



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

ALDO CARRATO	Presidente
CHIARA BESSO MARCHEIS	Consigliere
VALERIA PIRARI	Consigliere
CRISTINA AMATO	Consigliere
DARIO CAVALLARI	Consigliere-Rel.

Oggetto

SANZIONI
AMMINISTRATIVE
R.G.N.
24838/2023

CC

19/11/2025

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 24838/2023 proposto da:

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi 12;

-ricorrente-

contro

██████████ in proprio e in qualità di legale rappresentante della
██████████ srl, rappresentati e difesi dagli Avv.ti ██████████ e
██████████ ed elettivamente domiciliato in ██████████

-controricorrente e ricorrente incidentale-

avverso la SENTENZA della Corte d'appello di Milano n. 2719 del 2023,
pubblicata il 17 ottobre 2023.



Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 19/11/2025 dal
Consigliere Dario Cavallari.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

██████████ in proprio e in qualità di legale rappresentante della ██████████ srl, proponeva opposizione contro l'ordinanza ingiunzione n. 84516/2021 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli della Lombardia, con la quale gli era stato ingiunto il pagamento della sanzione per l'importo di € 30.000,00 in ordine alla violazione dell'art. 110, comma 6, TULPS, con confisca e distruzione dei tre apparecchi di gioco in sequestro, ed era stata disposta la chiusura dell'esercizio commerciale per trenta giorni.

Egli deduceva la violazione e falsa applicazione dell'art. 110, commi 6 e 7, r.d. 773 del 1931 e dell'art. 110, comma 9, lett. f quater), in quanto non si erano venuti ad integrare i presupposti previsti dalle norme in questione, ma quelli contemplati dal disposto del comma 9, lett. c), dell'art. 110. Inoltre, non erano state indicate le violazioni riscontrate e le fonti secondarie infrante.

Il Tribunale di Milano, con sentenza n. 5530/2022, accoglieva l'opposizione in ragione dell'insufficiente enunciazione della fattispecie illecita contestata, sulla quale si fondava la sanzione ingiunta con il provvedimento impugnato.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli proponeva appello che, nel contraddittorio delle parti, la Corte d'appello di Milano, con sentenza n. 2719/2023, accoglieva parzialmente, in quanto l'illecito amministrativo era stato contestato in maniera chiara e specifica, ma la sanzione inflitta doveva essere rideterminata in € 12.000,00, con esclusione della chiusura dell'esercizio, in quanto, nella fattispecie, si sarebbe dovuta ravvisare la configurazione della violazione – meno grave – dell'art. 110, comma 9, lett. c), TULPS, e non della successiva lett. f quater) dello stesso comma 9.



La P.A. appellante ha proposto ricorso per cassazione sulla base di un motivo.

Parte intimata ha resistito con controricorso e ha formulato ricorso incidentale sulla base di un motivo, subordinato all'eventuale accoglimento del ricorso principale, depositando memoria in prossimità dell'adunanza camerale.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Con un unico motivo la P.A. ricorrente denuncia – in relazione all'art. 360, co. 1, n. 3, c.p.c. - la violazione e falsa applicazione dell'art. 110, comma 9 lett. f quater), TULPS, sul presupposto che la Corte territoriale avrebbe errato a ricondurre la fattispecie accertata alla previsione sanzionatoria del primo capoverso della lett. c) del comma 9 e non a quella del comma 9, lett. f quater), art. 110 TULPS.

A suo avviso, l'accertata mancanza del guscio protettivo della scheda del sistema interno/esterno - in relazione a tre apparecchi - non avrebbe integrato una semplice violazione della disciplina secondaria, di cui al decreto direttoriale 4 dicembre 2023, ma si sarebbe posta in contrasto con l'art. 38, comma 3, della legge n. 388 del 2000 e, quindi, avrebbe dovuto essere considerata una infrazione più grave.

1.1) La censura è infondata.

L'art. 110 TULPS, nel testo rilevante all'epoca dell'accertamento dell'infrazione (il 29 gennaio 2020, come riferito da parte ricorrente), prescrive, al comma 6, che:

“Si considerano apparecchi idonei per il gioco lecito:

a) quelli che, dotati di attestato di conformità alle disposizioni vigenti rilasciato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e obbligatoriamente collegati alla rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, si attivano con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico definiti con provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei



monopoli di Stato, nei quali insieme con l'elemento aleatorio sono presenti anche elementi di abilità, che consentono al giocatore la possibilità di scegliere, all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia, selezionando appositamente le opzioni di gara ritenute più favorevoli tra quelle proposte dal gioco, il costo della partita non supera 1 euro, la durata minima della partita è di quattro secondi e che distribuiscono vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a 100 euro, erogate dalla macchina. Le vincite, computate dall'apparecchio in modo non predeterminabile su un ciclo complessivo di non più di 140.000 partite, devono risultare non inferiori al 75 per cento delle somme giocate. In ogni caso tali apparecchi non possono riprodurre il gioco del poker o comunque le sue regole fondamentali;

a-bis) con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato può essere prevista la verifica dei singoli apparecchi di cui alla lettera a);

b) quelli, facenti parte della rete telematica di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa. Per tali apparecchi, con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti, tenendo conto delle specifiche condizioni di mercato:

- 1) il costo e le modalità di pagamento di ciascuna partita;
- 2) la percentuale minima della raccolta da destinare a vincite;
- 3) l'importo massimo e le modalità di riscossione delle vincite;
- 4) le specifiche di immodificabilità e di sicurezza, riferite anche al sistema di elaborazione a cui tali apparecchi sono connessi;
- 5) le soluzioni di responsabilizzazione del giocatore da adottare sugli apparecchi;



6) le tipologie e le caratteristiche degli esercizi pubblici e degli altri punti autorizzati alla raccolta di giochi nei quali possono essere installati gli apparecchi di cui alla presente lettera”.

Il successivo comma 7 stabilisce, invece, che:

7. Si considerano, altresì, apparecchi e congegni per il gioco lecito:

a) quelli elettromeccanici privi di monitor attraverso i quali il giocatore esprime la sua abilità fisica, mentale o strategica, attivabili unicamente con l'introduzione di monete metalliche, di valore complessivo non superiore, per ciascuna partita, a un euro, che distribuiscono, direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita, premi consistenti in prodotti di piccola oggettistica, non convertibili in denaro o scambiabili con premi di diversa specie. In tal caso il valore complessivo di ogni premio non è superiore a venti volte il costo della partita;

b) LETTERA ABROGATA DALLA L. 30 DICEMBRE 2004, N. 311;

c) quelli, basati sulla sola abilità fisica, mentale o strategica, che non distribuiscono premi, per i quali la durata della partita può variare in relazione all'abilità del giocatore e il costo della singola partita può essere superiore a 50 centesimi di euro.

c-bis) quelli, meccanici ed elettromeccanici differenti dagli apparecchi di cui alle lettere a) e c), attivabili con moneta, con gettone ovvero con altri strumenti elettronici di pagamento e che possono distribuire tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita;

c-ter) quelli, meccanici ed elettromeccanici, per i quali l'accesso al gioco è regolato senza introduzione di denaro ma con utilizzo a tempo o a scopo”.

Il successivo comma 9 dispone, alle lettere c) e f quater), che qui interessano, che:

“9. In materia di apparecchi e congegni da intrattenimento di cui ai commi 6 e 7, si applicano le seguenti sanzioni:



c) chiunque sul territorio nazionale distribuisce od installa o comunque consente l'uso in luoghi pubblici od aperti al pubblico od in circoli ed associazioni di qualunque specie di apparecchi o 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, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di 4.000 euro per ciascun apparecchio. La stessa sanzione si applica nei confronti di chiunque, consentendo l'uso in luoghi pubblici od aperti al pubblico o in circoli ed associazioni di qualunque specie di apparecchi e congegni conformi alle caratteristiche e prescrizioni indicate nei commi 6 o 7 e nelle disposizioni di legge ed amministrative attuative di detti commi, corrisponde a fronte delle vincite premi in danaro o di altra specie, diversi da quelli ammessi;

(...);

f-quater) chiunque, sul territorio nazionale, produce, distribuisce o installa o comunque mette a disposizione, in luoghi pubblici o aperti al pubblico o in circoli o associazioni di qualunque specie, apparecchi destinati, anche indirettamente, a qualunque forma di gioco, anche di natura promozionale, non rispondenti alle caratteristiche di cui ai commi 6 e 7, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro per ciascun apparecchio e con la chiusura dell'esercizio da trenta a sessanta giorni".

La causa verte sull'individuazione della lettera del comma 9 dell'art. 110 TULPS da applicare nella presente vicenda, nella quale l'infrazione accertata è consistita nella mancanza del guscio protettivo della scheda del sistema interno/esterno in relazione a tre apparecchi.

Va osservato che la lett. c) sanziona "chiunque sul territorio nazionale distribuisce od installa o comunque consente l'uso in luoghi pubblici od aperti al pubblico od in circoli ed associazioni di qualunque specie di apparecchi o 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" nonché "chiunque,



consentendo l'uso in luoghi pubblici od aperti al pubblico o in circoli ed associazioni di qualunque specie di apparecchi e congegni conformi alle caratteristiche e prescrizioni indicate nei commi 6 o 7 e nelle disposizioni di legge ed amministrative attuative di detti commi, corrisponde a fronte delle vincite premi in danaro o di altra specie, diversi da quelli ammessi".

La lett. f quater) si riferisce, invece, a "chiunque, sul territorio nazionale, produce, distribuisce o installa o comunque mette a disposizione, in luoghi pubblici o aperti al pubblico o in circoli o associazioni di qualunque specie, apparecchi destinati, anche indirettamente, a qualunque forma di gioco, anche di natura promozionale, non rispondenti alle caratteristiche di cui ai commi 6 e 7".

Quest'ultima prescrizione riguarda gli apparecchi destinati, anche indirettamente, a qualunque forma di gioco, pure di natura promozionale, non rispondenti alle caratteristiche di cui ai commi 6 e 7.

Essa è stata introdotta con d.l. n. 4 del 2019, contenente "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, conv., con modif., dalla legge n. 26 del 2019.

Essendo sia più specifica sia successiva, prevale su quella di cui alla lett. c), stabilendo, pertanto, la sanzione, più elevata, da applicare "agli apparecchi destinati, anche indirettamente, a qualunque forma di gioco, anche di natura promozionale, non rispondenti alle caratteristiche di cui ai commi 6 e 7".

La lett. c), invece, continua a regolare le fattispecie che interessano "apparecchi o 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", infliggendo una sanzione inferiore a quella ex lett. f quater).

La lett. f quater), alla fine, si occupa di quelle situazioni nelle quali, in presenza di apparecchi destinati al gioco, questi non rispettino le "caratteristiche di cui ai commi 6 e 7" dell'art. 110 TULPS.

Qualora, diversamente, tali apparecchi non siano conformi "alle caratteristiche ed alle prescrizioni indicate" nelle disposizioni di legge ed



amministrative attuative dei menzionati commi 6 e 7 dell'art. 110 TULPS, continuerà ad applicarsi la lett. c) del comma 9 dell'art. 110 TULPS.

Risulta pacifico che gli strumenti in esame erano destinati al gioco. Diviene, allora, essenziale stabilire la distinzione fra "caratteristiche di cui ai commi 6 e 7" dell'art. 110 TULPS e "caratteristiche e prescrizioni indicate" nelle disposizioni di legge ed amministrative attuative dei medesimi commi 6 e 7 dell'art. 110 TULPS, per, poi, accertare se la mancanza del guscio protettivo della scheda del sistema interno/esterno sia da ricondurre a una violazione delle prime (le più gravi) o delle seconde (le meno rilevanti).

Alla luce dei testi normativi sopra riportati, le caratteristiche di cui ai commi 6 e 7 sono:

A) in base alla lett. a) del comma 6 (che riguarda, ad esempio, le slot machine):

1) l'attestato di conformità alle disposizioni vigenti rilasciato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato;

2) il collegamento obbligatorio alla rete telematica di cui all'art. 14 bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni;

3) l'attivazione con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico definiti con provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;

4) la presenza, assieme all'elemento aleatorio, di elementi di abilità, che consentono al giocatore la possibilità di scegliere, all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia, selezionando appositamente le opzioni di gara ritenute più favorevoli tra quelle proposte dal gioco;

5) il costo della partita non superiore a € 1;

6) la durata minima della partita di quattro secondi;



7) la distribuzione di vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a 100 euro, erogate dalla macchina, le quali, computate dall'apparecchio in modo non predeterminabile su un ciclo complessivo di non più di 140.000 partite, devono risultare non inferiori al 75 per cento delle somme giocate;

8) la non riproduzione del gioco del poker o, comunque, delle sue regole fondamentali;

B) in base alla lett. b) del menzionato comma 6, che concerne gli apparecchi facenti parte della rete telematica di cui all'art. 14 bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni, che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa (ad esempio, le cosiddette videolottery o VLT):

- 1) il costo e le modalità di pagamento di ciascuna partita;
- 2) la percentuale minima della raccolta da destinare a vincite;
- 3) l'importo massimo e le modalità di riscossione delle vincite;
- 4) le specifiche di immodificabilità e di sicurezza, riferite anche al sistema di elaborazione a cui tali apparecchi sono connessi;
- 5) le soluzioni di responsabilizzazione del giocatore da adottare sugli apparecchi;
- 6) le tipologie e le caratteristiche degli esercizi pubblici e degli altri punti autorizzati alla raccolta di giochi nei quali possono essere installati gli apparecchi di cui alla presente lettera.

Questi requisiti di cui al comma 6, lett. b), sono definiti con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, tenendo conto delle specifiche condizioni di mercato.

C) in base al comma 7, lett. a), dell'art. 110 TULPS, che si occupa di esperienze di gioco dove, di base, manca un'alea programmata (ad esempio, le pesche verticali o orizzontali di abilità):



1) il funzionamento elettromeccanico attraverso cui il giocatore esprime la sua abilità fisica, mentale o strategica;

2) l'assenza di monitor;

3) l'attivabilità unicamente con l'introduzione di monete metalliche, di valore complessivo non superiore, per ciascuna partita, a un euro;

4) la distribuzione, direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita, di premi consistenti in prodotti di piccola oggettistica, non convertibili in denaro o scambiabili con premi di diversa specie;

5) un valore complessivo di ogni premio non superiore a venti volte il costo della partita;

D) in base al comma 7, lett. c), dell'art. 110 TULPS, che riguarda, ad esempio, i cosiddetti videogiochi:

1) la natura di apparecchi basati sulla sola abilità fisica, mentale o strategica;

2) la non distribuzione di premi;

3) la durata della partita che può variare in relazione all'abilità del giocatore;

4) il costo della singola partita che può essere superiore a 50 centesimi di euro;

E) in base al comma 7, lett. c bis), dell'art. 110 TULPS (che si interessa, ad esempio, di flipper, biliardi, calcio balilla):

1) l'essere apparecchi meccanici ed elettromeccanici differenti da quelli di cui alle lettere a) e c);

2) l'attivabilità con moneta, con gettone ovvero con altri strumenti elettronici di pagamento;

3) la possibilità di distribuire tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita;

F) in base al comma 7, lett. c ter), dell'art. 110 TULPS (che sono gli strumenti di cui alla lett. c bis, ma, questa volta, affittati, ad esempio, a tempo:



1) l'essere apparecchi meccanici ed elettromeccanici, per i quali l'accesso al gioco è regolato senza introduzione di denaro ma con utilizzo a tempo o a scopo.

Nella specie, viene in esame una violazione che ha interessato tre apparecchi rientranti nella categoria di cui alla lett. a), comma 6, dell'art. 110 TULPS.

Pertanto, le caratteristiche rilevanti, il cui mancato rispetto comporta l'applicazione della più grave sanzione indicata dall'art. 110, comma 9, lett. f quater), sono:

1) l'attestato di conformità alle disposizioni vigenti rilasciato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato;

2) il collegamento obbligatorio alla rete telematica di cui all'art. 14 bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, e successive modificazioni;

3) l'attivazione con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico definiti con provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;

4) la presenza, assieme all'elemento aleatorio, di elementi di abilità, che consentono al giocatore la possibilità di scegliere, all'avvio o nel corso della partita, la propria strategia, selezionando appositamente le opzioni di gara ritenute più favorevoli tra quelle proposte dal gioco;

5) il costo della partita non superiore a € 1;

6) la durata minima della partita di quattro secondi;

7) la distribuzione di vincite in denaro, ciascuna comunque di valore non superiore a 100 euro, erogate dalla macchina, le quali, computate dall'apparecchio in modo non predeterminabile su un ciclo complessivo di non più di 140.000 partite, devono risultare non inferiori al 75 per cento delle somme giocate;

8) la non riproduzione del gioco del poker o, comunque, delle sue regole fondamentali.



La mancanza del guscio protettivo della scheda del sistema interno/esterno non è riconducibile ad alcuno dei requisiti appena indicati.

Privo di rilievo è il riferimento di parte ricorrente all'art. 38, comma 3, della legge n. 388 del 2000. Esso richiama il nulla osta rilasciato dall'Amministrazione finanziaria per gli apparecchi da divertimento e intrattenimento, la relativa verifica tecnica e gli importatori e i produttori degli apparecchi e dei congegni di cui all'art. 110, commi 6, lett. a), e 7 del TULPS, e non riguarda, quindi, la presente vicenda.

Da tutto quanto argomentato deriva il rigetto del motivo di ricorso principale.

2) Il ricorso incidentale, basato su un unico motivo, con il quale è stata dedotta la violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 18 della legge n. 689 del 1981, non deve essere esaminato, rimanendo perciò assorbito, essendo stato proposto solo "nella denegata e non creduta ipotesi di accoglimento del ricorso promosso dall'ADM" (che, invece, è stato rigettato), quindi in via condizionata.

3) Il ricorso principale va rigettato, in applicazione dei seguenti principi di diritto:

"La sanzione prevista dall'art. 110, comma 9, lett. f quater), TULPS si applica solo a coloro che, sul territorio nazionale, producono, distribuiscono o installano o, comunque, mettono a disposizione, in luoghi pubblici o aperti al pubblico o in circoli o associazioni di qualunque specie, apparecchi destinati, anche indirettamente, a qualunque forma di gioco, anche di natura promozionale, non rispondenti alle caratteristiche di cui ai precedenti commi 6 e 7, senza che rilevi il mancato rispetto delle caratteristiche e delle prescrizioni indicate nelle disposizioni di legge ed amministrative attuative dei medesimi commi 6 e 7";

"La mancanza del guscio protettivo della scheda del sistema interno/esterno degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lett. a), TULPS non rientra fra le caratteristiche indicate dal medesimo comma



6, lett. a), rilevanti ai fini dell'applicazione del successivo comma 9, lett. f quater), con la conseguenza che tale violazione va sanzionata in base al diverso disposto della lett. c) dello stesso comma 9".

Il ricorso incidentale condizionato rimane – come detto - assorbito.

Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

Occorre, infine, dare atto della insussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della P.A. ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13, se dovuto, trattandosi di soggetto ammesso al meccanismo della prenotazione a debito.

P.Q.M.

La Corte,

- rigetta il ricorso principale e dichiara assorbito quello incidentale condizionato;
- condanna la ricorrente principale al pagamento delle spese del presente giudizio di legittimità, che liquida in € 4.000,00 per compensi professionali e in € 200,00 per esborsi, oltre agli accessori di legge e alle spese generali nella misura del 15%.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della II Sezione Civile, il 19 novembre 2025.

Il Presidente

Aldo Carrato

