

**N. 03853/2023REG.PROV.COLL.**

**N. 08059/2022 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 8059 del 2022, proposto dalla società -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e dal signor -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Bertelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

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

- Comune di -OMISSIS-, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Paola Roullet e Rosario Scalise, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Regione Autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Saverio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Villa Sacchetti 9;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Valle d'Aosta 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, del Comune di -OMISSIS- e della Regione Autonoma Valle D'Aosta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 febbraio 2023 il Cons. Raffaello Sestini e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 - Il Sig. -OMISSIS- in proprio e in qualità di legale rappresentante pro tempore della -OMISSIS-, appella la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Valle d'Aosta n. -OMISSIS-, pubblicata in data 10 giugno 2022, che ha respinto il ricorso proposto dagli odierni appellanti avverso il decreto della Questura di Aosta, Divisione Polizia Amministrativa Sociale e dell'Immigrazione, n. -OMISSIS-, mediante il quale è stata disposta *“la revoca della licenza ex Art. 88 T.U.L.P.S. rilasciata in data 11/06/2015 al (...) titolare della Sala giochi denominata “-OMISSIS--” ed operante a -OMISSIS- (AO) in loc. Amerique 11”*, nonché avverso la presupposta delibera del Comune di -OMISSIS- n. -OMISSIS-, avente ad oggetto la *“Mappa dei luoghi sensibili di cui all'Art. 4 bis della Legge Regionale 14/2015”* approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. -OMISSIS-

2 - Gli appellanti lamentano la mancata positiva considerazione, da parte del TAR, delle loro censure concernenti, da un lato, l'illegittimità del provvedimento amministrativo impugnato in ragione della sua ritenuta difformità e del suo ritenuto contrasto rispetto alle istruzioni impartite alla Questura secondo le

indicazioni del Ministero dell'Interno nonché, dall'altro, l'illegittimità del medesimo provvedimento per vizi derivanti dalla natura incostituzionale delle previsioni normative della legislazione regionale valdostana.

Il Comune e la Regione intimati, costituitisi in giudizio, argomentano ampiamente la legittimità del proprio operato e la fondatezza della sentenza appellata. Le parti approfondiscono poi le rispettive difese mediante un ripetuto scambio di memorie.

Il Ministero dell'interno, al contrario, si è costituito solo formalmente,

In sede cautelare, con ordinanza collegiale n. -OMISSIS-, la domanda cautelare dell'appellante è stata accolta ai soli fini della sollecita fissazione del merito, postulando le questioni controverse la delibazione propria della sede di merito.

3 - In particolare, con l'appello in epigrafe vengono dedotte le censure appresso indicate.

(I) NATURA ERRATA, IMMOTIVATA E CONTRADDITTORIA DELLA SENTENZA IMPUGNATA NELLA PARTE NELLA QUALE IL TAR HA RIGETTATO IL CAPO DI CENSURA DI CUI AL RICORSO INTRODUTTIVO, SUB. I-A (Eccesso di potere/sviamento di potere dell'operato della Questura di Aosta).

La sentenza impugnata risulterebbe *prima facie* censurabile nella parte nella quale liquida le censure avanzate dai ricorrenti avverso all'operato della Questura di Aosta, ricondotto dal TAR al fisiologico confronto fra “diversi livelli amministrativi ed istituzionali”. Ferma infatti la perfettamente condivisibile affermazione, ridondante ai fini che qui rilevano, a mente della quale l'Autorità di P.S. è chiamata per Legge ad adottare le misure tutte necessarie a ripristinare la legalità, l'appellante stigmatizza (sotto il profilo del vizio di sviamento ed eccesso di potere) che nel caso di specie la Questura di Aosta, anziché farsi neutra portatrice del rispetto della legalità, si sarebbe essa stessa eretta a promotrice di

modifiche del tessuto normativo/regolamentare applicabile alla fattispecie, operando per ottenere dal Comune di -OMISSIS- una rideterminazione ampliativa dei luoghi sensibili già contemplati dalla legislazione regionale in modo da poter poi adottare il provvedimento impugnato.

L'operato della Questura, asseritamente attuativo di una precedente circolare ministeriale, in realtà si porrebbe in contrasto rispetto ai chiarimenti successivamente emanati dal Ministero dell'Interno con la circolare Prot. -OMISSIS- (che delimitava l'ambito applicativo delle istruzioni diramate con la Circolare precedente alle "nuove richieste" di licenza.

(II) NATURA INESISTENTE, ILLEGITTIMA, IMMOTIVATA E CONTRADDITTORIA CON PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI IN TERMINI DEL CAPO DECISIONALE NEL QUALE IL TAR DI AOSTA HA RIGETTATO SIMULTANEAMENTE I CAPI DI CENSURA DI CUI AL RICORSO INTRODUTTIVO, SUB. I-B (vizi formali del decreto impugnato) ED I – C (omessa previsione del diritto all'indennizzo ex Art. 21, *quinquies*, L. n. 241/1990).

La sentenza appellata sarebbe altresì illegittima per la parte in cui afferma che la fattispecie esulerebbe dalla previsione dell'art. 21 *quinquies* L. n. 241/1990, conseguendone che l'omessa previsione dell'indennizzo non ridonderebbe in termini di illegittimità del provvedimento e che il pregiudizio sofferto dal ricorrente andrebbe in realtà ricondotto alla scelta di non procedere ad una diversa ubicazione e delocalizzazione della propria struttura.

Al contrario, deduce l'appellante, nessuna norma della legislazione regionale conferisce *ex se*, alla Questura, il potere di revocare una licenza quale quella della quale qui si discute, dovendosi rinvenire il fondamento procedurale del potere speso nella previsione dell'Art. 21 *quinquies* L. n. 241/1990. Anche sotto tale

profilo, viene quindi contestato come “risibile” il dichiarato “motivato dissenso” del relatore della sentenza appellata rispetto alla propria precedente sentenza n. 20 del 2020, resa fra le stesse parti e peraltro confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 2018/20219.

Alla luce del predetto giudicato esterno già formatosi fra le parti in relazione ad una questione in tutto analoga a quella della quale si discute, il provvedimento questorile avrebbe dovuto sancire quanto meno, a pena di nullità, la sussistenza del diritto all’indennizzo dovuto al ricorrente in dipendenza della revoca della licenza di cui è causa, diritto peraltro invocato dal ricorrente già in seno alle Osservazioni inviate alla Questura.

L’appellante chiede pertanto che sia dichiarata, in accoglimento dell’appello, la nullità del provvedimento impugnato e che sia individuato il soggetto passivo dell’obbligazione avente ad oggetto il versamento dell’indennizzo dovuto al ricorrente per la denegata ipotesi che il decreto impugnato dovesse, all’esito del giudizio, essere statuito per legittimo.

(III) NATURA INESISTENTE, ILLEGITTIMA, IMMOTIVATA E CONTRADDITTORIA DEL CAPO DECISIONALE NEL QUALE IL TAR HA RIGETTATO IL CAPO DI CENSURA DI CUI AL RICORSO INTRODUTTIVO, SUB. II - A (Natura illegittima del decreto impugnato derivata dalla natura illegittima della Delibera del Comune di -OMISSIS- n. -OMISSIS- avente ad oggetto “Mappa dei luoghi sensibili di cui all’Art. 4 bis della Legge Regionale 14/2015 approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 58/2919: modificazione”).

Il rigetto del motivo di ricorso in esame risulterebbe infatti viziato da difetto assoluto di motivazione essendo stato ricondotto alla considerazione che la delibera del Comune sarebbe “pienamente legittima in quanto fornisce doverosa

attuazione a quanto disposto dalla normativa regionale di riferimento, circostanza esatta (posto che la legislazione regionale conferisce ai Comuni il potere di individuare i luoghi sensibili ubicati nel territorio di rispettiva competenza), ma priva di rilevanza ai fini del rigetto del ricorso *in parte qua*. I ricorrenti non hanno infatti contestato il potere astratto del Comune di emanare delibere in tal senso ma hanno di contro censurato, nel dettaglio ed in relazione al caso di specie, i motivi per i quali la Delibera del Comune di -OMISSIS- n. -OMISSIS- dovesse ritenersi illegittima in concreto. Censure queste rispetto alle quali, in seno alla decisione del TAR di prime cure, non sarebbe dato potersi rinvenire intelligibili considerazioni funzionali al rigetto.

(IV) NATURA INESISTENTE, ILLEGITTIMA, IMMOTIVATA E CONTRADDITTORIA DEL CAPO DECISIONALE NEL QUALE IL TAR DI PRIME CURE, RITENENDOLI IRRILEVANTI E MANIFESTAMENTE INFONDATI, CUMULATIVAMENTE, HA PROVVEDUTO A RIGETTARE I CAPI DI CENSURA DI CUI AL RICORSO INTRODUTTIVO, SUB. II – B.

Ciò in ragione di: Violazione del principio del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici - Art. 3 Costituzione - ad opera del disposto delle norme delle quali è stata fatta applicazione con il decreto impugnato (Art. 1, L.R. Valle d'Aosta n. 10/2018, recante modifica dei termini di decorrenza, di cui all'Art. 12, L.R. Valle d'Aosta n. 14/2015, dei divieti di cui all'Art. 4, comma 1 e 2, L.R. Valle d'Aosta n. 14/2015) - Violazione del medesimo principio costituzionale ad opera del combinato disposto degli Artt. 1, 2, 3, 4, 4 bis, 10 e 12 della L.R. n. 14/2015 e s.m.i., dell'Art. 1, L.R. n. 10/2018 e degli Artt. 2, 3 e 4 della L.R. n. 2/2019. SUB II – C: Violazione del principio di ragionevolezza (Art. 3 Costituzione) per irrazionalità interna al precetto di Legge – Antinomia inconciliabile fra la *ratio* sottesa alla Legislazione regionale in materia (Art. 1 e 2, L.R. Valle d'Aosta

n. 14/2015 e s.m.i.) ed il disposto dell'Art. 3, comma 4, L.R. Valle d'Aosta n. 14/2015 e s.m.i. - Violazione consequenziale e riflessa del principio di ragionevolezza ad opera del combinato disposto degli Artt. 1, 2, 3, 4, 4 bis, 10 e 12 della L.R. n. 14/2015 e s.m.i., dell'Art. 1, L.R. n. 10/2018 e degli Artt. 2, 3 e 4 della L.R. n. 2/2019, norme queste delle quali è stata fatta mediata applicazione con il decreto impugnato. SUB II – D: Violazione del principio di ragionevolezza (Art. 3 Costituzione) ad opera delle norme (combinato disposto degli Artt. 1, 2, 3, 4, 4 bis, 10 e 12 della L.R. n. 14/2015 e s.m.i., dell'Art. 1, L.R. n. 10/2018 e degli Artt. 2, 3 e 4 della L.R. n. 2/2019) delle quali è stata fatta mediata applicazione con il decreto impugnato.

La sentenza impugnata risulterebbe censurabile anche nella parte nella quale accomuna sotto un unico e comune destino i distinti motivi di censura sollevati dal ricorrente. Tale scelta metodologica, viziata in radice per violazione del principio di corrispondenza fra il chiesto ed il pronunciato, risulterebbe, infatti, coerente con la scelta di liquidare le puntuali censure sollevate.

Al riguardo, viene evidenziato “il contrasto stridente” fra le disposizioni normative in argomento e le previsioni portate dall'Art. 3 della L.R. n. 14/2015, norma questa che, si afferma, oltre ad esentare il casinò regionale dal rispetto delle norme restrittive via via emanate in materia, lo eleva addirittura a soggetto “virtuoso”, chiamato a cooperare alla emanazione del Piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio di gioco d'azzardo patologico.

Sussisterebbe dunque, contrariamente a quanto teorizzato in seno alla sentenza impugnata, “una irrazionalità interna al precetto, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata, mediante un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere” (così la Sentenza Corte

Costituzionale n. 6/2019, richiamata in seno alla sentenza Tar Aosta n. 46/2021). In sintesi, dunque, la legislazione regionale: (i) sarebbe portatrice, per espressa previsione di legge, di una aperta, insanabile e contraddittoria vanificazione degli stessi principi ed obiettivi (contrasto al diffondersi alla ludopatia) ai quali legislativamente ha assunto di essersi ispirata; (ii) realizzerebbe una inammissibile distorsione del principio di concorrenza fra il Casinò regionale e le attività facenti capo ai privati (quali gli odierni ricorrenti), posto che solo questi ultimi risulterebbero oggi impossibilitati ad esercitare il gioco lecito a mezzo degli apparecchi disciplinati dall'Art. 110, comma 6, lett a) e b) del TULPS; (iii) sarebbe del tutto irragionevole ed arbitraria in quanto assoggetterebbe a destini e discipline differenziate attività in tutto e per tutto coincidenti e sovrapponibili; (iv) sarebbe irrazionale, iniqua e priva di coerenza logica, per le stesse motivazioni di cui al punto che precede; (v) costituirebbe la prova provata del conclamato conflitto di interessi nel quale il legislatore aostano ha provveduto a legiferare.

Ne conseguirebbe altresì l'erroneità dei punti b) e c) della decisione impugnata, non avendo l'appellante mai contestato l'astratta competenza concorrente della Regione, o chiesto di assoggettare il Casinò regionale alla medesima disciplina restrittiva delle sale giochi, ma solo evidenziato l'irragionevolezza del sistema normativo concretamente applicato nel caso di specie.

(V) NATURA INESISTENTE, ILLEGITTIMA, IMMOTIVATA E CONTRADDITTORIA DEL CAPO DECISIONALE NEL QUALE IL TAR HA RIGETTATO IL CAPO DI CENSURA DI CUI AL RICORSO INTRODUTTIVO, SUB. II – E: “Violazione del principio di ragionevolezza (Art. 3 Costituzione) e del principio della libertà di iniziativa economica (Art. 41 Costituzione) ad opera del combinato disposto degli Artt. 1, 2, 4, 4 bis, 10 e 12 della L.R. n. 14/2015 e s.m.i., dell'Art. 1, L.R. n. 10/2018 e degli Artt. 2, 3 e 4 della



L.R. n. 2/2019, così come integrati dalla Delibera del Comune di -OMISSIS- n. -OMISSIS- - Illegittimo effetto espulsivo delle attività esercenti, in ambito regionale, il gioco lecito a mezzo apparecchi ex Art. 110, comma 6, lett a) e lett. b), TULPS.

Viene infine contestato il passaggio della sentenza impugnata, nel quale si assume per non dimostrato il lamentato effetto espulsivo solo perché numerosi Comuni non hanno ancora provveduto a redigere le mappature dei luoghi sensibili ovvero solo sulla base di una presunta “scelta del ricorrente di non procedere ad una diversa ubicazione e delocalizzazione della propria struttura”.

In sintesi, secondo l'appellante sarebbe documentalmente comprovato: (i) che la legislazione regionale in materia ha raso al suolo tutte le attività di gioco allocate sul territorio regionale (n. 9 totali), facendo incostituzionalmente salvo il solo Casinò de la -OMISSIS-(che esercita, in parte, la medesima offerta di gioco a mezzo apparecchi AWP e/o VLT che risulta oggi vietata alle preesistenti attività imprenditoriali di settore); (ii) che la legislazione regionale in materia ha prodotto il dedotto e contestato effetto espulsivo delle attività di settore (eliminandone 9 su 9); (iii) che la Questura di Aosta, con il proprio indebito e fattivo contributo, ha materialmente e ben poco istituzionalmente contribuito a far sì che il dedotto effetto espulsivo si verificasse, adoperandosi illegittimamente per trovare il modo di revocare anche l'unica licenza ex Art. 88 TULPS che era sfuggita all'applicazione delle restrittive maglie imposte dalla normativa regionale.

L'appellante chiede pertanto, previa eventuale verifica ad opera di un tecnico terzo, di riformare la sentenza impugnata nel senso di statuire che sussisterebbero validi e confluenti riscontri documentali idonei e sufficienti a far ritenere provato l'effetto espulsivo indotto dalla normativa di settore sul territorio.

4 – Ai fini della decisione, considera il Collegio che le predette, complesse e articolate, censure, di cui gli appellanti lamentano la mancata positiva considerazione da parte del TAR, sono riconducibili a due “filoni” concernenti, da un lato, l’illegittimità del provvedimento amministrativo impugnato in ragione della sua ritenuta difformità e del suo ritenuto contrasto rispetto alle istruzioni impartite alla Questura secondo le indicazioni del Ministero dell’Interno e, dall’altro, l’illegittimità del medesimo provvedimento per vizi derivanti dalla natura incostituzionale delle previsioni normative della legislazione regionale valdostana, che avrebbero sortito l’effetto di azzerare tutte le case da gioco tranne il casinò di cui la stessa Regione è azionista. In ogni caso il provvedimento interdittivo, anche ove riconosciuto legittimo, secondo l’appellante avrebbe quanto meno dovuto comportare un indennizzo, così come recentemente riconosciuto da una precedente decisione del medesimo TAR (sent. n. 20/2020) confermata da questa Sezione (sent. n. 2018/2021).

5 – Sotto il primo profilo indicato, considera il Collegio che lo specifico provvedimento impugnato risulta debitamente motivato dalla sussistenza di una precisa ed oggettiva circostanza territoriale (distanza inferiore al minimo previsto rispetto ad un “punto sensibile”, del quale neppure l’appellante disconosce l’esistenza e la distanza dai propri locali) espressamente prevista come ostativa dall’Ente locale in conformità alle previsioni di un atto normativo regionale avente forza ed efficacia di legge ed in vigore ed all’epoca dei fatti.

Non sembra, poi, poter essere revocata in dubbio la competenza del Comune ad attuare le previsioni normative della propria Regione (né viene contestata la difformità di tale attuazione dalla previsione legislativa regionale). Neppure sembra poter essere altresì contestata la competenza (*rectius*, il potere-dovere) della Questura, ovvero dell’organo deputato dalla normativa statale di settore a rilasciare

il necessario titolo autorizzativo, a procedere al ritiro del titolo in mancanza delle condizioni di legge necessarie al suo rilascio e al suo mantenimento, indipendentemente dalla circostanza che tali condizioni siano state previste, in conformità alle previsioni dell'ordinamento statale (così come accade in caso di competenza legislativa concorrente), da un Ente locale alla stregua di una norma di legge regionale.

Pertanto, sotto tale profilo, il TAR ha esattamente ritenuto il predetto provvedimento immune dalle censure dedotte, del tutto indipendentemente sia dalla sua presunta non conformità alle Circolari, ovvero a meri atti d'indirizzo amministrativo, provenienti dal Ministero dell'interno, sia dal contestato precedente comportamento della Questura in occasione delle sue istituzionali e fisiologiche interlocuzioni con l'Ente locale, trattandosi in ogni caso di un atto necessitato ed a contenuto vincolato attuativo di una espressa previsione di legge.

I motivi d'appello fondati sulle dedotte illegittimità "proprie" del provvedimento risultano pertanto non fondati, avendo il TAR esattamente concluso per la loro non sussistenza o rilevanza.

6 – Più complesso si rivela l'esame del secondo profilo, concernente la eventuale illegittimità, anche costituzionale, della sopraindicata normativa regionale di riferimento.

In particolare, la legge regionale n. 14/2015 prevede che *"I Comuni possono prevedere una distanza maggiore da quella prevista al comma 1 e individuare altri luoghi sensibili nei pressi dei quali non è ammessa l'apertura di sale da gioco e di spazi per il gioco, tenuto conto dell'impatto degli stessi sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica"*.

Al dichiarato fine di contrastare il fenomeno della ludopatia mediante il contenimento della diffusione capillare sul territorio dell'offerta di gioco d'azzardo

lecito, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente con la legge regionale 27 marzo 2019, n. 2, adeguando il proprio compendio normativo alla cornice di riferimento sulla base delle linee direttrici fissate dalla l. r. n. 14/2015 e dalla normativa nazionale (mediante limiti distanziometrici da luoghi sensibili, da un lato, ed orari tassativi di apertura e di esercizio, dall'altro).

5 – Al riguardo, considera in primo luogo il Collegio che le disposizioni normative regionali in parola, al contrario di quanto dedotto dall'appellante, non si rivelano ostative allo svolgimento delle attività di intrattenimento mediante giochi leciti sull'intero territorio regionale o su sue ampie porzioni in modo da rendere impossibile o eccessivamente difficoltoso l'accesso degli utenti, in quanto non consentono di interdire l'intero territorio comunale o sue porzioni più o meno estese, ed invece consentono solo di individuare distanze minime da singoli punti motivatamente ritenuti particolarmente “sensibili” in relazione al contrasto della ludopatia e all'ordinato assetto del territorio urbano sotto i profili, di competenza degli Enti rappresentativi delle Comunità territoriali secondo un principio di rappresentanza democratica, riferiti alla sicurezza urbana, alla viabilità, all'inquinamento acustico e al disturbo della quiete pubblica.

Sarebbe quindi spettato all'appellante fornire un principio di prova circa la possibile illegittimità costituzionale (ma anche euro unitaria) della disciplina regionale per l'impossibilità di insediare nuove sale da gioco sull'intero territorio comunale o su sue ampie porzioni. risultandone l'impossibilità o l'eccessiva difficoltà di esercitare l'attività economica in esame.

Viceversa, non potrebbe evidentemente fungere a tale scopo né la casuale vicinanza della propria struttura ad un punto sensibile (circostanza che radica certamente il suo interesse ad agire ma non necessariamente la fondatezza della sua pretesa), né la comune sorte toccata ad altre analoghe strutture (salvo dimostrare le

loro impossibilità di trasferirsi altrove) né la presenza, nella medesima Regione, di un Casinò facente capo alla stessa Regione ed espressamente autorizzato prima ancora che la legge consentisse l'installazione di case da gioco private sul territorio. In particolare la presenza del Casinò de la Vallée, non assumendo alcun ruolo ai fini del contestato provvedimento interdittivo, risulta del tutto neutra ai fini della valutazione delle censure dell'appellante, che neppure dimostra una immotivata ed indebita disparità di trattamento giuridico fra le diverse strutture da gioco incompatibile con i principi costituzionali richiamati.

6 – Anche le censure volte ad evidenziare un irragionevole e pertanto illegittimo assetto della disciplina regionale si rivelano pertanto non fondate, Per le medesime ragioni sopra esposte, a giudizio del Collegio anche le dedotte questioni di illegittimità costituzionale della legislazione di riferimento si rivelano non rilevanti ai fini della decisione del giudizio *a quo*, in disparte ogni giudizio circa la loro fondatezza o meno.

Occorre poi evidenziare che il mancato assolvimento del predetto onere di prova di dare fondamento alle proprie censure circa la complessiva irragionevolezza della vigente normativa non potrebbe essere supplito dal richiesto esperimento di una consulenza tecnica d'ufficio, non essendovi incertezza o controversia su elementi fattuali rilevanti ai fini della decisione. Neppure la domanda istruttoria formulata dall'appellante può essere pertanto accolta.

7 – Viene, infine, in rilievo la doglianza, pur formulata in via subordinata, concernente la mancata previsione di un giusto indennizzo ai sensi dell'Art. 21, quinquies, della legge n. 241/90 da parte del provvedimento di revoca impugnato in primo grado, in quanto tale questione sarebbe stata sostanzialmente ignorata dal TAR, che avrebbe respinto la censura discostandosi immotivatamente ed irragionevolmente da un recente precedente giurisdizionale di segno opposto.

8 – Osserva tuttavia il Collegio che, così come ampiamente dedotto dal Comune e dalla Regione intimati, la predetta domanda dell'appellante, volta al riconoscimento di un indennizzo per il ristoro del pregiudizio subito, è fondata sulle previsioni dell'art. 21-quinquies della legge n. 241/1990, mentre, così come sinteticamente ma esattamente rilevato dal giudice di primo grado, nella specifica fattispecie considerata la rimozione del titolo non è avvenuta a seguito di un'autonoma e diversa ponderazione in sede provvedimento degli assetti giuridico-fattuali di riferimento, ma discende dalla rigorosa applicazione di una progressivamente restrittiva disciplina legislativa regionale.

9 - Le autorizzazioni amministrative, quale l'autorizzazione di pubblica sicurezza in esame, in particolare, non creano un rapporto bilaterale fra amministrazione e cittadino (così come invece accade, ad esempio, in un rapporto concessorio di beni o servizi pubblici) suscettibile di creare il diritto ad un indennizzo in caso di alterazione del rapporto sinallagmatico, e neppure assumono contenuti espropriativi di un diritto privato suscettibile di indennizzo, ed invece conformano l'esercizio di una libertà privata, in modo da renderlo compatibile all'interesse pubblico secondo le previsioni dell'articolo 41 della Costituzione e, per tale ragione, sono condizionate nella loro durata secondo le variazioni dello stato di diritto e di fatto sussistente al momento del loro rilascio (così come è di recente accaduto, ad esempio, per i titoli autorizzativi alle emissioni in atmosfera degli impianti industriali a seguito del recepimento di norme euro unitarie più restrittive quanto alla qualità dell'aria).

In tal senso, il titolo ritirato o revocato con l'atto impugnato abilitava il privato ad esercitare, assumendone il rischio d'impresa, un'attività commerciale che, per sue specifiche criticità rispetto all'interesse pubblico generale, secondo la legge vigente al momento del rilascio doveva svolgersi ad una distanza minima da siti "sensibili",

conseguendone la necessità di conformare tale attività –senza che ne discenda un effetto espropriativo- qualora l’evoluzione normativa porti alla individuazione di nuovi siti “sensibili”.

10 – In un tale quadro, il provvedimento di ritiro del titolo (indipendentemente dal *nomen juris* utilizzato) non è stato adottato in conseguenza del mutamento o della rivalutazione, da parte dell’amministrazione, della situazione di fatto o degli interessi correlati secondo le previsioni dell’art. 21-quinquies della legge n. 241/1990, poiché la Questura si è limitata ad una doverosa applicazione del mutato quadro giuridico seguito alla attuazione della nuova normativa primaria regionale (segnatamente, la l. r. n. 2/2019 rubricata “Ulteriori misure di prevenzione e contrasto alla ludopatia. Modificazioni alla legge regionale 15 giugno 2015, n. 14”). In altri termini, così come statuito dal TAR, l’amministrazione ha adottato i provvedimenti impugnati sulla base di norme che afferiscono alla diversa materia della tutela della salute ed al complesso normativo che ne è disceso, e non sulla base di una propria valutazione in merito ad un sopravvenuto interesse o mutamento di una situazione di fatto.

11 – In particolare, la nuova normativa regionale si è limitata a disciplinare l’apertura e il funzionamento di sale da gioco e di spazi per il gioco solo in particolari aree poste in prossimità di siti ritenuti “sensibili” con riferimento a puntuali esigenze di tutela dell’interesse pubblico generale e dei diritti inviolabili riconosciuti dall’art. 2 della Costituzione ai propri cittadini “*sia come singoli, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la personalità*”, con esclusivo riferimento ai profili di competenza della Regione speciale in esame, tenuto conto dell’impatto delle stesse attività commerciali, come recita la legge, “*sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l’inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica*”.

12 - Alla stregua delle pregresse considerazioni, il predetto assetto normativo speciale della Regione Val d'Aosta, a giudizio del Collegio, non palesa i dedotti dubbi di incostituzionalità e si sottrae alle censure dedotte, né può essere ritenuto suscettibile di introdurre misure espropriative dell'esercizio del diritto d'iniziativa economica privata comportanti il diritto ad un indennizzo, in quanto i descritti nuovi limiti all'insediamento di sale da gioco e di spazi per il gioco si limitano ad aggiornare il quadro normativo di riferimento del titolo autorizzatorio facendo riferimento a puntuali e delimitate condizioni territoriali aventi natura oggettiva e prive di spazi di discrezionalità per l'amministrazione, suscettibili di conformare l'esercizio delle libertà economiche alle superiori esigenze ambientali e sociali secondo le previsioni dell'articolo 41 della Costituzione con riferimento alle competenze riconosciute alla Regione Val d'Aosta.

13 - Ritiene pertanto il Collegio di dover conformare la propria decisione sulla odierna specifica fattispecie, indipendentemente dai precedenti citati dall'appellante, alla costante ed univoca pregressa giurisprudenza amministrativa, applicabile anche alla fattispecie considerata, circa la legittimità della previsione di limiti geomorfologici ed urbanistici connaturati alla oggettiva natura dei luoghi (in origine secondo il loro valore culturale e ambientale, in questo caso, in base alla loro distanza da siti "sensibili" individuati secondo espresse previsioni di legge) che assicurino una ragionevole e proporzionata ponderazione fra la libertà di esercizio dell'attività commerciale in esame e le superiori esigenze delle comunità territoriali interessate.

14 – In conclusione l'appello non può trovare accoglimento. La complessità e relativa novità di alcuni aspetti delle questioni dedotte, giustifica, infine, la integrale compensazione fra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.



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

Compensa fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente FF

Nicola D'Angelo, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

L'ESTENSORE  
Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE  
Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO