

**APPALTI E CONCESSIONI - CONCESSIONI AMMINISTRATIVE - CONCESSIONE  
DI SUOLO PUBBLICO - DURATA DELLA CONCESSIONE - PROROGA DELLA  
CONCESSIONE - RINNOVO DELLA CONCESSIONE - DIFFERENZE**

La concessionaria di un bene pubblico comunale non è titolare di alcuna aspettativa al rinnovo di un rapporto. È facoltà dell'ente locale di non procedere al rinnovo della concessione di suolo pubblico che si intenda riservare ad una destinazione più adeguata ed idonea alle caratteristiche del bene e alla realizzazione degli interessi generali. A differenza della proroga della concessione che determina il prolungamento - senza soluzione di continuità - della durata della concessione in essere, il rinnovo della concessione integra gli estremi di una nuova concessione che si sostituisce alla precedente oramai scaduta.

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 7098/2025

Publicato il 22/08/2025

N. 07098/2025REG.PROV.COLL.

N. 03105/2024 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 Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3105 del 2024, proposto da  
[REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e

difesa dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

[REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati [REDACTED] [REDACTED] con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio [REDACTED] in Roma, via di Monte Fiore n.22;

*nei confronti*

[REDACTED] non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il [REDACTED] sezione terza, 30 gennaio [REDACTED], resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di [REDACTED]

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2025 il Cons. [REDACTED] e dato atto che l'avvocato Luca [REDACTED] per la parte appellante e l'avvocato Stefano [REDACTED] per il Comune appellato hanno depositato istanze di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso innanzi al T.a.r. per il Veneto la società in epigrafe indicata, la quale svolge attività di gestione e noleggio di apparecchi a moneta con vincite in denaro, impugnava la disposizione dirigenziale P.G. n. 2023/0313249 del 30.06.2023 del

Comune di ██████ recante “*disposizioni in materia di rinnovo ai sensi del Regolamento CUP delle concessioni di suolo pubblico prive di scadenza, scadute o in scadenza entro il 31.12.2022. Condizioni per i soggetti titolari di esercizio che detiene giochi di cui all’art. 110 commi 6 o 7 lettera a), c) e c-bis) del TULPS*”, sulla base del rilievo che l’ente locale avesse illegittimamente interpretato e modificato il contenuto precettivo dell’art. 8, comma 15, del Regolamento Giochi, adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 50/2016.

Solo “ove occorra”, la società impugnava, inoltre, la disposizione dirigenziale PG. 2022/572134 del 12.12.2022 avente ad oggetto “*disposizioni operative in materia di rinnovo ai sensi del Regolamento CUP delle concessioni di suolo pubblico prive di scadenza, scadute o in scadenza entro il 31.12.2022*”, nonché la disposizione dirigenziale P.G. n. 2023/144147 del 23.03.2023, recante “*disposizioni operative in materia di applicazione dei procedimenti previsti dal Regolamento CUP e di scadenza delle concessioni di suolo. Proroga presentazione SCLA e domande di rinnovo*” e infine il predetto Regolamento comunale in materia di giochi, nella parte in cui prevede, all’art. 8 comma 15, che “*al titolare di esercizio che detiene giochi di cui all’art. 110 commi 6 o 7 lettera a), c) e c -bis) del TULPS all’interno del proprio locale non possono essere rilasciate concessioni di occupazione di suolo pubblico né per la collocazione dei giochi né per la collocazione di altre attrezzature*”, qualora fosse da interpretare nel senso inteso dall’ente locale, ovvero applicabile anche ai rinnovi di concessione di suolo pubblico.

1.1. In particolare, veniva censurata la disciplina transitoria recata dalla disposizione dirigenziale P.G. n. 2023/0313249 per l’ottenimento del rinnovo della concessione di occupazione di suolo pubblico, con la quale erano state imposte ai soggetti esercenti gioco lecito - sia pure come attività accessoria rispetto all’attività di bar e/o ristorazione - le seguenti condizioni: a) dimostrazione di aver previamente notificato la disdetta del contratto relativo ai giochi leciti al gestore/proprietario delle AWP (come l’odierna ricorrente); b) indicazione, nella

domanda/SCIA di rinnovo della concessione di suolo pubblico, della data di effettiva rimozione degli apparecchi da gioco, in ogni caso non successiva al 31.12.2024; c) dimostrazione dell'avvenuta rimozione di detti apparecchi entro la suddetta data del 31.12.2024, pena la decadenza definitiva della concessione di suolo pubblico.

Infatti, detta disposizione dirigenziale, richiamando l'art. 9, commi 5 e 6 del Regolamento CUP, che ha introdotto il rinnovo esplicito delle concessioni a mezzo di SCIA, nonché l'art. 8, comma 15 del Regolamento comunale in materia di giochi (che, come precisato, vieta il rilascio di concessioni di suolo pubblico agli esercenti che detengono apparecchi di gioco), ha previsto la possibilità – per gli esercenti che detengono giochi di cui all'art. 110 commi 6 o 7 lett. a), c) e c *bis*) del TULPS, - di richiedere il rinnovo delle concessioni con una segnalazione certificata, a condizione che: “a) sia dimostrata la disdetta del contratto relativo ai giochi leciti, correttamente notificato; b) sia indicata nella domanda/Scia di rinnovo la data dell'effettiva rimozione degli apparecchi di gioco, in ogni caso non successiva al 31/12/2024”, con la precisazione che *“la mancata rimozione dei giochi di cui all'art. 110 commi 6 o 7 lett. a), c) e c -bis) del TULPS, alla scadenza del contratto, comporterà la decadenza dalla concessione di occupazione suolo pubblico”*.

1.2. La ricorrente lamentava che detta disciplina comportasse un impatto pregiudizievole diretto non solo sui titolari di attività di somministrazione, esercenti in via accessoria l'attività di gioco lecito, ma anche nei confronti dei gestori di apparecchiature AWP, come la stessa ██████████ i quali avrebbero visto moltiplicarsi le richieste di recesso/risoluzione contrattuale da parte degli esercenti, atteso che la predetta disposizione obbligava questi ultimi a cessare coattivamente l'attività di gioco, per mantenere la “vitale” concessione di suolo pubblico correlata alla loro attività “principale” nel campo della ristorazione/bar.

2. A fondamento del ricorso, quindi, parte ricorrente deduceva i seguenti motivi:

- 1) il divieto generalizzato di installazione di apparecchi da gioco presso tutti i locali beneficiari di spazi esterni in concessione pubblica violerebbe il disposto dell'art. 20, l. r. Veneto n. 6 del 2015, e sarebbe stato quindi imposto in assenza di copertura normativa;
- 2) il Comune, avendo reso impossibile la collocazione di apparecchi da gioco all'interno di esercizi commerciali, per il solo fatto che gli stessi abbiano ottenuto, in precedenza e del tutto legittimamente, una concessione di suolo pubblico, da utilizzare per la propria attività principale di bar/ristorazione, diversa dalla raccolta del gioco, avrebbe violato l'art. 1, comma 81, l. 31 dicembre 2010, n. 220, nonché l'art. 3 del d.m. Ministero dell'economia e delle finanze, prot. n. 2011/30011/giochi/UD, l'unico limite rispetto all'ubicazione degli apparecchi AWP concernendo l'installazione degli stessi all'esterno, e comunque al di fuori degli spazi all'uso delimitati e sorvegliati, dei punti di vendita;
- 3) il Regolamento Giochi del 2016, all'art. 8 comma 15, non prevedrebbe alcun generalizzato divieto di installazione di apparecchi presso gli esercenti che rispettano tutti i requisiti previsti dalla legge; inoltre, illegittima sarebbe anche la generalizzata applicazione "retroattiva" della delibera, ossia anche nei confronti di esercenti, già titolari di concessione di suolo pubblico, senza neppure prospettare un'applicazione alle sole concessioni richieste dopo l'entrata in vigore della disposizione del 30.06.2023; in ogni caso, qualora al predetto art. 8, comma 15, del Regolamento Giochi dovesse essere data una lettura difforme da quella proposta dalla ricorrente, la disposizione in questione violerebbe la l. r. n. 6 del 2015; il Comune, poi, avrebbe violato i principi in materia di *contrarius actus*, avendo inteso integrare il Regolamento Giochi del 10.11.2016, attraverso una determina dirigenziale, invece che in forza di una delibera del Consiglio Comunale;
- 4) la disposizione dirigenziale impugnata violerebbe il "Regolamento CUP" del Comune di Venezia ai sensi del quale le concessioni già in essere (ovverossia, le

concessioni in scadenza), “*possono essere rinnovate per un tempo non superiore alla durata della concessione medesima, con segnalazione certificata*” qualora si verificano tutte le seguenti condizioni: a) non vi sia alcuna variazione rispetto all’oggetto della concessione originaria; b) non vi siano mutamenti nello stato di fatto e di diritto dell’area interessata dall’occupazione e nelle immediate vicinanze; c) non siano intervenuti mutamenti normativi in materia di occupazione di suolo; anche in tal caso, un’eventuale modifica dei precetti contenuti all’interno del Regolamento CUP avrebbe dovuto essere veicolata attraverso una formale modifica dello stesso Regolamento;

5) le previsioni della disposizione dirigenziale violerebbero il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, perché le restrizioni imposte dal Comune pregiudicano ingiustamente l’attività degli esercizi pubblici che ospitano al loro interno apparecchi da gioco, nonché la libera concorrenza nell’ambito del settore dei giochi, spostando l’intera clientela del settore verso il Casinò Municipale di ██████████ non colpito dagli effetti delle prescrizioni censurate.

3. Si è costituita in giudizio il Comune di ██████████ contestando l’ammissibilità e fondatezza del ricorso.

4. Il primo giudice, con la sentenza in epigrafe indicata, ha in primo luogo disatteso l’eccezione di difetto di legittimazione ad agire in capo alla società ricorrente, formulata dal Comune di ██████████, evidenziando che se l’interesse e la legittimazione in capo a ██████████ potevano sembrare *prima facie* meramente indiretti, se correlati alla delibera dirigenziale del 30 giugno 2023, P.G. n. 2023/0313249, in realtà assumevano un carattere assolutamente concreto, diretto e attuale con riguardo all’impugnazione dell’art. 8, comma 15, del c.d. “Regolamento giochi”, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 50 del 10 novembre 2016.

Pertanto, secondo il T.a.r., la lesione della sfera giuridica della società ricorrente doveva intendersi conseguenza diretta e necessitata dell'efficacia di tale previsione normativa, rispetto alla quale le delibere comunali (in particolare la delibera dirigenziale P.G. n. 2023/0313249 del 30.06.2023) costituivano un mero atto applicativo, privo di autonoma capacità lesiva.

Avendo parte ricorrente comunque impugnato la suddetta previsione regolamentare, pertanto dovevano ritenersi sussistenti tanto la legittimazione quanto l'interesse a ricorrere.

4.1. Peraltro, sulla base dei medesimi rilievi, il giudice di *prime cure* ha accolto l'eccezione di irricevibilità del ricorso, evidenziando che la previsione regolamentare *de qua* avrebbe dovuto essere impugnata nel termine decadenziale, decorrente dalla sua pubblicazione, posto che le successive determinazioni comunali dovevano ritenersi – con riguardo al “divieto” di rilasciare o rinnovare la concessione di suolo pubblico agli esercenti – una mera conseguenza, necessitata proprio del disposto normativo sopra indicato.

4.2. Irrilevante è stata poi considerata dal primo giudice la circostanza che il Regolamento “CUP” non prevedesse alcuna disposizione simile a quella in esame, perché l'art. 8, comma 15, evidentemente integrava una fattispecie speciale, derogatoria della disciplina generale di cui al Regolamento “CUP”, in quanto finalizzata a tutelare interessi pubblici inerenti la materia dei “giochi” ancorché impattante, sul piano degli effetti, anche sul potere comunale di concessione di suolo pubblico.

Peraltro il T.a.r., pur avendo accolto l'eccezione di irricevibilità, ha ritenuto di scrutinare sinteticamente anche i motivi di ricorso, ritenendoli destituiti di fondamento.

5. Avverso tale sentenza [REDACTED] ha formulato, con l'atto di appello, in cinque motivi, le seguenti censure:

1) *Error in iudicando*. Sull'errata dichiarazione di irricevibilità del ricorso e sulla diretta lesione ingenerata dal provvedimento impugnato in primo grado. Violazione e falsa applicazione dell'art. 73, comma 3, c.p.a.;

2) *Errores in iudicando*. Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 3, l.r. 6/2015 – eccesso di potere – travisamento dei fatti e dei presupposti di diritto – violazione dell'art. 117 comma 2, lett. h), e dell'art. 118 comma 3, cost. nonché dell'art. 41 Cost. – difetto di competenza. Violazione e falsa applicazione del regolamento di cui alla delibera consiliare n. 50 del 10.11.2016 (“Regolamento Giochi”). Violazione e falsa applicazione dei principi in tema di *contrarius actus*. Incompetenza. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà dell'atto, sviamento di potere, falsità dei presupposti – difetto di istruttoria e di motivazione;

3) *Error in iudicando*. Violazione e falsa applicazione del regolamento del canone unico patrimoniale di concessione (allegato alla deliberazione di consiglio comunale n. 9 del 4 marzo 2021 e ss.mm.ii. – violazione e falsa applicazione dei principi in tema di *contrarius actus*. Incompetenza - violazione della disposizione dirigenziale del 12.12.2022 (P.G. n. 2022/572134) e della disposizione dirigenziale del 23.03.2023 (P.G. n. 2023/144147). Violazione dei principi in materia di *contrarius actus*;

4) Violazione ed errata applicazione della legge 31 dicembre 2010, n. 220, art. 1 comma 81. Violazione del decreto del ministero dell'economia e delle finanze – Direttore Generale dell'██████████ protocollo n 2011/30011/Giochi/Ud. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà dell'atto, sviamento di potere, falsità dei presupposti;

5) Violazione e falsa applicazione del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, art. 1 (cd. Decreto monti) – contraddittorietà e sproporzionalità del provvedimento impugnato – disparità di trattamento tra operatori nel mercato.

6. Si è costituito il Comune di ██████ instando per il rigetto dell'appello e dell'istanza cautelare.

7. L'istanza cautelare è stata respinta, con ordinanza 10 maggio 2024, n. 1739, alla stregua dei seguenti rilievi: *“Ritenuto che pur volendo prescindere dalla disamina del periculum in mora, di carattere prettamente economico e rispetto al quale difetta la prova della sua irreparabilità, l'istanza di sospensiva non sia meritevole di accoglimento, avendo il Tar correttamente statuito sia in merito all'irricevibilità del ricorso, sia in ogni caso in merito alla sua infondatezza, avuto tra l'altro riguardo alla corretta interpretazione della prescrizione dell'art. 8 comma 15 del Regolamento comunale in materia di giochi, approvato con delibera del Consiglio Comunale di Venezia n. 50 del 10.11.2016, da intendersi immediatamente lesiva, rispetto alla quale l'atto applicativo (disposizione Dirigenziale del 30.06.2023 - P.G. n. 2023/0313249) non presenta alcun elemento novativo; ciò avuto anche riguardo alla costante giurisprudenza in materia, secondo la quale il rinnovo della concessione di suolo pubblico è del tutto assimilabile ad una nuova concessione, senza che possa venire in rilievo alcun affidamento in capo alla parte istante e alla considerazione della legittimità di detta prescrizione regolamentare in quanto non contrastante con la disciplina regionale”.*

7.1. Nelle more della celebrazione dell'udienza pubblica le parti hanno prodotto memorie difensive, ex art. 73 comma 1 c.p.a., nei termini di rito. In particolare, sia parte appellante che il Comune hanno depositato memoria diretta, e il Comune ha prodotto altresì memoria di replica.

8. La causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 13 febbraio 2025.

## DIRITTO

9. Viene in decisione l'appello avverso la sentenza in epigrafe indicata che ha dichiarato irricevibile e comunque infondato il ricorso proposto da ██████ società che gestisce e noleggia apparecchiature di gioco con vincita in denaro, avverso la disposizione dirigenziale P.G. n. 2023/0313249 del 30.06.2023 del

Comune di ██████, recante “*disposizioni in materia di rinnovo ai sensi del Regolamento CUP delle concessioni di suolo pubblico prive di scadenza, scadute o in scadenza entro il 31.12.2022. Condizioni per i soggetti titolari di esercizio che detiene giochi di cui all’art. 110 commi 6 o 7 lettera a), c) e c-bis) del TULPS*” nonché, in via subordinata, avverso l’art. 8, comma 15, del Regolamento Giochi adottato dall’amministrazione locale con delibera consiliare n. 50 del 10.11.2016, il quale dispone che “*al titolare di esercizio che detiene giochi di cui all’art. 110 commi 6 o 7 lettera a), c) e c-bis) del TULPS all’interno del proprio locale non possono essere rilasciate concessioni di occupazione suolo pubblico né per la collocazione dei giochi né per la collocazione di altre attrezzature*”, laddove inteso nel senso fatto proprio dall’amministrazione comunale con l’indicata delibera dirigenziale.

La società appellante ha altresì impugnato in via subordinata, ove necessario, la disposizione dirigenziale PG. 2022/572134 del 12.12.2022 avente ad oggetto “*disposizioni operative in materia di rinnovo ai sensi del Regolamento CUP delle concessioni di suolo pubblico prive di scadenza, scadute o in scadenza entro il 31.12.2022*”, nonché la disposizione dirigenziale P.G. n. 2023/144147 del 23.03.2023, recante “*disposizioni operative in materia di applicazione dei procedimenti previsti dal Regolamento CUP e di scadenza delle concessioni di suolo. Proroga presentazione SCIA e domande di rinnovo*”, le quali detta(va)no disposizioni procedurali in materia di rinnovo delle concessioni di suolo pubblico, in applicazione del Regolamento CUP, che ha previsto l’obbligo della presentazione della SCIA ai fini del predetto rinnovo, non più ancorato al mero pagamento del canone di concessione.

9.1. Con la disposizione dirigenziale P.G. n. 2023/0313249 del 30.06.2023 – impugnata in via principale e in tesi attorea ritenuta unica prescrizione immediatamente lesiva - erano state imposte le seguenti condizioni, ai fini del rinnovo della concessione di suolo pubblico, agli esercenti che detenessero al loro interno apparecchi per l’esercizio del gioco lecito: a) dimostrazione di aver previamente notificato la disdetta del contratto relativo ai giochi leciti al

gestore/proprietario delle AWP (come l'odierna appellante); b) indicazione, nella domanda/SCIA di rinnovo della concessione di suolo pubblico, della data di effettiva rimozione degli apparecchi da gioco, in ogni caso non successiva al 31.12.2024; c) dimostrazione dell'avvenuta rimozione di detti apparecchi entro la suddetta data del 31.12.2024, pena la decadenza definitiva della concessione di suolo pubblico.

10. Con il primo motivo di appello viene criticata la sentenza di *prime cure* per avere dichiarato irricevibile il ricorso, sulla base del rilievo che la determina dirigenziale impugnata fosse priva di autonoma lesività, in quanto meramente applicativa della previsione dell'indicato disposto dell'art. 8 comma 15 del Regolamento Giochi, impugnata oltre il termine di rito decorrente dalla sua pubblicazione.

10.1. In tesi di parte appellante il primo giudice avrebbe errato nel considerare come immediatamente lesiva la prescrizione del Regolamento comunale, posto che la stessa dovrebbe essere intesa nel senso che le suddette concessioni non possono essere rilasciate solo per il caso in cui il richiedente abbia intenzione di installare gli apparecchi da gioco non già all'interno dei propri locali aziendali, ma nelle aree oggetto di concessione rilasciate dal Comune e relative ai cd. plateatici. L'ultimo periodo del citato comma 15 sarebbe perentorio nel circoscrivere il divieto di rilascio di concessioni di suolo pubblico alla sola ipotesi di "*collocazione dei giochi...e di altre attrezzature*", tali intendendosi le attrezzature correlate ai predetti "*giochi*".

10.2. Inoltre, l'ulteriore portata lesiva del provvedimento impugnato, in combinato disposto con l'erronea interpretazione dell'art. 8 del Regolamento Giochi, risiederebbe nella sua generalizzata applicazione "retroattiva", ossia anche nei confronti di esercenti già titolari di concessione di suolo pubblico, senza neppure prospettare un'applicazione alle sole concessioni richieste dopo l'entrata in vigore della Disposizione del 30.06.2023, al fine di contenere (ma solo *pro futuro*) la diffusione delle attività di gioco per il tramite di apparecchi AWP, impendendo ai

nuovi negozi di sfruttare i cd. plateatici per le proprie attività di ristorazione oggetto di SCIA e, contemporaneamente, di esercitare la raccolta di gioco pubblico aumentando così l'offerta sul territorio veneziano.

In tesi di parte appellante le prescrizioni di cui al Regolamento comunale – in aderenza al suo paradigma di atto amministrativo a contenuto normativo – non potrebbero essere considerate come immediatamente lesive; dette prescrizioni pertanto dovevano essere impugnate congiuntamente ai provvedimenti attuativi, che rendevano concreta e attuale la lesione della posizione giuridica soggettiva del destinatario degli stessi, entro il termine decadenziale per la censura di questi ultimi, posto che la lesione che radica l'interesse deve essere attuale e non può discendere da un pregiudizio solo futuro ed eventuale.

10.3. A dimostrazione di tale assunto parte appellante evidenzia che il Comune, anche dopo l'entrata in vigore del Regolamento comunale del 2016, aveva rinnovato alcune “vecchie” concessioni di suolo pubblico anche a soggetti che erano già nel possesso di apparecchi da gioco.

Ove le disposizioni del Regolamento, fossero state idonee ad incidere direttamente sulla società ricorrente, allora, secondo la prospettazione attorea, non vi sarebbe stato bisogno di alcuna specifica determina dirigenziale e il Comune avrebbe potuto direttamente applicare un regime più “stringente”, senza nulla specificare. Ed invece il Comune aveva chiaramente adottato disposizioni innovatrici, rispetto al più volte citato art. 8 comma 15 del Regolamento, arrivando finanche ad introdurre l'obbligo per le parti di risolvere i contratti con i gestori e con i concessionari e l'impossibilità di proroga successiva al giorno 31.12.2024, pena la perdita del diritto al rilascio della concessione relativa al suolo pubblico.

10.4. Ad avviso di parte appellante pertanto, quantomeno in relazione ai rinnovi della concessione, si sarebbe dovuto adottare in generale la disciplina prevista dal Regolamento CUP, il cui art. 9 chiarisce che, per quanto attiene alle concessioni già

in essere (ovverosia, le concessioni in scadenza), esse *“possono essere rinnovate per un tempo non superiore alla durata della concessione medesima, con segnalazione certificata”* qualora si verificino tutte le seguenti condizioni:

- a) Non vi sia alcuna variazione rispetto all’oggetto della concessione originaria;
- b) Non vi siano mutamenti nello stato di fatto e di diritto dell’area interessata dall’occupazione e nelle immediate vicinanze;
- c) Non siano intervenuti mutamenti normativi in materia di occupazione di suolo.

Condizioni, queste, in tesi, tutte soddisfatte dagli esercenti che avevano richiesto il rinnovo della concessione di suolo pubblico.

11. Le censure sono destituite di fondamento, dovendosi ritenere corretta la statuizione di *prime cure* circa il carattere immediatamente lesivo della prescrizione dell’art. 8, comma 15, del Regolamento Giochi e conseguentemente circa l’onere di immediata impugnazione.

11.1. È infatti noto, che, secondo la giurisprudenza, come ricordato dal primo giudice *“gli atti regolamentari o i provvedimenti amministrativi a carattere generale non sono immediatamente impugnabili quando la lesione non derivi direttamente dagli stessi, ma solo dai successivi atti esecutivi, i cui contenuti non siano già preordinati e vincolati dalla fonte regolamentare. Sono, invece, immediatamente impugnabili quando tale vincolo sia configurabile e gli atti da emanare in base al regolamento assumano quindi carattere di mera applicazione delle norme in esso contenute (Cons. Stato, sez. V, 01 ottobre 2018, n. 5619; sez. V, 13 giugno 2016, n. 2518; sez. IV, 17 marzo 2003, n. 1379; sez. V, 27 aprile 1990; n. 379; sez. V, 9 dicembre 1986, n. 601)”* (Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2023, n. 8276).

Infatti, come osservato dalla giurisprudenza sulla base di una nota distinzione dottrina, *“nell’ambito della categoria dei regolamenti amministrativi, si devono distinguere i regolamenti cd. volizione preliminare dai regolamenti cd. volizione azione in quanto, mentre i primi, insuscettibili di produrre autonome lesioni sulla sfera giuridica altrui, non devono formare oggetto di impugnativa autonoma nel termine decadenziale, i secondi, con riferimento alle*

*disposizioni immediatamente lesive, dovevano essere immediatamente impugnati posta, in difetto, la stabilizzazione dei relativi effetti”* (ex multis C.g.a. Reg. Siciliana, 12 marzo 2021, n. 209; Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2016, n. 2927).

11.2. Nella fattispecie *de qua* si è all'evidenza in presenza di una prescrizione volizione azione, posto che dal chiaro dettato dell'art. 8 comma 15 del predetto Regolamento Giochi, risulta, *claris verbis*, come, a partire dall'entrata in vigore del medesimo Regolamento comunale, non potessero essere rilasciate concessioni di suolo pubblico ai titolari di esercizi che detenessero giochi di cui all'art. 110 commi 6 o 7 lettera a), c) e c-bis) del TULPS all'interno del proprio locale, né per la collocazione dei giochi, né per la collocazione di altre attrezzature; pertanto non rileva, al contrario di quanto ritenuto da parte appellante, che le attrezzature relative all'esercizio del gioco non siano collocate sul c.d. plateatico, ma solo all'interno del locale, non potendosi ritenere paradossale la circostanza che gli esercenti non potrebbero (più) collocare all'interno del plateatico neanche attrezzature relative alla propria attività principale, posto che la norma regolamentare è al riguardo chiara nel prescrivere che gli esercenti che detengono apparecchi di gioco non possono essere concessionari di suolo pubblico e devono quindi scegliere tra due alternative: o avere la concessione di suolo pubblico o detenere apparecchi di gioco.

11.2.1. Ed invero la *ratio* della predetta normativa va ravvisata nell'incentivo alla dismissione delle apparecchiature da gioco, in piena aderenza, secondo quanto di seguito specificato, alla prescrizione dell'art. 20 l.r. Veneto 27 aprile 2015, n. 6, [recante “*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio dalla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (GAP)*”] richiamato, quale parametro di ritenuta illegittimità, anche da parte appellante, il quale al comma 3, prevede che “*I comuni, in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, sono competenti in via generale all'attuazione della presente legge, ed in particolare:..... c) possono*

*prevedere forme premianti per gli esercizi e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare o disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito”.*

Infatti si deve ritenere, al contrario di quanto ritenuto da parte appellante, che la concessione di suolo pubblico, anche nella forma del rinnovo, possa essere configurata quale “prezialità”, stante il potere discrezionale in capo all’ente comunale relativo al rilascio di detta concessione, che comporta la sottrazione dell’area demaniale all’uso pubblico, in vista del soddisfacimento degli interessi degli esercenti e dei relativi fruitori, nel contemperamento degli opposti interessi; in tale ottica non può pertanto ritenersi sussistente alcun preteso diritto al rinnovo della concessione e non può ascriversi al mancato rinnovo – dipendente dalla mancata dismissione delle apparecchiature per l’esercizio del gioco lecito - alcun carattere sanzionatorio.

11.3. Alla stregua di tali considerazioni va del pari disattesa l’ulteriore prospettazione attorea secondo la quale la norma regolamentare si rivolgerebbe *pro futuro* solo alle nuove concessioni e non già ai meri rinnovi.

Infatti, secondo la costante giurisprudenza amministrativa, l’Amministrazione, come innanzi anticipato, è chiamata ad esercitare, nel contemperamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, un’ampia discrezionalità che non si esaurisce nell’individuazione delle aree da occupare, ma riguarda anche la dimensione, i tempi, i modi dell’occupazione, nonché le eventuali restrizioni ritenute, di volta in volta, opportune per esigenze urbanistiche, architettoniche, paesaggistiche e di viabilità etc...” (cfr., fra le tante, Cons. Stato, V, 09 dicembre 2024, n. 9848; 6 novembre 2024, n. 8868; 2 dicembre 2020, n. 8256).

Del pari, secondo la giurisprudenza, la concessionaria di un bene pubblico comunale “non è infatti titolare di alcuna aspettativa al rinnovo di un rapporto, il cui diniego, nei limiti della ragionevolezza dell’agire amministrativo (che qui non è stata violata), è

*parificabile al rigetto di un'ordinaria istanza di concessione, con conseguente facoltà dell'ente locale di non procedere al rinnovo della concessione di suolo pubblico che si intenda riservare ad una destinazione più adeguata ed idonea alle caratteristiche del bene e alla realizzazione degli interessi generali; né la pregressa considerevole durata della concessione può incidere, affievolendolo, sul potere discrezionale dell'amministrazione a destinare il proprio bene ad usi più coerenti all'interesse pubblico" (cfr., fra le tante, Cons. Stato, V, 09 dicembre 2024, n. 9848; 22 aprile 2020, n. 2552).*

Va pertanto precisato, come ricordato dal primo giudice con motivazione peraltro non soggetta ad alcuna critica, che *“a differenza della proroga della concessione che determina il prolungamento - senza soluzione di continuità - della durata della concessione in essere, il rinnovo della concessione integra gli estremi di una nuova concessione che si sostituisce alla precedente oramai scaduta (Cons. Stato, sez. VI, 03 dicembre 2018, n. 6852)”*.

11.4. La norma regolamentare va dunque interpretata, avuto riguardo al suo tenore letterale (interpretazione letterale) e alla sua *ratio*, secondo l'intenzione del legislatore (interpretazione logica); detta *ratio* va infatti individuata nell'esigenza di tutela della salute delle persone, con il contrasto alla ludopatia, anche *sub specie* di prevenzione, in perfetta coerenza con la finalità della normativa regionale, di cui all'art. 20 della l.r. Veneto 27 aprile 2015, n. 6 recante, *expressis verbis*, *“Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio dalla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (GAP)”*.

Infatti la concessione di suolo pubblico, consentendo agli esercizi di avere più spazio e, quindi, un maggior numero di clienti, può rappresentare un mezzo per avvicinare al gioco un maggior numero di soggetti, frequentatori degli esercizi generalisti, come famiglie, minori, persone anziane, ancora non affetti da ludopatia; pertanto l'indicata prescrizione regolamentare si muove nell'ottica della stessa prevenzione della ludopatia a tutela di soggetti ancora non affetti da veri e propri fenomeni patologici, laddove per contro coloro che sono affetti dagli stessi sono

normalmente frequentatori di sale giochi, bische o altri luoghi specificatamente deputati al gioco d'azzardo.

In tale ottica non rileva che, rispetto al rinnovo, non si avrebbe alcun aumento della possibilità di esercizio del gioco lecito, ispirandosi la norma alla finalità del disincentivo del gioco lecito, mediante la dismissione delle correlative apparecchiature, del tutto in linea con quanto al riguardo previsto dall'art. 20, comma 3, lett. c) l.r. Veneto 27 aprile 2015, n. 6, che rimette al Comune l'individuazione di forme premianti per gli esercizi e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgano non solo di non installare, ma anche di disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito.

11.5. Ciò posto la norma non contrasta in alcun modo con il divieto di retroattività delle prescrizioni regolamentari, producendo, al contrario di quanto ritenuto da parte appellante, effetto solo *pro futuro*, ovvero non in costanza di concessione, ma, con riferimento alle concessioni in scadenza, in sede di rinnovo; infatti, come innanzi precisato, avuto riguardo al costante orientamento giurisprudenziale in materia, il rinnovo della concessione di suolo pubblico va equiparato a una nuova concessione, non potendosi vantare alcun preteso diritto al rinnovo.

11.6. Neppure appare ravvisabile il denunciato contrasto tra la previsione dell'art. 8 comma 15 del Regolamento Giochi, da interpretarsi correttamente nel senso innanzi precisato, e la previsione dell'art. 9 del Regolamento CUP, posto che tale disposto assume valenza generale relativamente a tutte le concessioni di suolo pubblico, laddove la prescrizione del Regolamento Giochi, di pari rango rispetto al Regolamento CUP e a essa antecedente, come già correttamente ritenuto dal primo giudice, è destinata, avuto riguardo al suo carattere di specialità, a trovare applicazione relativamente al rilascio, anche in sede di rinnovo, delle concessioni di suolo pubblico ad esercizi che detengano al loro interno apparecchi per l'esercizio

del gioco lecito, in applicazione del noto principio secondo il quale "*lex specialis derogat legi generali*".

12. La sentenza di *prime cure* nel punto in cui, affermando il carattere immediatamente lesivo della prescrizione dell'art. 8 comma 15 del Regolamento Giochi, ha ritenuto irricevibile il ricorso - essendo la determina dirigenziale impugnata meramente applicativa dell'indicato disposto regolamentare - non è scalfibile neanche dall'assunto di parte appellante secondo cui l'Amministrazione "*anche dopo l'entrata in vigore della legge regionale e del regolamento comunale aveva più volte prorogato le concessioni in scadenza*".

12.1. Ed invero, ferma restando l'immediata lesività della prescrizione regolamentare che non prevedeva alcuna disciplina transitoria, né necessitava di alcuna disposizione attuativa, come dedotto dal Comune e confermato dalla documentazione in atti, la proroga al 31.12.2024 è stata concessa dall'Amministrazione comunale, su richiesta dell'associazione Astro Assotrattenimento, al solo fine di venire incontro alle necessità degli esercenti, i cui contratti con i gestori degli apparecchi di gioco per le attività di gioco lecito erano stati prorogati al 31.12.2024, con la previsione di un termine per il recesso non inferiore a 18 mesi e penali di notevole entità (doc. 8 fascicolo I grado).

12.2. Pertanto semmai è la disposizione dirigenziale impugnata che - senza superare il dettato della previsione regolamentare, non necessitante di alcuna disciplina attuativa - ha inteso da un lato porre evidentemente fine ad una prassi di mancato controllo circa la sua esatta osservanza da parte degli esercenti, dall'altro venire incontro alle esigenze dei medesimi esercenti, secondo quanto innanzi osservato, fissando una *deadline* al 31.12.2024. Ed invero l'associazione Astro Assotrattenimento con l'indicata nota, "*pur considerando illegittime le previsioni dell'art. 8 comma 15 del Regolamento del Comune di Venezia in materia di giochi*", (evidentemente nella consapevolezza della loro immediata lesività) ha formulato una richiesta di

differimento della normativa in materia di rinnovo delle concessioni, dettata dall'art. 9 del Regolamento CUP – circa la necessità di presentazione della SCIA - in merito alla quale peraltro erano già intervenute le disposizioni non novative, ma meramente applicative, di cui alla disposizione dirigenziale PG. 2022/572134 del 12.12.2022 e alla disposizione dirigenziale P.G. n. 2023/144147 del 23.03.2023, in ogni caso tardivamente impugnate in *prime cure*.

In tale ottica la disposizione dirigenziale P.G. n. 2023/0313249 del 30.06.2023 del Comune di Venezia, recante “*disposizioni in materia di rinnovo ai sensi del Regolamento CUP delle concessioni di suolo pubblico prive di scadenza, scadute o in scadenza entro il 31.12.2022. Condizioni per i soggetti titolari di esercizio che detiene giochi di cui all'art. 110 commi 6 o 7 lettera a), c) e c-bis) del TULPS*”, oggetto di impugnativa in *prime cure* in via principale e ritenuta da parte ricorrente unica prescrizione immediatamente lesiva, si presenta semmai come applicativa del disposto dell'art. 9 comma 5 del Regolamento CUP, dettando, al pari della precedenti, disposizioni di mero carattere procedimentale, ferma restando l'immediata cogenza e lesività per contro della prescrizione dell'art. 8 comma 15 del Regolamento Giochi.

Pertanto, il dedotto rinnovo delle concessioni di suolo pubblico, anche a esercenti che avevano continuato a detenere al loro interno apparecchi per l'esercizio del gioco lecito, è da ascrivere alle difficoltà del Comune nel controllare l'osservanza dell'art. 8 comma 15 del Regolamento Giochi in assenza dell'obbligo di presentazione della SCIA ai fini del rinnovo, fermo restando che ove, in sede di controllo successivo, fosse emersa detta mancata osservanza, il Comune ben avrebbe potuto agire in sede di autotutela, avuto riguardo all'immediata applicabilità della normativa del Regolamento Giochi, che invero non rinvia(va) ad alcuna disciplina attuativa, né prevedeva una disciplina transitoria.

13. L'infondatezza del primo motivo di appello, volto a contestare la statuizione di *prime cure* circa l'irricevibilità del ricorso, esimerebbe questo giudice dallo

scrutinio dei restanti motivi di appello, volti a contestare i capi della decisione del Tar che, solo *ad abundantiam*, hanno analizzato anche nel merito i motivi di ricorso, ritenendoli in ogni caso infondati.

13.1. Peraltro, solo per ragioni di completezza, detti motivi verranno analizzati, essendo in ogni caso privi di fondamento.

14. Ed invero da respingere, alla luce di quanto già precisato nei parr. 11.2.1. e 11.4., è l'assunto di parte appellante circa la violazione – da ascrivere semmai all'art. 8 comma 15 del Regolamento Giochi (in ogni caso tardivamente gravato), della previsione, di rango legislativo, di cui all'art. 20 comma 3 della l.r. Veneto 27 aprile 2015, n. 6 recante, *expressis verbis*, “*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio dalla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (GAP)*”, lamentata con il secondo motivo di appello, dovendo la statuizione di *prime cure*, che ha ritenuto ascrivibile la concessione di suolo pubblico, anche *sub specie* di rinnovo - nell'ipotesi di dismissione delle apparecchiature per l'esercizio del gioco lecito - fra le forme premianti di cui all'indicato disposto legislativo, ritenersi del tutto corretta.

14.1. Né rileva, alla stregua di quanto precisato nei paragrafi 12.1. e 12.2. la circostanza che l'amministrazione comunale avesse, in parte per omesso controllo e in parte per venire incontro alla richieste degli esercenti, rinnovato concessioni di suolo pubblico anche ad esercenti che non avevano dismesso dette apparecchiature, non potendo tra l'altro l'omesso controllo e quindi un'attività illegittima rilevare come parametro di legittimità e quindi quale *tertium comparationis* nella valutazione dell'*agere* amministrativo, come costantemente ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa (ex multis Cons. Stato, sez. V, 01 luglio 2024, n. 5778 secondo cui l'eccesso di potere

per disparità di trattamento non può fondarsi su precedenti provvedimenti illegittimi, in quanto questi non possono essere invocati

per pretendere ulteriori provvedimenti che violino anch'essi la legge. ... Pertanto, i vizi di eccesso di potere per contraddittorietà e disparità di trattamento non sono invocabili a fronte di un precedente provvedimento illegittimo che giammai potrebbe costituire *tertium comparationis* per lo scrutinio di legittimità del successivo provvedimento con esso contrastante; in senso analogo Cons. Stato, sez. VII, 02 aprile 2024, n.3003 secondo cui il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento è configurabile soltanto in caso di assoluta identità di situazioni di fatto e di conseguente assoluta irragionevole diversità del trattamento riservato alle stesse, non potendo, comunque, essere dedotto quando viene rivendicata l'applicazione in proprio favore di posizioni giuridiche riconosciute ad altri soggetti in modo illegittimo).

14.2. Né può ravvisarsi incompetenza del Comune e la violazione – che sarebbe peraltro da ascrivere all'indicata previsione della legge regionale di cui all'art. 20 comma 3 della l.r. Veneto 27 aprile 2015, n. 6 di cui la prescrizione dell'art. 8 comma 15 del Regolamento Giochi costituisce attuazione - del disposto dell'art. 117 Cost..

L'interpretazione della predetta norma regionale deve infatti essere effettuata, secondo un criterio sistematico e teleologico, alla luce delle finalità perseguite dal legislatore regionale così come emergente dalla lettura coordinata delle altre disposizioni contenute nell'art. 20 predetto.

In particolare, il comma 1 esordisce dando conto del fatto che la Regione del Veneto promuove interventi finalizzati alla prevenzione, al contrasto e alla riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico (GAP) e delle problematiche correlate, nonché al trattamento e al recupero delle persone che ne sono affette e al supporto delle loro famiglie. Si tratta, quindi, di una normativa finalizzata al “contrasto e alla riduzione del rischio”, derivante dalla dipendenza dal gioco, anche se quest'ultimo risulta veicolato legittimamente dagli esercenti.

Il comma 3 che viene qui in rilievo prevede *expressis verbis* che:

*“I comuni, in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, sono competenti in via generale all'attuazione della presente legge, ed in particolare:*

*a) possono individuare - definendo specifici criteri di riordino e sviluppo della dislocazione territoriale della rete di raccolta del gioco e tenendo conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica - la distanza da istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado, centri giovanili e impianti sportivi o da altri luoghi sensibili entro la quale è vietato autorizzare nuove sale giochi o la nuova collocazione di apparecchi per il gioco d'azzardo nonché la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto della stessa;*

*b) possono individuare gli orari di apertura delle sale giochi e la relativa sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto degli stessi, tenendo conto dell'impatto sul contesto, sulla sicurezza e sul decoro urbano, nonché dei problemi connessi alla viabilità, all'inquinamento acustico e alla quiete pubblica*

*c) possono prevedere forme premianti per gli esercizi e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare o disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito;*

*d) vigilano sull'osservanza delle disposizioni recate dal presente articolo e provvedono all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni previste dal presente articolo, destinando i proventi prioritariamente ad iniziative per la prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo o in alternativa a finalità di carattere sociale e assistenziale”.*

Il comma 5, poi, vieta qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco e di attrazione che si ponga in contrasto con l'articolo 7, commi 4, 4 bis e 5, del decreto legge n. 158 del 2012, conv. con mod. da l. n. 189. del 2012, nonché la concessione di spazi pubblicitari istituzionali e l'attività di comunicazione istituzionale, per pubblicizzare i giochi che prevedono vincite di

denaro; il comma 6, inoltre, pone obblighi e divieti ai titolari di sale da gioco e di esercizi commerciali, in cui sono installati apparecchi per il gioco d'azzardo.

Il comma 7 prevede sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni relative ai divieti e agli obblighi di cui ai commi 5 e 6 che precedono.

Infine, il comma 8 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, gli esercizi nei quali risultano installati apparecchi da gioco di cui all'art. 110, commi 6 e 7, r.d. 18 giugno 1931, n. 773, sono soggetti all'aliquota IRAP di cui all'art. 16, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, maggiorata dello 0,2 per cento.

È pertanto evidente la finalità fortemente limitativa che la legge regionale intende perseguire in via preventiva e precauzionale rispetto ai rischi che il gioco, anche quando svolto in modo legittimo, può determinare sulla salute delle persone.

14.2.1. Ciò posto va ricordato che la normativa in materia di gioco d'azzardo - con riguardo alle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché all'impatto sul territorio dell'afflusso ai giochi degli utenti - non rientra nella competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117 comma 2 lett. h), Cost., bensì nella tutela della salute e del benessere psico-fisico dei soggetti maggiormente vulnerabili, tutela che rientra nelle competenze legislative concorrente Stato Regioni (ex multis Cons. Stato, 21 marzo 2024, n. 2785), oltre che nelle attribuzioni del comune ex artt. 3 e 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (in termini, Cons. Stato, 21 marzo 2024, n. 2785 cit., id. 20 ottobre 2015, n. 4794).

14.2.2. In tale prospettiva la Corte costituzionale, con la sentenza n. 27 del 2019, ha pertanto confermato il proprio consolidato orientamento secondo cui, mentre l'individuazione dei giochi leciti e la disciplina delle modalità d'installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco rientrano nella competenza legislativa dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, alla luce della finalità di prevenzione dei reati che esse perseguono, alle Regioni non è preclusa l'adozione di "*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"; tali normative, infatti, "prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti", pertanto sono ascrivibili alle materie della tutela della salute e del governo del territorio, attribuite alla legislazione concorrente".*

14.2.3. Costituzionalmente legittima è pertanto l'indicata previsione dell'art. 20 comma 3 della l.r. n. 6 del 2015 non solo nella parte in cui rimette al Comune, nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'individuazione del limite distanziometrico degli esercizi in cui sono collocati gli apparecchi per il gioco lecito dai luoghi sensibili (lett. a), nonché degli orari di funzionamento di detti apparecchi, ex art 50 comma 7 del TUEL (lett. b), ma anche laddove ascrive alla competenza comunale l'individuazione di *"forme premianti per gli esercizi e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare o disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo lecito"*, fra le quali va senza dubbio inquadrata, come in precedenza precisato, la prescrizione dell'art. 8, comma 15, del Regolamento Giochi.

Infatti l'indicata prescrizione del Regolamento comunale, lungi dal vietare l'istallazione delle apparecchiature per l'esercizio del gioco lecito all'interno degli esercizi generalisti, attiene al potere comunale di rilascio delle concessioni di suolo pubblico, nel contemperamento degli opposti interessi, avuto riguardo alla ritenuta meritevolezza del rilascio di detta concessione in favore degli esercizi che decidano di dismettere le apparecchiature per l'esercizio del gioco, rimettendo pertanto agli esercenti, in definitiva, la scelta sul mantenimento di tali apparecchiature con rinuncia al rilascio della predetta concessione.

15. Parimenti destituito di fondamento, avuto riguardo a quanto ampiamente osservato circa l'esatta interpretazione della prescrizione dell'art. 8 comma 15 del

Regolamento Giochi e il suo carattere speciale rispetto alla previsione dell'art. 9 del Regolamento CUP, è il terzo motivo di appello, con cui si lamenta la non corretta statuizione, ad opera del primo giudice, circa la violazione, ad opera della disposizione dirigenziale P.G. n. 2023/0313249 del 30.06.2023 del Comune di Venezia delle prescrizioni di entrambi i Regolamenti, nonché la violazione del principio del *contrarius actus*, posto che la disposizione dirigenziale in alcun modo contrasta con la previsione del Regolamento Giochi, di cui costituisce mera applicazione, in attuazione anche della previsione del Regolamento CUP, circa la necessità di presentazione della SCIA, ai fini del rinnovo della concessione di suolo pubblico.

Non condivisibile infatti, secondo quanto già osservato, avuto riguardo al principio *lex specialis derogat generali*, è la prospettazione attorea secondo la quale la materia era stata regolata (o almeno innovata) dal Regolamento CUP, norma specifica e posteriore rispetto al Regolamento Giochi, che non impone(va) alcun vincolo al rinnovo delle concessioni.

16. Parimenti destituito di fondamento è il quarto motivo di appello con cui si lamenta che la delibera comunale violerebbe i precetti espressi all'interno della legge 31 dicembre 2010, n. 220, art. 1 comma 81, nella parte in cui tale legge prescrive che l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato adotti “*un nuovo decreto (...) recante la determinazione dei parametri numerico quantitativi per l'installazione e l'attivazione, in ciascun esercizio commerciale, locale o punto di offerta del gioco, degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, nel rispetto dei seguenti criteri: 1) tipologia di locali in relazione all'esclusività dell'attività di gioco esercitata [...]*”; ciò in quanto, secondo la prospettazione attorea, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze – Direttore Generale dell'AAMS, Protocollo n 2011/30011/giochi/UD, all'art. 3 aveva elencato proprio la diversa tipologia dei punti vendita presso i quali è

consentita la raccolta di gioco tramite AWP, laddove, in tesi di parte appellante, il provvedimento dirigenziale gravato, nella misura in cui avrebbe imposto agli esercenti la rimozione degli apparecchi, di fatto negherebbe completamente la possibilità di collocare le AWP all'interno degli esercizi c.d. generalisti.

Gli unici limiti dettati dalle norme rispetto all'ubicazione degli apparecchi di cui trattasi sarebbero dati dall'art. 5 dello stesso decreto AAMS, il quale impone che *“in nessun caso è consentita l'installazione degli apparecchi da gioco all'esterno, e comunque al di fuori degli spazi all'uopo delimitati e sorvegliati, dei punti di vendita di cui al precedente articolo 3”*.

Pertanto, secondo l'appellante, dalla normativa statale si evincerebbe vieppiù che la norma del Regolamento Giochi intenderebbe limitare le nuove concessioni di suolo pubblico ai soggetti che abbiano intenzione non già di installare apparecchi all'interno dei propri locali aziendali, ma solo nelle aree esterne oggetto della pubblica concessione da rilasciarsi da parte del Comune di XXXXXXXXXX

16.1. Al riguardo è sufficiente rinviare a quanto innanzi esposto circa l'esatta interpretazione del Regolamento Giochi, costituente attuazione della previsione dell'art. 20, comma 3, lett c) della l.r. n. 6 del 2015, la quale, al contrario della normativa statale indicata da parte appellante, che attiene alla disciplina delle modalità d'installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco, rientrando nella competenza legislativa dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, attiene alla tutela della salute e del benessere psico-fisico dei soggetti maggiormente vulnerabili, tutela che rientra nelle competenze legislative concorrenti Stato - Regioni (ex multis Cons. Stato, 21 marzo 2024, n. 2785), oltre che nelle attribuzioni del comune ex artt. 3 e 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (in termini, Cons. Stato, 21 marzo 2024, n. 2785 cit., id. 20 ottobre 2015, n. 4794), secondo quanto innanzi precisato.

17. Parimenti destituito di fondamento è il quinto (e ultimo) motivo di appello con cui si lamenta che il provvedimento dirigenziale gravato sarebbe anche in contrasto con il Decreto Monti (Decreto-Legge 24 gennaio 2012, n. 1) che aveva come obiettivo l'abrogazione di tutte le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite.

La lettura della previsione appena citata, alla luce del contesto in cui ha avuto origine la disposizione dirigenziale impugnata, secondo parte appellante, porterebbe a rilevare che le restrizioni imposte dal Comune:

- sono specificamente rivolte a limitare ingiustamente l'attività degli esercizi pubblici che ospitano al loro interno apparecchi da gioco;
- sono apparentemente prive di logica perché non rispondono ad alcuna esigenza di tutela della salute dei cittadini (il provvedimento non enuncia peraltro alcuna motivazione neanche apparente in tal senso).

L'unica logica che, in tesi, ispirerebbe il suddetto provvedimento, andrebbe individuata nella volontà del Comune di pregiudicare la libera concorrenza tra gli esercizi commerciali privati che svolgono l'attività di somministrazione di alimenti e bevande e, per ciò che riguarda i giochi, spostare l'intera clientela del settore verso il Casinò XXXXXXXXXX, i cui introiti sono appannaggio dello stesso Comune.

17.1. Al riguardo va in primo luogo ulteriormente rimarcato che il divieto di ottenere il rilascio di occupazioni di suolo pubblico agli esercenti che al loro interno detengano apparecchi per l'esercizio del gioco lecito è stato introdotto dal Regolamento Giochi (art. 8, comma 15) e non dalla disposizione dirigenziale impugnata che, invero, si limita a dare indicazioni procedurali in merito ai procedimenti di rinnovo di concessioni di suolo pubblico, in applicazione delle norme vigenti in materia (Regolamento Giochi e Regolamento CUP).

17.2. Inoltre, la previsione regolamentare di divieto di rilascio di concessione di suolo pubblico per gli esercizi di somministrazione che detengono apparecchi di gioco risponde all'unica finalità – peraltro espressamente dichiarata nel medesimo regolamento comunale (cfr. art. 2) - di lotta alla ludopatia, per cui è volta alla tutela del diritto alla salute dei cittadini, costituzionalmente garantito, in piena conformità peraltro anche con la normativa nazionale e eurounitaria, oltre che in attuazione dell'indicato disposto dell'art. 20, comma 3, lett c), della l.r. n. 6 del 2015.

17.3. Giova al riguardo richiamare sinteticamente la normativa in materia di contrasto alla ludopatia e i principi elaborati dalla giurisprudenza.

17.3.1. Infatti, pur non essendovi una normativa comunitaria specifica sul contrasto alla ludopatia, qualificata dall'organizzazione Mondiale della Sanità come una malattia sociale ed una vera e propria dipendenza, il Parlamento europeo ha approvato il 10 settembre 2013 una risoluzione nella quale si afferma la legittimità degli interventi degli Stati membri a protezione dei giocatori, pur se tali interventi dovessero comprimere alcuni principi cardine dell'ordinamento comunitario come, ad esempio, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2018, n. 4867).

Invero, secondo il Parlamento europeo, il gioco d'azzardo non è un'attività economica ordinaria, dati i suoi possibili effettivi negativi per la salute e a livello sociale, quali il gioco compulsivo (le cui conseguenze e i cui costi sono difficili da stimare), la criminalità organizzata, il riciclaggio di denaro e la manipolazione degli incontri sportivi (cfr. anche Corte di Giustizia, sentenza 22 gennaio 2015, c 463-2013, Stanley International Betting Ltd c. Ministero dell'Economia e delle Finanze, in relazione alla libera prestazione di servizi - giochi d'azzardo). È pertanto necessario contrastare i possibili effetti negativi del gioco d'azzardo per la salute e a livello sociale, tenuto anche conto dell'enorme diffusione del gioco d'azzardo e del fenomeno delle frodi, oltre che svolgere un'azione di lotta alla criminalità.

Parimenti, la Commissione europea nel 2014 è intervenuta sul tema, con la raccomandazione 14 luglio sul gioco d'azzardo (anche se *on line*), stabilendo i principi che gli Stati membri sono invitati a osservare al fine di tutelare i consumatori, con particolare attenzione ai minori e ai soggetti più deboli.

17.4. In ambito nazionale assume un rilievo centrale la disciplina del c.d. decreto Balduzzi, che ha attuato un intervento più organico in materia (d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito dalla l. 8 novembre 2012, n. 189), affrontando diverse tematiche.

Con riguardo ai profili sanitari, è previsto l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia (art. 5, comma 2).

In attuazione di tale disposizione, è stato approvato il Piano d'azione nazionale.

Per contenere i messaggi pubblicitari si vieta l'inserimento di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive e radiofoniche, nonché durante le rappresentazioni teatrali o cinematografiche non vietate ai minori; sono anche proibiti i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet, che incitano al gioco ovvero ne esaltano la sua pratica, ovvero che hanno al loro interno dei minori, o che non avvertono del rischio di dipendenza dalla pratica del gioco: per i trasgressori (sia il committente del messaggio pubblicitario sia il proprietario del mezzo di comunicazione interessato) è prevista una sanzione amministrativa da 100.000 a 500.000 euro (art. 7, commi 4 e 4-*bis*).

Avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita devono essere riportati su schedine e tagliandi dei giochi; su apparecchi di gioco (c.d. AWP – *Amusement with prizes*), cioè quegli apparecchi che si attivano con l'introduzione di monete o con strumenti di

pagamento elettronico; nelle sale con videoterminali (c.d. VLT – *Video lottery terminal*); nei punti di vendita di scommesse su eventi sportivi e non; nei siti internet destinati all’offerta di giochi con vincite in denaro: in caso di inosservanza di tali disposizioni è prevista la sanzione amministrativa di 50.000 euro (art. 7, commi 5 e 6).

È stata ancora prevista l’intensificazione dei controlli sul rispetto della normativa (art. 7, comma 9) e una “progressiva ricollocazione” dei punti della rete fisica di raccolta dei punti gioco per tener conto della presenza nel territorio di scuole, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi (art. 7, comma 10).

17.5. Benché non sia stato emanato il decreto ministeriale che avrebbe dovuto indicare i criteri e indirizzi, le amministrazioni regionali e locali hanno pertanto legittimamente adottato, in assenza di una normativa di coordinamento di ambito statale, propri regolamenti in materia, avuto riguardo alla competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute e alle attribuzioni dei comuni in tale ambito, secondo quanto in precedenza osservato.

17.6. In tale contesto la Corte Costituzionale ha ritenuto plausibile l’interpretazione dell’art. 50, comma 7, d.lgs. 267 del 2000 avallata dalla giurisprudenza amministrativa come in grado di autorizzare i sindaci a disciplinare gli orari delle sale giochi e degli esercizi nei quali sono installate le apparecchiature da gioco, anche in funzione di contrasto dei fenomeni di c.d. ludopatia, fornendo un fondamento legislativo a detto potere; in particolare, la Corte ha richiamato l’evoluzione della giurisprudenza amministrativa la quale “*ha elaborato un’interpretazione dell’art. 50, comma 7, del d.lgs. 267 del 2000, compatibile con i principi costituzionali evocati, nel senso di ritenere che la stessa disposizione censurata fornisca un fondamento legislativo al potere sindacale in questione*”, ciò nel senso che, in forza della generale previsione dell’articolo 50, comma 7, d. lgs. 267 del 2000, “*il Sindaco può disciplinare gli orari*

*delle sale giochi e degli esercizi nei quali siano installate apparecchiature per il gioco e che ciò può fare per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica ovvero della circolazione stradale” (sentenza 18 luglio 2014 n. 220) (...)” (Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2020, n. 4119).*

La Corte costituzionale con tale sentenza ha riconosciuto inoltre un'estensione del potere di intervento comunale anche in ordine alle limitazioni della distribuzione sul territorio delle sale da gioco, attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai cosiddetti luoghi sensibili, rilevando la sua riconducibilità alla potestà degli enti locali in materia di pianificazione e governo del territorio, rispetto alla quale la Costituzione e la legge ordinaria conferiscono al comune le relative funzioni.

A tal fine ha richiamato la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, n. 2710/2012), secondo cui l'esercizio del potere di pianificazione non può essere inteso solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma deve essere ricostruito come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti.

17.7. Pertanto la censura attorea è destituita di fondamento atteso che il rilascio delle concessioni di suolo pubblico rientra nelle competenze del Comune che ben può vagliare, nel contemperamento degli opposti interessi, la meritevolezza di detto rilascio anche nell'ottica del contrasto dei fenomeni di ludopatia.

Infatti sussistono interessi pubblici e generali, non contenuti in quelli economico – finanziari, fatti valere da parte appellante, o relativi alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (tutelati dall'autorizzazione questorile), ma estesi anche, oltre che alla quiete pubblica (in ragione dei non improbabili disagi derivanti dalla collocazione delle sale gioco in determinate zone cittadine più o meno densamente

abitate a causa del possibile congestionamento del traffico o dell'affollamento dei frequentatori), alla salute pubblica, quest'ultima in relazione al pericoloso fenomeno, sempre più evidente, della ludopatia (quasi testualmente, Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2020, n. 5223).

17.8. E' stato al riguardo evidenziato da questo Consiglio di Stato – proprio con riferimento alla libertà di iniziativa economica e alla sua comprimibilità - che anche la giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. ammette le idonee restrizioni alla disciplina europea in tema di libertà d'impresa qualora giustificate da esigenze imperative connesse all'interesse generale, *“come ad esempio la tutela dei destinatari del servizio e dell'ordine sociale, la protezione dei consumatori, la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco”* (cfr. sentenza 24 gennaio 2013, nelle cause riunite C-186/11 e C-209/11, e sentenza 19 luglio 2012, nelle cause riunite C-213/11, C-214/11 e C-217/11), *“con conseguente legittima introduzione, da parte degli Stati membri (e delle loro articolazioni ordinamentali), di restrizioni all'apertura di locali adibiti al gioco, a tutela della salute di determinate categorie di persone maggiormente vulnerabili in funzione della prevenzione della dipendenza dal gioco (interesse fondamentale, salvaguardato dallo stesso Trattato CE)”* (ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 11 settembre 2013, n. 4498).

17.9. Analogamente la Corte di giustizia, con sentenza del 22 ottobre 2014, C-344/13 e C367/13, nell'ambito della materia che ci occupa, nel bilanciamento tra libertà economica e tutela della salute, ha dato prevalenza a quest'ultima.

Ed invero gli articoli 36 e 52 del TFUE, ammettono le misure derogatorie in materia di libera circolazione delle merci e di prestazione dei servizi *“che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica”*.

17.10. La Corte di giustizia, con sentenza 22 gennaio 2015, c 463-2013, *“Stanley International Betting Ltd c. Ministero dell'Economia e delle Finanze”*, in relazione alla libera prestazione di servizi - giochi d'azzardo, ha al riguardo evidenziato : *“secondo una*

*giurisprudenza costante, le restrizioni alle attività dei giochi d'azzardo possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco (sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata)”.*

Con l'indicata pronuncia la Corte ha altresì precisato che “*Tuttavia, si deve ricordare il carattere peculiare della disciplina dei giochi d'azzardo, che rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri notevoli divergenze di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione europea, spetta al singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala di valori, le esigenze che la tutela degli interessi coinvolti comporta, tenendo presente che, nell'ambito di una controversia sottoposta alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'identificazione degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla normativa nazionale rientra nella competenza del giudice del rinvio (sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata).*

*Per tale ragione, in questo specifico settore, le autorità nazionali dispongono di un ampio potere discrezionale per stabilire quali siano le esigenze che la tutela del consumatore e dell'ordine sociale comporta e, a condizione che siano inoltre rispettati i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno Stato membro decidere se, nel contesto dei legittimi scopi da esso perseguiti, sia necessario vietare totalmente o parzialmente attività riconducibili ai giochi e alle scommesse, oppure soltanto limitarle e prevedere a tal fine modalità di controllo più o meno rigorose (v. sentenza Digibet e Albers, EU:C:2014:1756, punto 32 e la giurisprudenza ivi citata)”.*

17.11. La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha pertanto, a tale stregua, ribadito che il Trattato CE “*fa salve eventuali restrizioni imposte dai singoli Stati membri giustificate, tra l'altro, anche da motivi di tutela della salute pubblica e della vita delle persone – nel territorio di uno stato membro sono ammissibili restrizioni che vadano sino al divieto delle lotterie e di altri giochi a pagamento con vincite in denaro, trattandosi di un divieto pienamente*

*giustificato da superiori finalità di interesse generale*” (cfr. Cons. Stato, sez. V, 21 marzo 2024, n. 2785; 8 agosto 2018, n. 4867; sez. VI, 20 maggio 2014 n. 2542).

17.12. Il motivo pertanto appare destituito di fondamento, avuto riguardo per un verso alla prevalenza della tutela della salute pubblica cui appare improntata la previsione dell’art. 8, comma 15 del Regolamento Giochi, rispetto agli interessi economici finanziari degli esercenti che detengono apparecchiature per l’esercizio del gioco lecito, in conformità con l’indicata normativa regionale, e per altro verso al rilievo che l’indicata prescrizione regolamentare non vieta affatto ai negozi generalisti la detenzione di apparecchiature per l’esercizio del gioco lecito, ma rimette in definitiva alla scelta di detti esercenti la decisione circa la dismissione di dette apparecchiature ai fini dell’ottenimento, anche in sede di rinnovo, della concessione di suolo pubblico, in grado di determinare maggiori introiti riferiti all’attività principale di bar ristorante, da ascrivere pertanto tra le misure premiali previste dall’art. 20 comma 3 lett c) della l.r. n. 6 del 2015, alla luce di quanto innanzi ampiamente esposto.

17.13. Pertanto del tutto priva di pregio appare l’assunto indimostrato da cui muove la censura attorea circa l’asserito intendimento del Comune di spostare l’intera clientela del settore verso il [REDACTED], i cui introiti sono appannaggio dello stesso Comune.

Ed invero la disposizione dirigenziale, al pari della norma regolamentare (art. 8, comma 15 Regolamento comunale in materia di giochi) non vieta agli esercizi di somministrazione la possibilità di continuare a detenere apparecchi di gioco: questi ultimi, dunque, al pari del Casinò di [REDACTED] ben possono, come dedotto dal Comune, *“svolgere in contemporanea e senza alcuna limitazione sia l’attività di ristorazione, sia quella di offerta di gioco tramite apparecchi da gioco”*, sebbene senza l’utilizzo di un plateatico.

18. L’appello va pertanto respinto.

19. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna parte appellante alla refusione delle spese di lite in favore del Comune di ████████, liquidate in complessivi euro 3.000,00, oltre oneri accessori, se dovuti, come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Maggio, Presidente FF

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Diana Caminiti**

**IL PRESIDENTE**  
**Alessandro Maggio**

IL SEGRETARIO