

T.A.R. Puglia Bari Sez. II, Sent., (ud. 14/01/2020) 03-02-2020, n. 158  
GIOCHI E SCOMMESSE

Fatto - Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia  
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex articolo 60 del codice del processo amministrativo;

sul ricorso numero di registro generale 1537 del 2019, proposto da

-OMISSIS-, in proprio e in qualità di legale rappresentante della-OMISSIS- di -OMISSIS-& C. s.a.s., e da -OMISSIS-, in proprio e in qualità di socio delle medesima società, rappresentati e difesi dall'avvocato -OMISSIS-, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

contro

- Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore;

- Questura di Bari, in persona del Questore pro tempore;

entrambi rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, presso i cui Uffici, in via Melo n. 97, hanno legale domicilio;

per l'annullamento

"a) del provvedimento Div. P.A.S. - Cat.-OMISSIS-del 25.11.2019 (notificato il successivo 27/11/2019), con il quale il Questore della Provincia di Bari ha denegato il rilascio della licenza ex art. 88 TULPS per l'installazione di apparecchi automatici VLT richiesta dalla Soc. ricorrente;

b) ove occorra, del preavviso di diniego ex art. 10 bis CAT. -OMISSIS-del 26/09/2019;

c) di ogni altro atto ad essi comunque connesso, presupposto e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, ivi compresi: -OMISSIS-;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni statali intimatè;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore -OMISSIS-;

Comunicata alle parti in forma diretta ed esplicita la possibilità di adottare una sentenza semplificata, ricorrendone le condizioni previste;

Sentite le stesse ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo, approvato con il D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Nel presente giudizio è controversa la legittimità del Provv. del 25 novembre 2019, meglio indicato in epigrafe, con il quale il Questore di Bari ha respinto l'istanza di rilascio di licenza ex articolo 88 del T.U.L.P.S. per l'installazione di apparecchi automatici VLT nei locali siti in Bari, via -OMISSIS-, presentata dal signor -OMISSIS-, in qualità di legale rappresentante della-OMISSIS- di -OMISSIS-& C. s.a.s.

1.1 Il diniego è stato preceduto dal preavviso di rigetto del 26 settembre 2019 ex articolo 10-bis della L. n. 241 del 1990, nel quale l'Amministrazione ha rappresentato, dandone analitica

spiegazione, due circostanze ostative al rilascio del provvedimento richiesto: la "Mancanza dei requisiti soggettivi ex art. 11 T.U.L.P.S. ed in particolare quello della buona condotta non offrendo le necessarie garanzie di affidabilità per la titolarità delle licenze di polizia"; e la "Carenza dei requisiti di sorvegliabilità dei locali ai sensi del Decreto Ministro dell'Interno n. 564/1992 locali siti in Bari alla via -OMISSIS-".

Con nota trasmessa a mezzo pec in data -OMISSIS-, la società ricorrente ha presentato dettagliate osservazioni in relazione ad entrambi gli aspetti.

1.2 Giova chiarire fin d'ora che il diniego impugnato deve ritenersi fondato esclusivamente sulla circostanza ostativa relativa alla carenza dei requisiti di sorvegliabilità dei locali.

Nel provvedimento finale, infatti, a fronte di una consistente effusione motivazionale in relazione al mancato accoglimento delle osservazioni svolte dalla parte ricorrente in punto di sorvegliabilità dei locali, nulla si dice in merito a quanto osservato sulla sussistenza della buona condotta e affidabilità richiesta dalla normativa di pubblica sicurezza.

A ciò aggiungasi

- che nel quarto "considerando" del diniego, si legge che "dalle osservazioni prodotte dal sig. -OMISSIS-...non emergono elementi utili e tali da determinare una valutazione favorevole da parte dell'Autorità di Pubblica Sicurezza, in particolare per quanto riguarda la carenza dei requisiti di sorvegliabilità dei locali ai sensi del Decreto del Ministero dell'Interno n. 564/1992, relativamente ai locali siti Bari alla via -OMISSIS-, in considerazione dell'indiscussa peculiarità e delicatezza degli esercizi pubblici sottoposti a licenza ex art. 88 TULPS, e quindi dell'attività sottesa di sala dedicata VLT che, per ragioni di Ordine e Sicurezza Pubblica, necessita di un controllo agevole ed immediato dei locali";

- e che il provvedimento espressamente richiama, accanto all'articolo 88 del T.U.L.P.S., l'articolo 153 del regolamento per l'esecuzione del T.U.L.P.S di cui al R.D. n. 635 del 1940, ai sensi del quale "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".

Deve, dunque, ritenersi che il richiamo integrale al preavviso di rigetto contenuto nel provvedimento finale sia riferito al solo aspetto della sorvegliabilità dei locali e che, dunque, le osservazioni svolte dalla parte ricorrente in sede procedimentale in relazione al requisito della buona condotta siano state accolte.

1.3 Conseguentemente va assorbito il secondo e ultimo motivo di ricorso, proposto solo per l'ipotesi di una diversa interpretazione del diniego, fondato anche sull'insussistenza della buona condotta; interpretazione che, come appena chiarito, non ha ragion d'essere.

1.4 Dall'esame delle planimetrie e dalle verifiche condotte sui luoghi - da ultimo, con il sopralluogo del 30 agosto 2019 - è emerso che

- l'accesso all'immobile avviene per il tramite di un cancello d'ingresso e l'attraversamento di una zona corridoio che sfocia in un cortile a cielo aperto;

- l'immobile si trova alle spalle di un altro edificio (corrispondente al civico -OMISSIS- di via -OMISSIS-), ubicato sulla sede stradale, che ne copre totalmente la visuale dalla strada.

"Sicché non è visibile in alcun modo dalla pubblica via quanto accade subito dinnanzi alle porte d'ingresso del locale e all'interno del cortile nelle immediate adiacenze di queste porte" (in tale termini, il diniego impugnato).

2. Avverso il predetto atto insorge parte ricorrente, deducendone l'illegittimità per violazione e falsa applicazione degli articoli 11 e 88 del T.U.L.P.S. nonché del D.M. 17 dicembre 1992, n. 564; eccesso di potere per difetto d'istruttoria, travisamento e deficit motivazionale; e violazione dell'articolo 10 bis della L. n. 241 del 1990.

Assume, in sintesi, che l'Amministrazione avrebbe errato nel valutare l'istanza ai sensi del D.M. 17 dicembre 1992, n. 56, trattandosi del regolamento concernente i criteri di sorvegliabilità dei locali adibiti a pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande e non dei locali da adibirsi alle attività per cui è causa; avrebbe dovuto, invece, fare applicazione del solo articolo 153 del regolamento per l'esecuzione del T.U.L.P.S di cui al R.D. n. 635 del 1940, recante criteri meno dettagliati.

Evidenzia, altresì, la contraddittorietà con quanto pure affermato dalle stessa Amministrazione circa la possibilità, anche per il personale di Polizia, di accedere all'immobile attraverso il cancello principale, così potendo avere contezza di quanto accade sia nel cortile che nella stessa "sala VLT".

Stigmatizza, infine, l'omessa considerazione che i dissuasori posti dinanzi al cancello d'ingresso, pure menzionati nel diniego, avrebbero potuto essere rimossi, come poi effettivamente avvenuto.

Conclude per l'annullamento dell'atto impugnato, in accoglimento del gravame.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni intime.

La causa viene ritenuta per l'immediata definizione del merito alla camera di consiglio del 14 gennaio 2020.

3. Il ricorso non è suscettibile di favorevole apprezzamento.

3.1 Come è noto, nell'esercizio del potere amministrativo di cui all'articolo 88 del T.U.L.P.S, l'Amministrazione gode di una amplissima discrezionalità nell'apprezzamento dei fatti e delle circostanze complessive a supporto del proprio convincimento circa la conformità dell'attività per l'esercizio della quale è stata presentata istanza di svolgersi in modo tale da non pregiudicare l'ordine e la sicurezza pubblica, interessi pubblici e preminenti in funzione dei quali il potere stesso è attribuito.

È dunque ampiamente discrezionale la valutazione che l'Amministrazione deve compiere sulle circostanze di fatto sotto il profilo della "sorvegliabilità" di cui al già riportato articolo 153 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S.

3.2 Nel caso di specie, all'esito di approfondita istruttoria, compiuta nel rispetto delle garanzie partecipative, l'Autorità ha ritenuto che la conformazione dei luoghi rende non visibile "in alcun modo dalla pubblica via quanto accade subito dinanzi alle porte d'ingresso del locale e all'interno del cortile nelle immediate adiacenze di queste porte"; e ciò in quanto l'edificio posto di spalle, sulla sede stradale, ne copre totalmente la visuale.

È evidente, dunque, che il giudizio negativo circa la non conveniente sorvegliabilità dei locali si appunta non sul difetto di accessibilità ai locali (che nello stesso provvedimento viene valutata come possibile attraversando il cortile al quale si accede dal cancello lasciato aperto), bensì sull'impossibilità, derivante dalla conformazione dei luoghi, per gli "agenti e ufficiali di p.s. impegnati nel controllo del territorio di avvedersi di situazioni delittuose e di pericolosità per la pubblica incolumità eventualmente in atto".

Si tratta di un problema di visibilità dalla sede stradale e non di accessibilità dalla sede stradale.

3.3 Rispetto alla questione della visibilità, è del tutto priva di efficienza causale viziante l'indicazione da parte dell'Autorità dell'articolo 1, comma 2, del 17 dicembre 1992 n. 56. Nel disciplinare i criteri di sorvegliabilità dei locali adibiti a pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande, il predetto articolo (dopo aver stabilito al comma 1 che "I locali e le aree adibiti, anche temporaneamente o per attività stagionale, ad esercizio per la somministrazione al pubblico di alimenti o bevande devono avere caratteristiche costruttive tali da non impedire la sorvegliabilità delle vie d'accesso o d'uscita") prevede al comma 2 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".

Nel caso di specie, l'Autorità non ha posto alla base del diniego l'assenza di accesso diretto alla strada, come emerge chiaramente da quanto sopra evidenziato.

Pur avendo fatto riferimento al comma 2 innanzi riportato, la prescrizione ivi contenuta non ha affatto impedito all'Amministrazione di valutare positivamente l'accessibilità al locale, nonostante l'assenza di accesso diretto dalla strada; dovendo però poi constatare che, nonostante ciò, ad essere concretamente impossibile è la visibilità dall'esterno.

Conseguentemente diviene non rilevante quanto affermato dal ricorrente in punto di falsa applicazione del D.M. n. 564 del 1992.

Trattasi di regolamento che senz'altro disciplina una fattispecie diversa, ma, si ribadisce, dello stesso, nonostante il richiamo formale, non è stata fatta applicazione sostanziale.

Peraltro, a differenza di quanto sostenuto dalla parte ricorrente, la maggiore analiticità delle prescrizioni regolamentari ivi indicate, non è prova della necessità che la sorvegliabilità dei locali adibiti a giochi e scommesse debba essere valutata in modo meno rigoroso rispetto a quanto previsto per i locali adibiti a somministrazione di alimenti e bevande essendo, piuttosto, vero il contrario.

La maggiore analiticità del regolamento limita la discrezionalità dell'Amministrazione; laddove la formulazione aperta dell'articolo 153 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. lascia all'Autorità maggiori margini di valutazione.

Il che è perfettamente coerente con la maggiore pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica ontologicamente insista nell'attività di raccolta di giochi e scommesse.

3.4 Così come non può ravvisarsi alcuna contraddittorietà nella riferita accessibilità ai locali attraverso il cortile esterno, trattandosi di aspetto diverso dalla visibilità.

3.5 Quanto alla doglianza relativa alla mancata prescrizione di rimozione dei dissuasori, evidenzia il Collegio che nella relazione di parte del 3 ottobre 2019 essi figurano ancora come sussistenti.

Nelle osservazioni presentate in sede procedimentale, inoltre, non vi è nessun cenno da parte dell'interessato alla rimozione degli stessi, bensì solo alla possibile apposizione di specchi, che conferma, peraltro, l'oggettiva condizione di non visibilità.

Deve, infine, evidenziarsi che la successiva affermata rimozione di dissuasori, in un'epoca senz'altro successiva alla chiusura dell'istruttoria, non può, per tale ragione, rilevare ai fini della legittimità del provvedimento.

4. Il ricorso, in conclusione, è infondato e va respinto.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia; Sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

-OMISSIS-