

Publicato il 25/06/2020

N. 00020/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00044/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 44 del 2019, proposto da Gianluca Mancuso, Mgroup S.r.l., rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Bertelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Questura di Aosta, Ministero Interno non costituiti in giudizio; Ministero dell'Interno, Questura Aosta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Torino, domiciliataria *ex lege* in Torino, corso Stati Uniti, 45;

nei confronti

Comune di Aosta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianni Maria Saracco, Lorenzo

Sommo, Fabrizio Colasurdo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento del Decreto della Questura di Aosta, Divisione Polizia Amministrativa Sociale e dell'Immigrazione, n. 70/2019/PAS, del 02/10/19 e notificato all'odierno ricorrente in data 04/10/2019, mediante il quale è stata disposta "la revoca della licenza ex Art. 88 T.U.L.P.S. rilasciata in data 06/06/11 al sig. Mancuso Gianluca, quale legale rappresentante della società MGROUP S.r.l., con sede in Aosta, Via Chambery n. 60, relativamente alla sala giochi all'insegna Slot café, sita ad Aosta, in Via Chambery n. 60";

-all'occorrenza, della pregressa comunicazione della Questura di Aosta, Divisione Polizia Amministrativa Sociale e dell'Immigrazione, prot. 57/2019 del 02.08.19 e notificata all'odierno ricorrente in data 06.08.19, con cui è stato comunicato al ricorrente l'avvio del procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 7 e 8 della Legge n. 241 del 07/08/1990 e succ. mod., Comunicazione ai sensi dell'art. 10 bis della Legge n. 241 del 07/08/1990 succ. mod. nonché della comunicazione della Questura di Aosta, Divisione Polizia Amministrativa Sociale e dell'Immigrazione, prot. 69/2019 del 02.09.19 e notificata all'odierno ricorrente in data 20/09/19, avente ad oggetto "Seguito ed integrazione alla comunicazione di avvio del procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 7, 8 e 10 bis della Legge n. 241 del 07/08/1990 e s.m.i. emessa in data 02/08/2019.

- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Aosta e di Ministero dell'Interno e di Questura Aosta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2020 il dott. Carlo Buonauro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe l'odierno ricorrente, titolare di una licenza di gioco d'azzardo rilasciata in data 06.06.2011, ha impugnato il decreto del Questore di Aosta n. 70/2019/PAS, del 02/10/19 e notificato all'odierno ricorrente in data 04/10/2019, con il quale è stata disposta "la revoca della licenza ex art. 88 T.U.L.P.S. rilasciata in data 06/06/11.

La revoca è motivata dalla applicazione della legge regionale 15 giugno 2015, n. 14 e successive modifiche e integrazioni e, in particolare, dall'articolo 4, comma 1, che vieta l'attività di esercizi commerciali con licenza ex articolo 88 se esercitata a una distanza - da misurarsi in linea d'aria- inferiore a mt. 500 dai luoghi sensibili come disposto dalla Legge regionale 14/2015; in concreto il locale del ricorrente si trova a 81 mt da un Istituto Scolastico per l'infanzia denominato "Salvador Allende" sito in via Lys n. 44 come comunicato dall'Ufficio comunale di Aosta.

Alla luce di tali considerazioni veniva emesso il decreto di revoca della licenza avverso il quale l'odierno ricorrente ha proposto ricorso lamentando vizi di illegittimità propri, violazione di legge (contrasto del decreto con normativa regionale e nazionale, incostituzionalità della normativa regionale in materia) violazione del principio del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici (art. 3 costituzione) e del principio di ragionevolezza (art. 3 costituzione).

In particolare, parte ricorrente sostiene che solo in data 19.03.2018 sia stata introdotta (dalla circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Amministrazione, Ufficio per l'Amministrazione Generale del 19.03.2018, n. 557/PAS/U/003881/12001(1), avente ad oggetto "Licenza ex art. 88 del TULPS per l'esercizio di attività di raccolta di scommesse, di sale giochi con apparecchi videolottery e sale bingo. Distanze minime da luoghi sensibili. Indicazioni operative") la competenza delle Questure a verificare il rispetto delle distanze da luoghi sensibili dei locali sede di attività di gioco lecito. Sul punto la circolare ha espressamente limitato la propria applicabilità alle nuove richieste di autorizzazione e ai procedimenti in itinere alla sua data di emanazione; fino a quella data le Questure erano competenti a verificare il solo possesso dei requisiti soggettivi da parte degli operatori mentre il rispetto delle distanze rientrava nelle competenze degli enti locali secondo quanto stabilito dalle leggi regionali; in concreto la tesi esposta in ricorso è che, risalendo l'autorizzazione oggetto di revoca al 2011 essa non rientrava in alcun modo nell'ambito applicativo della circolare del 19 marzo 2018, come del resto puntualizzato dalla successiva circolare 21 maggio 2018 secondo cui, per le autorizzazioni già rilasciate alla data del 19 marzo 2018, "eventuali valutazioni concernenti i limiti distanziometrici ricadono sotto i poteri di vigilanza degli enti locali, previsti dalla legislazione regionale e che la circolare fa espressamente salvi. Siffatta valutazione è, peraltro, suscettibile di essere eseguita dagli stessi enti locali anche a prescindere da vicende inerenti la titolarità delle licenze" (così letteralmente la circolare del 21 maggio 2018 citata); ciò sarebbe del resto confermato dalla stessa legge regionale

n. 14 del 2015 secondo cui “le funzioni di vigilanza sull'osservanza dei divieti e degli obblighi di cui alla presente legge, l'accertamento delle violazioni e l'applicazione delle sanzioni sono esercitate dai Comuni nei quali sono ubicate le sale da gioco e gli spazi per il gioco”.

La ricorrente sostiene il contrasto del decreto impugnato con la legislazione regionale e nazionale in materia. Ed invero, l'art. 110 comma 9 bis lett. F) TULPS dispone una sanzione amministrativa pecuniaria per chi installa o distribuisce apparecchi o congegni (indicati al comma 7 del medesimo articolo) senza essere munito delle prescritte autorizzazioni; la tesi esposta è che ai sensi della disposizione sopra citata al ricorrente doveva essere irrogata una sanzione pecuniaria e solo dopo reiterata violazione, come previsto dal comma 10 dell'art. 110 TULPS, poteva disporsi la revoca.

In subordine la ricorrente eccepisce la incostituzionalità della normativa regionale in materia.

Infine, la ricorrente sostiene che la disposizione dell'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2018, che ha anticipato l'applicazione dei limiti previsti dagli articoli 4, comma 1 e 2, della legge regionale n. 14 del 2015 rispettivamente al 1° giugno 2019 e al 1° gennaio 2019 (anticipazione di circa 4 anni) viola il principio del legittimo affidamento e della ragionevolezza non ravvisandosi alcun interesse pubblico sopravvenuto e alcuna esigenza inderogabile.

Il Ministero dell'interno resiste al ricorso.

Il Comune di Aosta si è costituito in giudizio eccependo, in via preliminare, l'irricevibilità o, comunque, l'inammissibilità improcedibilità ed infondatezza del ricorso. In ogni caso ha chiesto la reiezione dello stesso.

All'udienza del 9 giugno 2020 il giudizio è stato trattenuto in decisione

Il ricorso è in parte fondato e va accolto nei limiti e per le ragioni che seguono.

Vanno preliminarmente esaminati i motivi con cui la società ricorrente denuncia l'illegittimità "propria ed interna" del provvedimento impugnato.

Essi sono infondati e vanno perciò respinti.

Va premesso che l'articolo 12 della legge regionale n. 14 del 2015 per le sale gioco già operanti alla data della sua entrata in vigore stabiliva che il divieto (il cd. distanziometro) previsto dall'articolo 4, comma 1, si applicasse solo dopo il periodo di otto anni dalla sua entrata in vigore.

Tale previsione è stata però superata dall'articolo 1 della legge regionale 17 dicembre 2018, n. 10 che ha anticipato la data di entrata in vigore del divieto al 1° giugno 2019. È quindi in applicazione di questa modifica legislativa che l'Amministrazione ha instaurato il procedimento di revoca.

Ciò premesso, va respinto anzitutto il primo motivo con il quale la ricorrente, in base al richiamo a circolari ministeriali, sostiene che per gli esercizi già esistenti alla data del 19 marzo 2018 il controllo dell'Amministrazione dell'Interno non si sarebbe esteso anche alla disciplina delle distanze minime eventualmente previste da normative locali.

In sostanza, ad avviso della ricorrente, per gli esercizi già operanti alla data del 19 marzo 2018 il controllo sul rispetto delle distanze sarebbe rientrato nella competenza degli enti locali e non dell'Amministrazione degli interni.

Si tratta di una tesi infondata.

In particolare, l'art. 10 della legge regionale n. 14 attribuisce ai Comuni la funzione di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni sulle distanze minime. Come già sostenuto da questa Sezione, tale disposizione non può escludere il controllo dell'Amministrazione dell'Interno sulla costante conformità alle norme delle attività che esso ha autorizzato; l'ordinamento giuridico – pur nella varietà delle fonti di produzione - è infatti unico e ogni attività deve conformarsi al complesso delle norme che la riguardano, indipendentemente dalle autorità che tali norme abbiano prodotto. L'entrata in vigore di norme legislative di fonte regionale che vietano (in modo retroattivo) lo svolgimento dell'attività delle sale da gioco (soggette a autorizzazione dell'Autorità di pubblica sicurezza) in prossimità di luoghi ritenuti sensibili implica che l'Autorità di pubblica sicurezza, che in base alla normativa precedente abbia rilasciato titoli che si pongano in contrasto con la normativa sopravvenuta, possa adottare le misure necessarie al ripristino della legalità; non appare concepibile che l'Autorità di pubblica sicurezza che è tenuta a garantire la costante conformità alle norme delle attività il cui esercizio è subordinato a autorizzazione di polizia sia tenuta a verificare il rispetto di (tutte) tali norme solo per le nuove attività (quelle autorizzate dopo una certa data) e non anche per quelle che erano state autorizzate in precedenza. (Tar Aosta, 5 febbraio 2020, n.5). Le circolari che tanto prevedano sono illegittime, nella misura in cui prescrivano o consentano all'amministrazione di prescindere nell'attività di controllo dall'imporre l'osservanza di norme attualmente vigenti che pongano limiti e divieti allo svolgimento di attività soggette ad autorizzazione, e quindi vanno disapplicate sia

dagli organi cui sono dirette che, a fortiori, dal giudice amministrativo (Consiglio di Stato, sez. VI, 13/09/2012, n. 4859).

Il primo motivo è quindi destituito di fondamento.

Circa la illegittimità costituzionale della legislazione regionale, secondo un più recente orientamento della giurisprudenza della Corte costituzionale la questione è manifestamente infondata in quanto “non ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricade nella competenza statale, ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l’esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati “sensibili”, al fine di prevenire il fenomeno della “ludopatia”. Disposizioni di tal fatta risultano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (sentenza n. 300 del 2011) e sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente (Corte cost. sentenza 27 febbraio 2019, n. 27).

Il quadro normativo e giurisprudenziale, dunque, consente espressamente alle Regioni d’intervenire prevedendo distanze minime dai luoghi sensibili per l’esercizio delle attività legate ai giochi leciti, anche individuando luoghi diversi da quelli indicati dal d.l. n. 158 del 2012, come convertito. (Corte costituzionale, sentenza 11 maggio 2017 n. 108)

Codesto Collegio ritiene, quindi, che il provvedimento impugnato costituisca una puntuale applicazione della normativa della legge regionale n. 14 del 2015, e in particolare delle disposizioni che hanno anticipato l'entrata in vigore dei limiti di distanza e che hanno modificato il criterio di misurazione di quest'ultima.

Orbene va quindi verificata la rilevanza della violazione del principio del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti giuridici nonché della ragionevolezza.

Parte ricorrente lamenta che l'intervento dell'amministrazione si sarebbe dovuto estrinsecare come annullamento e non come revoca. Tuttavia, va qualificato come revoca in relazione al suo contenuto, atteso che l'atto è stato adottato al mutarsi di una diversa situazione di fatto con conseguente rivalutazione dell'interesse pubblico.

Orbene, l'art. 21 – quinquies l. n. 241/1990, prevede che: per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Soggiunge, ai fini che qui particolarmente rilevano, che ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà

dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico.”

È chiaro quindi che la revoca di un provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 21 quinquies della L. 241/90 comporti l'obbligo di indennizzo da parte dell'amministrazione in favore dei soggetti che abbiano subito direttamente un pregiudizio dalla revoca di un atto legittimo. Tale previsione, nella prevalenza accordata all'interesse pubblico rispetto a confliggenti posizione private, accorda rilevanza al principio del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti giuridici.

Come osservato dalla giurisprudenza “di fronte ad un atto espressivo di apprezzamenti di carattere ampiamente discrezionale, riconducibile ad una diversa valutazione del medesimo interesse pubblico che aveva originariamente indotto l'amministrazione ad emettere l'atto poi ritirato, qualsiasi affidamento privato è destinato a soccombere, tanto è vero che l'art. 21-quinquies più volte citato non attribuisce ad esso alcun rilievo impeditivo all'esercizio del relativo potere, diversamente da quanto previsto per l'annullamento d'ufficio dal successivo art. 21-nonies. La prima delle norme della legge generale sul procedimento amministrativo ora citato tutela, infatti, il contrapposto interesse destinato unicamente sul piano patrimoniale, attraverso l'indennizzo e dunque mediante un ristoro pecuniario conseguente ad un atto lecito ma pregiudizievole per i contrapposti interessi privati (ex multis Consiglio di Stato Sez. V 21 aprile 2015 n. 2013, Sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5082).

Nel caso di specie è indubbio, come da documenti allegati in atti, che il venir meno della licenza con chiusura immediata del locale abbia

comportato i pregiudizi previsti dal primo comma della disposizione in esame e che questi debbano essere ristorati dall'amministrazione considerato l'affidamento del ricorrente sulla durata della licenza fino al 2023.

La misura di tale indennizzo è stata definita dallo stesso legislatore che ha parametrato detta misura "al solo danno emergente", tenendo conto "sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico".

"Tale ipotesi differisce nettamente da quella risarcitoria, di modo che anche le due azioni devono essere tenute distinte, sia con riferimento alla causa petendi, sia con riferimento al petitum.

La causa petendi, nel giudizio volto ad ottenere l'indennizzo, deve essere ravvisata, nel più generale sistema della cd responsabilità da fatto lecito, nella legittimità dell'atto adottato dall'amministrazione, ovvero nella liceità della condotta da questa tenuta e che ha causato il pregiudizio, cui consegue, per ragioni di giustizia distributiva e di parziale traslazione dell'impatto pregiudizievole, un incompleto ristoro contemplato di volta in volta dal legislatore; mentre nel giudizio risarcitorio, essa consiste nel fatto o nell'atto produttivo del danno ingiusto,, cui consegue un generalizzato obbligo di integrale ripristino dello status quo ante in forma specifica o per equivalente monetario, che tenga indenne il danneggiato dell'intero spettro di pregiudizi subiti.

Quanto al petitum, nel giudizio per responsabilità da atti legittimi o comportamenti leciti, esso è limitato al pregiudizio immediatamente

subito, ed è quindi limitato al cd. danno emergente, mentre nel giudizio risarcitorio esso si estende – fermi, ovviamente, i necessari presupposti probatori - a tutto il pregiudizio (danno emergente e lucro cessante), conseguente all'illegittima violazione della sfera giuridico - patrimoniale del soggetto leso.

L'obbligo di indennizzo gravante sulla Pubblica Amministrazione non presuppone elementi di responsabilità della stessa, ma si fonda su valori puramente equitativi considerati dal legislatore, onde consentire il giusto bilanciamento tra il perseguimento dell'interesse pubblico attuale da parte dell'amministrazione e la sfera patrimoniale del destinatario (incolpevole) dell'atto di revoca, cui non possono essere addossati integralmente i conseguenti sacrifici.” (Consiglio di Stato, sez. IV, 7 febbraio 2012, n. 662)

L'attribuzione dell'indennizzo a favore del soggetto che direttamente subisce il pregiudizio, presuppone innanzitutto la legittimità del provvedimento di revoca, atteso che in caso di revoca illegittima subentra eventualmente, sussistendone gli ulteriori presupposti, la diversa ipotesi del risarcimento del danno (Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 2010 n. 7334 e 14 aprile 2008, n. 1667; sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5266).

Nel caso di specie trattandosi di una revoca legittima non è ravvisabile alcuna responsabilità in senso proprio da parte dell'amministrazione, ma grava sulla stessa un obbligo indennitario da commisurare al solo danno emergente.

In conclusione, alla luce delle argomentazioni fin qui svolte, il ricorso può, dunque, essere accolto con riferimento all'obbligo di indennizzo gravante sull'amministrazione.

In ragione delle questioni trattate e del complessivo esito del giudizio sussistono i presupposti di legge per compensare le stese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta (Sezione Unica) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei sensi in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2020 tenutasi in videoconferenza da remoto con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Carlo Buonauro, Consigliere, Estensore

Paola Malanetto, Consigliere

L'ESTENSORE
Carlo Buonauro

IL PRESIDENTE
Andrea Migliozi

IL SEGRETARIO