

Pubblicato il 24/06/2021

N. 04820/2021REG.PROV.COLL.

N. 08812/2020 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8812 del 2020, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Misaggi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Marina Di Gioiosa I., viale B. Postorino Snc;

contro

Ministero dell'Interno, Questura di Reggio Calabria, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, Questura di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2021 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti

l'avvocato Riccardo Misaggi e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Con ricorso al T.A.R. per la Calabria, sez. di Reggio Calabria, il ricorrente ha chiesto l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento del Questore di Reggio Calabria del -OMISSIS- che ha respinto la sua istanza di regolarizzazione ex art. 1, comma 643 lett. d) della legge n. 190/2014 ed ex art. 88 TULPS per l'esercizio dell'attività di accettazione, raccolta e gestione di scommesse sportive con vincita in denaro per via telematica per conto del bookmaker austriaco -OMISSIS- per mancanza del requisito della buona condotta ex art. 11 TULPS.

2 - Il TAR, con ordinanza n. -OMISSIS- ha respinto l'istanza cautelare. Avverso tale ordinanza il Sig. -OMISSIS- ha proposto appello, che è stato respinto dal Consiglio di Stato con ordinanza n. -OMISSIS- A seguito di nuova istanza, con ordinanza n. -OMISSIS-, il TAR ha respinto di nuovo. Avverso tale ordinanza è stato proposto appello che è stato nuovamente respinto dal Consiglio di Stato con ordinanza del -OMISSIS-, ampiamente motivata. Con la sentenza del TAR Calabria -Sezione di Reggio Calabria- -OMISSIS- il ricorso è stato infine respinto in primo grado.

3 - L'interessato ha proposto appello deducendo le seguenti censure: error in iudicando; ultra petizione; erroneità ed insufficienza della motivazione (anche con riguardo alla sostanziale omessa pronuncia su plurime doglianze articolate nel ricorso introduttivo e nelle memorie); manifesta contraddittorietà ed illogicità. sussistenza di tutti i vizi di legittimità degli atti amministrativi gravati avanti al giudice territoriale con l'atto introduttivo del giudizio di primo grado: eccesso di potere per illogicità, travisamento dei fatti e della prova di essi, abnormità valutativa.

3.1 - La Questura di Reggio Calabria, deduce l'appellante, non ha posto a fondamento del giudizio di "inaffidabilità" del ricorrente le vicende penali dell'interessato, né quelle relative ai fratello, né quelle relative a collegamenti del nucleo familiare "allargato", atteso che, la Questura di Reggio Calabria, nella Nota prot. nr. -OMISSIS-, ha motivato esclusivamente sulle frequentazioni del ricorrente con soggetti che annoverano gravi precedenti penali e di polizia non potendosi quindi escludere, in ragione di esse, il pericolo che l'attività di raccolta scommesse potesse rappresentare "*veicolo di reimpiego di denaro proveniente da operazioni illecite e/o di infiltrazioni criminali nel settore*", essendo stato "*il richiedente il titolo di polizia controllato in numerose occasioni con soggetti gravati da precedenti penali e/o di polizia*".

3.2 - Se, prosegue l'appellante, questo è stato l'unico elemento posto a fondamento del discrezionale giudizio di inaffidabilità formulato dall'Autorità di Polizia, così come rappresentato espressamente dal Questore, solo tale elemento, e non le altre, pur parimenti irrilevanti, circostanze dedotte in giudizio, avrebbe dovuto formare oggetto di valutazione da parte del TAR al fine di verificare la legittimità o meno del diniego della licenza di polizia. Pertanto, il primo vizio che inficerebbe la sentenza gravata, atterrebbe alla illegittima valutazione di circostanze, *“afferenti alle vicende penali dell'interessato, relative al fratello, relative a collegamenti del nucleo familiare allargato”*, che pur non avevano formato oggetto del giudizio prognostico del questore sfociato nel decreto impugnato e che non potevano essere poste a fondamento della decisione impugnata, trattandosi, per di più, ribadisce l'appellante, di circostanze infondate.

3.3 – Venendo alle contestate frequentazioni del ricorrente con persone attinte da precedenti penali o di polizia e dalle quali, secondo l'illegittimo percorso motivazionale del giudice di primo grado, sarebbe lecito *“inferire”* la mancanza del requisito della *“buona condotta”*, l'appellante deduce che dagli sporadici controlli di polizia effettuati non è possibile desumere né l'esistenza di vere e proprie frequentazioni, né un loro qualsivoglia significato e valore per la valutazione della condotta del ricorrente ai fini del rilascio della licenza di polizia. Sarebbe, infatti, del tutto erroneo assimilare il *“controllo”* del ricorrente, assolutamente occasionale, episodico, unico con una persona, giustificato da rapporti lavorativi, con *“frequentazioni”* con soggetti che annoverano gravi precedenti penali e di polizia, evidenziando *“la pretestuosità”* del relativo giudizio valutativo e il *“malcelato intento di predisposizione di appigli (sia pure ad una attento esame infondati) per giustificare un provvedimento frutto di un evidente pregiudizio territoriale”*.

3.4 – Infine, il timore, evidenziato dalla nota prot. nr. -OMISSIS- della Questura di Reggio Calabria, circa *“il pericolo che l'attività di raccolta scommesse potesse rappresentare veicolo di reimpiego di denaro proveniente da operazioni illecite o di infiltrazioni criminali nel settore”*, darebbe corpo ad un'ipotesi che risulterebbe completamente inconferente ed avulsa dalla valutazione della buona o cattiva condotta del ricorrente, atteso che *“una eventuale utilizzazione di denaro proveniente da operazioni illecite per scommettere in giochi d'azzardo autorizzati dallo Stato non centrerebbe nulla con la moralità della persona che gestisce la sala giochi”*, limitandosi, ella, esclusivamente a raccogliere le scommesse ed a trasmetterle al concessionario autorizzato dallo Stato (che attua da esse il prelievo fiscale).

3.5 – Al riguardo, il Comandante della locale Stazione dei Carabinieri di -OMISSIS-, nella nota informativa prot. Nr. -OMISSIS- avrebbe espressamente affermato che *“Il -OMISSIS-, agli atti di quest'ufficio non risulta avere condanne penali e, malgrado le sporadiche frequentazioni d'interesse operativo, non risulta essere soggetto controindicato o che possa abitualmente delinquere”*. Pertanto, contrariamente all'assunto del Tribunale, l'informazione ed il giudizio espresso dal Comandante dei Carabinieri della Stazione di -OMISSIS- non si limiterebbe *“alla attestazione che il richiedente probabilmente non commetterà abitualmente reati”*, ma esprimerebbe un inequivocabile giudizio di *“piena affidabilità della persona”*.

3.6 - Quanto al ricorrente, non esisterebbero *“vicende processuali”* degne di nota e di considerazione, essendosi l'unica vicenda, scaturita da una denuncia conseguente proprio al diniego della licenza di polizia richiesta, conclusosi con il proscioglimento, da parte dello stesso G.U.P. del Tribunale di -OMISSIS-

3.7 – Il fratello del ricorrente non avrebbe mai ricevuto addebiti riguardanti reati associativi aventi ad oggetto traffico di sostanze stupefacenti, e sarebbe stato assolto *“perché il fatto non sussiste”* – in relazione al diverso addebito di cui agli artt. 110 c.p. e 73 del D.P.R. n. 309/90, da parte della Corte di appello di Catanzaro, con la sentenza n. 1375/2015, di revoca della condanna ad anni 3 e mesi otto di reclusione precedentemente inflittagli dal Tribunale di -OMISSIS-

3.8 – Quanto, poi, ai *“collegamenti del nucleo familiare allargato”*, emergerebbe l'assoluta irrilevanza e *“la pretestuosità”* del rilievo, derivante proprio dalla nota dei Carabinieri della Stazione di -OMISSIS- Prot. Nr. -OMISSIS-, nella quale si riferisce che --OMISSIS-*“per vincoli di parentela è legato alla Famiglia di interesse operativo denominata -OMISSIS-, operante in questo centro”* senza però contestualizzare i rapporti di parentela e le evenienze di rilievo penale ed anzi errando nell'individuare gli specifici vincoli di parentela.

3.9 – Secondo l'appellante il decreto gravato e la sentenza impugnata avrebbero dovuto, viceversa, specificamente indicare le ragioni in forza delle quali ritenerlo non affidabile nell'uso della licenza ed avrebbero altresì dovuto, in concreto, dimostrare la probabilità di utilizzazione distorta della licenza invocata, quale esito di un giudizio probabilistico-prognostico di pericolosità basato su di una inferenza logica corroborata da concreti ed oggettivi elementi a supporto.

4 – Il Ministero dell'interno, costituitosi nel giudizio in appello, argomenta la legittimità del proprio operato e chiede di confermare la sentenza di primo grado, con memoria puntualmente contro dedotta dall'appellante con ampie deduzioni.

5 – Ai fini della decisione, considera il Collegio che l'appellante in data 08.01.2015, faceva pervenire alla Questura di Reggio Calabria, la dichiarazione ex art 1, comma 644, lettera e) della legge di stabilità 2015 con la quale comunicava i propri dati anagrafici e confermava l'esistenza dell'attività di trasmissione in rete di dati aventi ad oggetto scommesse per conto dell'operatore austriaco -OMISSIS- presso la sede dell'omonima impresa individuale. Successivamente, in data 05.05.2015, al ricorrente veniva notificata la richiesta di integrazione della documentazione necessaria per il rilascio del titolo di polizia di cui all'art 88 del T.U.L.P.S. che lo stesso produceva in data 04.08.2015. In data 12.01.2016, veniva data comunicazione dell'avvio del procedimento tendente al diniego dell'istanza prodotta, cui facevano seguito le memorie difensive che l'interessato depositava in data 19.01.2016.

Il Questore della Provincia di Reggio Calabria, esaminata l'istanza e valutate le predette memorie difensive, rigettava l'istanza con decreto Cat -OMISSIS- disponendo la chiusura dell'attività.

5.1 - Ai sensi dell'art. 10 del R.D. 18.6.1931 n. 773, le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in qualsiasi momento, nel caso di abuso della persona autorizzata. Ai sensi dell'art. 11, comma 3 TULPS, le autorizzazioni devono inoltre essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego della autorizzazione. A norma del comma 2 del medesimo art. 11, le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi non può provare la sua buona condotta.

5.2 - E' pertanto pacifico che, ai fini del rilascio delle autorizzazioni di polizia in genere, sono necessari determinati requisiti di affidabilità, la cui sussistenza è accertata mediante un giudizio prognostico e complessivo da parte dell'Amministrazione. Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, l'Autorità di P.S. dispone di un potere ampiamente discrezionale nella valutazione della esistenza dei suddetti presupposti, necessari al rilascio dell'autorizzazione, che risulta sindacabile in sede giurisdizionale nei soli limiti della irragionevolezza ed arbitrarietà (Cons. St., sez. VI, sent. n. 3094/2009).

6 - Nel caso di specie, a giudizio del Collegio la valutazione espressa dal Questore di Reggio Calabria non risulta arbitraria o irragionevole.

6.1 - Quanto alle "numerossime frequentazioni" con "soggetti aventi precedenti penali anche gravi", circostanza, a ragione, ritenuta dal giudice di primo grado sufficiente a supportare la legittimità del provvedimento di diniego impugnato, l'appellante assume che l'informativa della Legione Carabinieri Calabria, Stazione di -OMISSIS-, del 2.10.2015 avrebbe assoluta rilevanza ed importanza ai fini del "ribaltamento" della propria posizione e che, non essendo stata detta informativa indicata come oggetto di valutazione e considerazione ai fini della predisposizione del decreto di diniego del rilascio della licenza di esercizio scommesse sportive impugnato, vi sarebbe un evidente difetto di istruttoria.

6.2 - Al contrario, il TAR ha debitamente accertato che la citata informativa è stata presa in considerazione dall'amministrazione, anche se non menzionata nel provvedimento impugnato, atteso che le motivazioni per le quali è stata rigettata l'istanza del ricorrente sono frutto di una valutazione complessa basata sull'insieme delle risultanze della Banca Dati Interforze, non smentite dal rapporto, necessariamente parziale e limitato sul piano territoriale, della locale Stazione dei Carabinieri.

6.3 – Quanto, poi, alle frequentazioni contestate all'interessato, la Difesa dell'Amministrazione ha evidenziato che solo alcune di esse si riferiscono ad accompagnamenti con soggetti pregiudicati a bordo di automezzi di proprietà dell'impresa ove l'interessato ha prestato attività lavorativa, mentre altre si riferiscono ad orari, ambiti e luoghi che non avevano attinenza con il lavoro, e non sono smentite dall'informativa, parziale e territorialmente limitata, della Legione Carabinieri Calabria Stazione di -OMISSIS- del 2.10.2015, prodotta dall'appellante. La relazione del Questore, predisposta alla luce dell'insieme degli elementi raccolti dalle varie forze di polizia nel corso dell'istruttoria, evidenzia al contrario un quadro complessivo delle frequentazioni dell'appellante che non consente di ritenere manifestamente irragionevole e gravemente discriminatorio il giudizio circa il rischio che l'autorizzazione per l'esercizio della raccolta di scommesse possa agevolare il riciclaggio di denaro di illecita provenienza da parte di soggetti vicini all'appellante.

6.4 – Come osservato dal giudice di primo grado, L'Autorità di P.S. può infatti negare l'autorizzazione di polizia a chi non risulti in possesso del requisito della buona condotta ovvero non sia ritenuto dotato di quel grado di affidabilità necessario al fine di poter escludere il pericolo che il richiedente possa abusare del titolo concessogli.

6.5 - A tale riguardo, neppure risulta errata l'indicazione nel provvedimento impugnato del "coinvolgimento in vicende giudiziarie" per reati afferenti agli stupefacenti del fratello del ricorrente, atteso che, come noto, ai fini della valutazione di cui all'art. 11, comma 2 TULPS possono rilevare anche procedimenti penali poi conclusi con l'assoluzione.

6.6 - Infatti, in materia di rilascio della licenza di polizia ex art. 11, comma 2, TULPS, *“l’Autorità di pubblica sicurezza dispone di un ampio potere di apprezzamento discrezionale, in funzione della pericolosità dell’attività soggetta ad autorizzazione e della delicatezza degli interessi pubblici coinvolti [...] dovendo la prova del venir meno del requisito della buona condotta essere fornita dalla pubblica amministrazione”* (Corte costituzionale, 16 dicembre 1993, n. 440; Cons. Stato, IV, n. 4078/2000, cit.). Inoltre, *“l’onere di indicazione dei fatti ostativi al rilascio od alla permanenza della licenza, anche sotto il profilo della possibilità di abuso ex art. 10, R.D. n. 773/1931, può ritenersi assolto mediante il riferimento alla pendenza di procedimenti penali”* (Cons. St., sez. IV, 1502/04).

6.7 - A fronte della pendenza di un procedimento penale, l’amministrazione ha in particolare il diritto-dovere di procedere ad un’autonoma valutazione dei fatti storici anti giuridici che formano oggetto del procedimento instaurato a carico del richiedente una licenza ex art. 88 TULPS o del prossimo congiunto ai fini dell’apprezzamento della sussistenza del requisito della buona condotta.

In sede di apprezzamento di detto requisito, l’Amministrazione decidente dispone infatti di un ampio potere discrezionale, che si estrinseca nel vaglio dell’affidabilità personale dei richiedenti e della loro condotta, che deve essere immune da censure, anche in funzione della particolarità dell’attività da autorizzare.

7 – In conclusione, rileva il Collegio che l’appello correttamente evidenzia l’insussistenza di condanne a carico del fratello dell’appellante, ma non argomenta quanto alle dedotte numerose frequentazioni di soggetti aventi precedenti penali anche gravi, rilevate dagli organi di polizia e poste a base del rigetto. Lo stesso fratello è coinvolto in vicende giudiziarie afferenti a reati in materia di stupefacenti e già sottoposto ad avviso orale del Questore ed alla misura di prevenzione della Sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Rilevano inoltre le numerose vicende penalmente rilevanti concernenti soggetti comunque vicini all’appellante, delineandosi in tal modo un complessivo e concordante quadro indiziario idoneo a sorreggere l’impugnato provvedimento di diniego, espressamente motivato dalla situazione derivante dai comportamenti (e non dalle parentele e comunanze di lavoro) dell’interessato e contestualizzato con riferimento agli specifici rischi pacificamente connessi all’attività di accettazione, raccolta e gestione di scommesse sportive con vincita in denaro per via telematica, canale utilizzabile –e che non di rado è stato utilizzato- ai fini della “ripulitura” di denaro “sporco” proveniente da attività illecite gestite dalla criminalità organizzata.

8 – Alla stregua delle pregresse considerazioni, l’appello non può trovare accoglimento. Le spese seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l’appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in Euro 6.000,00 (seimila) oltre ad IVA, CPA ed accessori di legge.

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 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell’articolo 10 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 nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l’appellante.

Così deciso nella camera di consiglio telematica del giorno 6 maggio 2021 con l’intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

L’ESTENSORE

Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.