

Pubblicato il 27/10/2022

N. 09230/2022REG.PROV.COLL.

N. 04655/2019 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 4655 del 2019,
proposto da

Bingo Game s.r.l. in liquidazione, in persona del liquidatore, rappresentata e difesa
dall'avvocato Orazio Abbamonte, con domicilio eletto presso lo studio Corrias
Lucente in Roma, via Sistina 121;

contro

Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia delle dogane e dei monopoli (già
Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato), in persona dei rispettivi legali
rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale
dello Stato, presso i cui uffici sono elettivamente domiciliati in Roma, via dei
Portoghesi 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma
(sezione seconda) n. 4274/2019, resa tra le parti, concernente la revoca della
gestione del gioco del bingo;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza ex art. 87, comma 4-*bis*, cod. proc. amm. del giorno 30 settembre 2022 il consigliere Fabio Franconiero, sulle istanze di passaggio in decisione delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Bingo Game s.r.l., già concessionaria dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato della gestione di una sala bingo sita in Pozzuoli, via Campana 253 (concessione n. 330 del 5 ottobre 2004), propone appello contro la sentenza indicata in epigrafe del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma, di rigetto del suo ricorso contro la revoca della concessione disposta nei propri confronti dall'Amministrazione autonoma (con decreto in data 8 gennaio 2009, n. 578).

2. Questa era fondata sull'art. 3, comma 1, lett. b), del decreto del Ministro delle finanze del 31 gennaio 2000, n. 29 (*Regolamento recante norme per l'istituzione del gioco "Bingo" ai sensi dell'articolo 16 della legge 13 maggio 1999, n. 133*), ovvero per «*violazioni delle disposizioni del presente regolamento*». Nel caso di specie era ritenuta integrata la violazione consistente nel fatto che la società concessionaria non aveva prestato un'idonea cauzione ex art. 9 del regolamento a garanzia dell'adempimento dei propri obblighi [*«fidejussione bancaria a "prima richiesta" o polizza assicurativa equivalente, di lire 1 miliardo (pari a e 516.456,89) per ciascuna sala*»]. Era nello specifico considerata non conforme la polizza fideiussoria emessa da una società finanziaria non iscritta nell'elenco speciale ex art. 107 del testo unico bancario (decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385) tenuto presso la Banca d'Italia, quale quella

offerta dalla Bingo Game in sostituzione di quella precedente, a sua volta rilasciata da un intermediario poi cancellato dall'elenco generale ex 106 del medesimo testo unico bancario. A fondamento della revoca veniva inoltre dato atto che all'iniziale rifiuto opposto dall'amministrazione finanziaria alla nuova fideiussione da parte di un operatore iscritto nell'elenco generale previsto dal sopra citato art. 106 del testo unico non aveva fatto seguito nel termine assegnato il rilascio di una nuova polizza conforme.

3. Le censure proposte contro i presupposti della revoca ora sintetizzati, incentrate sulla violazione dei principi di buona fede e correttezza nell'esecuzione dei contratti da parte dell'amministrazione finanziaria, a causa del mutamento di indirizzo e dell'esiguità del termine assegnato per conformarsi alla nuova richiesta, sono stati respinti dalla sentenza di primo grado.

4. Le stesse censure sono riproposte con il presente appello, per resistere al quale si sono costituiti il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (subentrata all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato).

DIRITTO

1. L'appello ripropone il duplice profilo di violazione della buona fede esecutiva ex artt. 1175 e 1375 cod. civ. - disposizioni considerate applicabili ai sensi dell'art. 1, comma 1-*bis*, della legge generale sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241, ai rapporti contrattuali dell'amministrazione pubblica - consistente innanzitutto nell'avere l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato preteso una cauzione in forma di polizza fideiussoria rilasciata da un intermediario iscritto nell'elenco speciale di cui al più volte richiamato art. 107 del testo unico bancario, quando invece all'inizio del rapporto concessorio aveva accettato una fideiussione di un intermediario iscritto nell'elenco generale di cui al parimenti richiamato art. 106 del testo unico; ed in secondo luogo per la «ristrettezza» del termine

inizialmente assegnato, poi prorogato di soli 15 giorni, per la prestazione di una garanzia rilasciata da operatore abilitato dopo la nono accettazione di una nuova garanzia da parte di un operatore iscritto nell'elenco da ultimo menzionato. L'appello aggiunge che nella vicenda controversa la revoca si paleserebbe come atto sproporzionato, in relazione alla possibilità convenzionalmente stabilita di sospendere la concessione fino ad un massimo di 3 mesi, la quale *«avrebbe costituito la misura (...) idonea a contemperare le contrapposte esigenze»*.

2. Entrambi i profili dedotti nell'appello sono infondati.

3. Con riguardo al primo è dirimente la circostanza che con la richiesta di una fideiussione rilasciata da un intermediario iscritto nell'elenco speciale ex art. 107 del testo unico bancario l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato si è conformata al parere reso da questo Consiglio di Stato sullo schema di convenzione generale per le concessioni relative alla raccolta dei giochi pubblici (parere della III sezione reso nell'adunanza del 15 marzo 2007, n. 1299). L'esistenza di una ragione obiettiva a fondamento della richiesta, pur di segno diverso rispetto all'iniziale accettazione di una fideiussione invece emessa da un intermediario iscritto nell'elenco generale di cui all'art. 106 del testo unico bancario, impedisce pertanto di ravvisare nell'operato dell'amministrazione concedente una scorrettezza in sede esecutiva ai sensi delle disposizioni del codice civile richiamate nell'appello.

4. Del resto, come statuito sul punto dalla sentenza di primo grado, l'iniziale accettazione di una polizza fideiussoria emessa da un intermediario invece iscritto nell'elenco generale di cui all'art. 106 del testo unico bancario non poteva fondare alcun affidamento del concessionario sul fatto che l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato mantenesse un simile atteggiamento lungo l'intera durata del rapporto concessorio. Ciò avuto riguardo al diverso regime allora vigente per gli

operatori iscritti nei due diversi elenchi di cui alle più volte richiamate disposizioni del testo unico bancario, ed in particolare alla maggiore consistenza dal punto di vista patrimoniale e in termini di volumi operativi degli intermediari di cui all'art. 107 del testo unico, come tali soggetti alla vigilanza prudenziale della Banca d'Italia, a differenza di quelli invece inseriti nell'elenco generale ex art. 106 del medesimo testo unico, donde una maggiore affidabilità delle garanzie rilasciate dai primi.

5. Nessuna scorrettezza o sproporzione è inoltre configurabile nell'adozione della revoca all'esito del mancato rispetto del termine assegnato al concessionario per presentare una fideiussione idonea. La motivazione del provvedimento impugnato dà infatti conto delle plurime richieste dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di sostituzione della polizza fideiussoria originariamente rilasciata dall'intermediario poi cancellato dall'elenco ex art. 106 del testo unico bancario, fino alla comunicazione con raccomandata in data 29 luglio 2008, ricevuta dalla Bingo Game il successivo 4 agosto, di avvio ex art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, del procedimento di revoca della concessione. Di seguito la motivazione riferisce inoltre dell'invio da parte di quest'ultima di una *«delibera favorevole della Banca Popolare di Garanzia al rilascio della fideiussione»*, che l'amministrazione ha riscontrato con raccomandata del 27 ottobre 2008, con cui ha comunicato l'assegnazione di un termine di 15 giorni *«per il deposito della stessa»*, con l'avviso che l'inutile decorso di questo avrebbe comportato la revoca della concessione. Il provvedimento conclusivo è infine giunto a distanza temporale superiore, posto che esso è stato emesso l'8 gennaio 2009, e non risulta che nel frattempo la Bingo Game abbia ottemperato alla richiesta di deposito della polizza fideiussoria.

6. Dalle vicende procedimentali così come descritte nella motivazione del

provvedimento impugnato non è dunque possibile imputare all'amministrazione finanziaria alcuna scorrettezza contrattuale nell'assegnazione del termine al concessionario per prestare una garanzia idonea, dal momento che quest'ultimo è stato posto nelle condizioni di conformarsi alla richiesta della prima, né perciò una sproporzione nella revoca della concessione.

7. L'appello deve pertanto essere respinto, con conseguente conferma della sentenza di primo grado, ma per la natura delle questioni controverse le spese di causa possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 30 settembre 2022, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabio Franconiero

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

