È esattamente in questo snodo che la norma rischia di generare una confusione applicativa paralizzante, entrando in rotta di collisione — fino a poterne configurare una sostanziale elusione — con la storica **sentenza della Corte Costituzionale n. 104/2025**.

Con tale pronuncia, emessa in una causa patrocinata dal nostro Studio, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 3-quater, del decreto-legge n. 158/2012 (e della correlata sanzione di cui all'articolo 1, comma 923, della legge n. 208/2015), che vietava la messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature telematiche idonee a consentire ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco online. La Consulta ha colpito quella norma per violazione degli articoli 3, 41, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, osservando come il divieto gravasse indistintamente su **personal computer** e dispositivi connessi alla rete in ragione della loro **mera potenzialità d'uso**, a fronte di una «*modesta efficacia della misura rispetto alla sua finalità*» di contrasto alla ludopatia, giacché l'offerta di gioco online «*comunque rimane capillare e vastissima, anche attraverso canali di accesso diversi da quelli contemplati dalla disposizione in esame*», e concludendo che una simile restrizione sulle apparecchiature informatiche «*sacrifica in modo irragionevole e sproporzionato altri interessi contrapposti, fra i quali la libertà di impresa*».

Per effetto della sentenza n. 104/2025, la messa a disposizione della clientela di personal computer connessi a internet all'interno dei pubblici esercizi (internet point, bar, circoli ricreativi, PVR etc) è tornata ad essere un'attività pienamente libera e costituzionalmente protetta. La Corte Costituzionale ha infatti escluso che lo Stato possa assoggettare a vincoli proibitivi o sanzionatori un mezzo tecnologico ad uso generale persino

quando l'obiettivo perseguito sia di massimo rilievo costituzionale, quale l'impedire l'accesso al **gioco d'azzardo con vincita in denaro.**

Con l'articolo 25 del disegno di legge, il legislatore **percorre una via inversa**: anziché vietare formalmente i PC nei pubblici esercizi, qualifica l'utilizzo del personal computer per il **gioco online di pura abilità senza vincita in denaro** come una **fattispecie tipica dell'articolo 110, comma 7, TULPS,** consentita «***unicamente in sale dedicate***» previa **autorizzazione ADM** e con **divieto di uso promiscuo delle macchine** in tali contesti.

Le conseguenze sul piano della certezza del diritto e della tenuta costituzionale sono dirompenti. Una volta stabilito che un comune PC diventa un "*apparecchio c-quater)*" in base al solo fatto di essere impiegato per accedere a piattaforme di videogiochi online di abilità, e che tali apparecchi possono essere installati «*unicamente in sale dedicate*», **viene a cadere ogni criterio oggettivo per distinguere il *personal computer* liberalizzato dalla Corte Costituzionale nei pubblici esercizi dal *personal computer* assoggettato al regime di polizia dell'articolo 25**.

Cosa accade, infatti, se il titolare di un bar, di un internet point, di un PVR (punto vendita ricarica) o di una sala ricreativa — avvalendosi della facoltà riconosciutagli dalla sentenza n. 104/2025 — mette a disposizione del pubblico alcuni personal computer connessi alla rete, e gli avventori li utilizzino, in via esclusiva o prevalente, per connettersi a piattaforme online e disputare partite a comuni videogiochi commerciali di abilità? Proprio perché la lettera *c-quater)* definisce l'apparecchio attraverso la sua destinazione funzionale al gioco digitale da remoto e ne circoscrive la liceità alle sole «*sale dedicate*» autorizzate dall'ADM, **quell'esercente si ritroverebbe esposto al rischio che, in sede ispettiva, i suoi PC vengano riqualificati, per il tramite dell'uso fattone dai clienti, come apparecchi di cui all'articolo 110, comma 7, lettera *c-quater)*,** installati fuori dalle sale dedicate, in numero inferiore a venti e privi di titolo abilitativo ADM, con conseguente contestazione delle pesanti sanzioni amministrative e interdittive previste dall'articolo 110, comma 9, TULPS.

Il che, a nostro avviso, presterebbe il fianco a seri profili di incostituzionalità.

Del resto, come già rilevato dalla **Corte di Cassazione nell'ordinanza di rimessione n. 20485 del 24 luglio 2024** che ha originato la pronuncia della Consulta, nell'ordinamento non è rinvenibile alcuna norma che imponga all'esercente di applicare filtri preventivi o di vigilare sull'utilizzo che gli avventori facciano delle postazioni informatiche messe a loro disposizione. Al contrario, una simile attività di monitoraggio risulterebbe persino preclusa per l'insuperabile contrasto con la **normativa privacy** a **tutela dei dati personali**, finendosi così per addossare all'operatore una responsabilità oggettiva per condotte altrui che egli non ha né l'obbligo né la facoltà legale di impedire.

In definitiva, l'articolo 25 rischia di svuotare e tradire il principio affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 104/2025. Invero, sul piano della **determinatezza delle fattispecie sanzionatorie**, il DDL fa

dipendere la natura giuridica di uno strumento neutro (il personal computer) e la liceità della sua detenzione in un esercizio pubblico **da un dato meramente comportamentale, fluido, non monitorabile dall'esercente e non verificabile a priori sulle caratteristiche fisiche della macchina**, ossia l'impiego che l'utente ne faccia. Sul piano della **ragionevolezza e della libertà di iniziativa economica (artt. 3 e 41 Cost.)**, esso reintroduce dalla finestra ciò che la Consulta aveva espulso dalla porta: dopo che il Giudice delle Leggi ha dichiarato sproporzionato comprimere la libertà d'impresa sull'uso di PC aperti al pubblico persino a fronte del pericolo di accesso al gioco d'azzardo con vincita in denaro, il legislatore **reintroduce un vincolo ancor più stringente** — fatto di riserve di attività in sale dedicate con almeno venti postazioni, contributi per singolo videogioco e piattaforma, conservazione quinquennale della cronologia di navigazione e tassazione forfettaria — proprio quando quegli stessi *personal computer* vengono impiegati per l'intrattenimento più innocuo, ossia il **videogioco di pura abilità senza alcuna vincita in denaro.**

Avv. Marco Ripamonti Avv. Riccardo Ripamonti