

Pubblicato il 29/11/2016

N. 00337/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00097/2014 REG.RIC.

N. 00164/2014 REG.RIC.

N. 00292/2014 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 97 del 2014, proposto dalla Magazine Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Guglielmo Saporito, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Daniela Barigazzi in Parma, via Repubblica, 97;

contro

Comune di Reggio nell'Emilia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Santo Gnoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Matteo Sollini in Parma, borgo Antini, 3;
AAMS - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale di Bologna, domiciliata in Bologna, via Guido Reni 4;
Regione Emilia Romagna non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Associazione Onlus "Centro Sociale Papa Giovanni XXIII", in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Silena Ciriesi, Lara Negri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Ollari in Parma, borgo Zaccagni, 1;

sul ricorso numero di registro generale 164 del 2014, proposto dalla Magazine Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Guglielmo Saporito, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Daniela Barigazzi in Parma, via Repubblica, 97;

contro

Comune di Reggio nell'Emilia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Santo Gnoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Matteo Sollini in Parma, borgo Antini, 3;
AAMS - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, Regione Emilia Romagna non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Associazione Onlus "Centro Sociale Papa Giovanni XXIII", in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Silena Ciriesi, Lara Negri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Ollari in Parma, borgo Zaccagni, 1;

sul ricorso numero di registro generale 292 del 2014, proposto da: Magazine Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa

dall'avvocato Guglielmo Saporito, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Daniela Barigazzi in Parma, via Repubblica, 97;

contro

Comune di Reggio nell'Emilia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Santo Gnoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Matteo Sollini in Parma, borgo Antini, 3; Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Regione Emilia Romagna non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:
Associazione Onlus "Centro Sociale Papa Giovanni XXIII", in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Silena Ciriesi, Lara Negri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Ollari in Parma, borgo Zaccagni, 1;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 97 del 2014:

della nota del 17 gennaio 2014 del Servizio Edilizia del Comune di Reggio Emilia che rigetta la richiesta di approvare il pre-progetto di un piano urbanistico di attuazione PUA denominato AP19;

della nota del 17 gennaio 2014 del predetto Servizio, che preavvisa il rigetto della domanda di permesso di costruire PG 27778 del 24 settembre 2013 nel PUA AP19 per mancanza di pre-progetto approvato;

e per l'accertamento della validità della convenzione intercorsa tra il Comune di Reggio Emilia e la soc. Magazine in data 19 ottobre 2009 (delibera Consiglio Comunale 23 marzo 2009 n. 5434) e degli usi previsti in detta convenzione.

quanto al ricorso n. 164 del 2014:

della nota del 6 dicembre 2013 del Servizio Edilizia del Comune di Reggio Emilia, che preannuncia il mancato accoglimento di un'istanza (p.g. 27598/2013), con la quale la ricorrente chiede di approvare il pre-progetto di un piano urbanistico di attuazione (PUA) denominato AP19;

della delibera del Consiglio Comunale di Reggio Emilia n. 196 del 2 dicembre 2013, "interpretazione autentica in ordine alla definizione dell'uso B17 di cui all'art. 1.6.1 del vigente regolamento urbanistico edilizio e comparazione con l'uso U2/9.2 del PRG 2001";

della delibera del Consiglio Comunale di Reggio Emilia n. 51 del 25 marzo 2013 avente ad oggetto "controdeduzioni ed approvazione della prima modifica normativa al vigente RUE per correzione errori materiali, adeguamenti a norme sovraordinate e sopravvenute, integrazioni e specificazioni al disposto regolamentare";

nonché per l'accertamento della validità della convenzione intercorsa tra il Comune di Reggio Emilia e la società Magazine in data 19 ottobre 2009 (delibera Consiglio Comunale 23 marzo 2009 n. 5434) e degli usi previsti in detta convenzione.

quanto al ricorso n. 292 del 2014:

della nota PS 828/2014 del 10 febbraio 2014 con la quale il servizio edilizia del Comune di Reggio Emilia ha comunicato il rigetto della richiesta del permesso di costruire PG 27778 del 24 settembre 2013 per la realizzazione di modifiche nella distribuzione interna e cambio di destinazione d'uso di un immobile sito all'interno del PUA (Piano urbanistico di attuazione) denominato AP 19 posto tra le vie Ghisleri e Martiri di Piazza Tien An Menn in località Pieve di Modollena di Reggio Emilia

nonché degli atti preordinati, connessi e consequenziali attinenti al procedimento edilizio sfociato nell'atto sopra indicato.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Reggio Emilia e di AAMS - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2016 il cons. Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso, spedito per la notifica il 21 marzo 2014 e depositato il successivo 25 marzo, la società Magazine srl, impugna gli atti, meglio descritti in epigrafe, mediante i quali viene negata la possibilità di insediamento di una sala bingo, con attrezzature ludiche accessorie, nell'immobile oggetto di un preprogetto in variante al PUA, e trasmesso preavviso di diniego del relativo permesso di costruire.

Nei confronti di questi ultimi atti la ricorrente deduce il difetto di motivazione e l'errata ponderazione degli interessi pubblici e privati in tema di localizzazione di sale gioco quale vizio autonomo.

Esponde la ricorrente quanto segue:

- la società Magazine è proprietaria di un immobile situato in un'area soggetta a Piano Particolareggiato di Iniziativa Privata denominato AP 19, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 5434/77 del 23/3/2009 in attuazione del PRG del 2001;

- il 10 ottobre 2009 è stata stipulata la convenzione che prevede l'uso U2/9.2 (attrezzature per il tempo libero, lo spettacolo e le fiere), conformemente a quanto previsto dal P.I.P.;

- il 23 marzo 2013 la Magazine ha ottenuto il permesso di costruire p.g. 2012/1918 ed ha realizzato il complesso immobiliare, comunicando in data 18/9/2013 la volontà di imprimere al manufatto una delle previste destinazioni;
 - l'immobile è stato individuato dalla Easy Bet srl, concessionaria per il gioco del Bingo con autorizzazione n. 050/08/R, per lo svolgimento dell'attività (e stipulato contratto di locazione il 18 settembre 2013);
 - l'Agenzia dei Monopoli ha giudicato favorevolmente tale collocazione;
 - il 20/9/2013 con istanza p.g. 27778 la società ha chiesto il titolo edilizio per modifiche di distribuzione interna e cambio di destinazione d'uso della struttura commerciale;
 - con nota p.s. 9477 del 6/12/2013 l'amministrazione ha preannunciato di non potere approvare il progetto p.g. 27598 in quanto l'uso U2/9.2 sarebbe stato sostituito da altro uso, in quanto la sala bingo non apparterebbe più al predetto uso in forza di una variante al RUE del 19/11/2013 n. 201 su precedente modifica del RUE, approvata con delibera n. 51 del 25/3/2013 che ha introdotto, all'art. 1.61 del RUE, l'uso B17, rubricato "attività ludico-ricreative con problematiche di impatto. Attività ludiche svolte in pubbliche sale da gioco, compresi quegli esercizi dedicati esclusivamente al gioco con apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 T.U.L.P.S. (VLT, slot, sale bingo, sale scommesse)";
 - con delibera n. 196 del 2 dicembre 2013 il Consiglio comunale ha precisato che la definizione dell'uso U2/9.2 del PRG 2001 non comprende le attività ludiche con problematiche di impatto;
 - il 6 dicembre 2013 il Comune respinge l'istanza di apertura della sala Bingo.
- Avverso gli atti gravati la ricorrente articola i seguenti motivi di doglianza:
- 1) violazione del Piano di dettaglio (PUA) approvato con delibera del Consiglio Comunale 5434/2009 nonché della convenzione attuativa del 19/10/2009, degli artt. 86, 88 e 110 T.U.L.P.S. 773/1931, errore nei presupposti, difetto di

motivazione, travisamento, sviamento, nella parte in cui confina in zona B17 solo le attività ludiche svolte in una sala giochi con apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 T.U.L.P.S., benché queste ultime siano soggette a maggiori controlli e siano dotate di standard dissuasivi. Rileva peraltro la ricorrente che nelle sale bingo le attività AWP e VLT sono minoritarie, con conseguente illegittimità della ricomprensione delle sale bingo nell'uso B17;

2) violazione del principio di irretroattività delle norme di piano e del concetto di resistenza del piano urbanistico di dettaglio (artt. 29 e 31 l.r. Emilia Romagna 20/2000) e degli artt. 1362, 1371 c.c. e 11 disp. prel., in quanto l'uso garantito dal Piano di Dettaglio, la cui durata è decennale, ha fatto sorgere un legittimo affidamento violato dai successivi provvedimenti, i quali non avrebbero potuto intervenire sulle disposizioni del Piano di Dettaglio in quanto ultrattive, secondo il meccanismo di successione delle leggi nel tempo, laddove una norma sopravvenuta generale non può derogare ad una norma anteriore speciale;

3) violazione delle norme indicate nei precedenti motivi, illogicità, difetto di motivazione, sviamento, disparità di trattamento, equiparazione di casi diseguali, violazione del divieto di retroattività per trattamenti deteriori, in quanto l'esclusione retroattiva delle sale giochi avrebbe operato solo per quelle da collocarsi in zona U2/9.2 mentre risultano autorizzate nel territorio due sale bingo e quattro agenzie scommesse;

4) violazione delle norme indicate nei motivi sub 1, 2 e 3, eccesso di potere per sviamento, violazione del principio di interpretazione logica e di irretroattività posti dall'art. 1362, 1371 c.c. e 11 disp. Prel., dell'art. 6, comma 2 e 3 l.r. Emilia Romagna 5/2013 e dell'art. 7, comma 10, d.l. 158/2010, in quanto, contrariamente a quanto disposto dalla delibera consiliare n. 201 del 19/11/2012, l'uso B17 introdotto con l'art. 1.6.1 del RUE non persegue alcuno degli scopi previsti, non correggendo errori materiali né adeguando il RUE a norme sovraordinate o

sopravvenute. Non rientra, secondo la ricorrente, in tale ipotesi la modifica dell'art. 110 T.U.L.P.S., determinata da aspetti tecnici di gestione del gioco, non influenti sulla ubicazione territoriale e sui carichi urbanistici. La disincentivazione del gioco, inoltre, non rientra nel contenuto tipico del RUE. Lo stesso Decreto Balduzzi (artt. 5 e 7 del d.l. 158/2012) non prevede esclusioni;

5) violazione degli artt. 7, comma 6, 50, 107 comma 1 del d.lgs. 267/2000, eccesso di potere per sviamento, incompetenza, laddove la modifica urbanistica introdotta con la delibera 35612 del 2 dicembre 2013 è stata determinata dal parere emesso da consulenti esterni con espropriazione delle competenze, e senza motivare sulla urgenza e la necessità del parere legale;

6) incompetenza, violazione del contenuto tipico del RUE e conflitto con provvedimenti statali, violazione del d.lgs. 496/1948 (competenze dello stato sui giochi) e del DM Finanze 31/1/2000 n. 29, in quanto le delibere impugnate avrebbero invaso competenze statali in materia di disciplina dei giochi, mentre la tutela della salute e delle politiche sociali può solo imporre distanze da luoghi sensibili, non zonizzazioni di dettaglio;

7) violazione dell'art. 3 della legge 241/90, carenza di motivazione, errore procedurale nell'adozione di modifiche alla pianificazione (artt. 28, 29, 31, 33, 35 A13, A14bis, A15 legge regionale 20/2000) per violazione delle garanzie partecipative

8) violazione degli artt. 1, 2, 2bis, legge 241/90, 18 l.r. Emilia Romagna 15/2013, violazione del divieto di aggravio del procedimento, tardività della richiesta di chiarimenti, sviamento di potere, in quanto l'amministrazione avrebbe adottato il provvedimento di diniego del permesso di costruire quando era già decorso il termine di conclusione del procedimento, pur calcolando l'interruzione a seguito della richiesta di integrazione documentale, con conseguente formazione del provvedimento tacito di assenso;

9) errore nei presupposti, travisamento, in quanto nel punto 1, p. 1 del provvedimento 9477/2013 datato 6.12.2013 si afferma che la variante al pre-progetto coinvolgerebbe anche l'Istituto interdiocesano per il sostentamento del Clero, in quanto quest'ultimo non è titolare di alcun diritto reale sull'area sulla quale la società ricorrente vuole intervenire;

10) errore nei presupposti, travisamento, in quanto nel punto 2 del provvedimento 9477/2013 datato 6/12/2013 si afferma che il trasferimento di SU dal subcomparto B al sub comparto A sia in contrasto con l'art. 6.3 delle norme tecniche di attuazione del PUA, mentre tale traslazione è possibile a norma dell'art. 6.5 delle stesse norme di attuazione del PUA ove ammette variazione di superfici utili tra subcomparti.

L'8 aprile 2014 l'Associazione Onlus "Centro Sociale Papa Giovanni XXIII" (d'ora in poi Onlus) deposita atto di intervento ad opponendum e, con successiva memoria, eccepisce l'inammissibilità del ricorso per violazione della regola dell'alternatività del ricorso straordinario rispetto al ricorso giurisdizionale, per omessa impugnativa del provvedimento finale di diniego del permesso di costruire e per mancata impugnazione delle delibere consiliari del comune n. 196/2013 e 51/2013, oltre a controdedurre nel merito.

Il 12 aprile 2014 si è costituito il Comune di Reggio Emilia con una memoria con la quale resiste nel merito.

Il 5 maggio 2014 si è costituita l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato per chiedere la reiezione del ricorso ove non inammissibile.

Con ordinanza n. 65/2014 il Tribunale respinge la richiesta misura cautelare.

Con il secondo ricorso, rg. n. 164/2014, spedito per la notifica il 26 maggio 2014 e depositato il 28 maggio 2014, la ricorrente traspone in sede giurisdizionale davanti a questo Tar il ricorso straordinario avverso gli atti meglio descritti in epigrafe, articolando i medesimi motivi di doglianza contenuti nel ricorso rg. n. 97/2014.

Con atto di intervento depositato il 18/6/2014 si è costituita l'Onlus anche in questo gravame ed in pari data si è costituito il Comune di Reggio Emilia con memoria nella quale resiste ed eccepisce la tardività del ricorso avverso la delibera del Consiglio Comunale del 25 marzo 2013 di controdeduzioni e approvazione della variante al RUE, nonché l'inammissibilità per difetto di interesse, in quanto non riguarda il comparto "Ap19" ove sono localizzate le aree della ricorrente.

Con ordinanza n. 66/2014 il Tribunale respinge la richiesta misura cautelare.

Con il terzo ricorso, rg. n. 292/2014, notificato il 22 ottobre 2014 e depositato il successivo 24 ottobre, la ricorrente traspone in sede giurisdizionale davanti a questo Tar il ricorso straordinario avverso il rigetto della richiesta del permesso di costruire PG 27778 del 24 settembre 2013 per la realizzazione di modifiche nella distribuzione interna e cambio di destinazione d'uso di un immobile sito all'interno del PUA, articolando i medesimi motivi di doglianza contenuti nel ricorso rg. n. 97/2014 e 164/2014.

Con memoria depositata il 17 novembre 2014 si è costituito il Comune che resiste nel merito e chiede il rigetto del ricorso.

Il 17 novembre 2014 si costituisce l'Onlus Centro Sociale Papa Giovanni XXIII, in qualità di interveniente ad opponendum, che con successiva memoria eccepisce l'inammissibilità del ricorso per violazione della regola dell'alternatività del ricorso straordinario rispetto al ricorso giurisdizionale e controdeduce nel merito a sostegno della infondatezza del gravame.

Con ordinanza n. 127/2014 il Tribunale respinge la richiesta misura cautelare.

Seguono altre memorie e repliche in tutti e tre i ricorsi sopra richiamati, tutte di analogo tenore con le quali le parti insistono nelle rispettive difese.

Alla pubblica udienza del 16 novembre 2016 i ricorsi sono trattenuti in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente il Collegio riunisce i tre ricorsi in considerazione della connessione oggettiva e soggettiva nonché della identità dei motivi di doglianza.

I ricorsi sono infondati e ciò esime il Collegio dallo scrutinio delle eccezioni in rito proposte dal Comune intimato e dalla Associazione Onlus, interveniente ad opponendum.

Gli atti oggetto dei ricorsi, oltre ai relativi preavvisi ex art. 10 bis l. 241/90 per quanto concerne i provvedimenti di rigetto delle domande presentate dalla ricorrente, sono i seguenti:

- il diniego di approvazione del pre-progetto in variante del preprogetto di comparto originario, approvato nel gennaio 2012 su istanza di entrambi i proprietari delle aree del comparto, Magazine s.r.l. e Istituto Diocesano di sostegno del Clero, relativo ad un piano urbanistico di attuazione (PUA), denominato AP19, approvato nel 2009;
- il diniego del permesso di costruire con modificazioni interne e cambio destinazione d'uso, conforme al suddetto preprogetto in variante;
- la delibera del Consiglio Comunale di Reggio Emilia n. 51 del 25 marzo 2013 che ha modificato il RUE, introducendo l'uso B17 per le attività ludico ricreative con problematiche di impatto;
- la delibera del Consiglio Comunale di Reggio Emilia n. 196 del 2 dicembre 2013, relativa a "interpretazione autentica in ordine alla definizione dell'uso B17 di cui all'art. 1.6.1 del vigente regolamento urbanistico edilizio e comparazione con l'uso U2/9.2 del PRG 2001" con la quale è stato chiarito che l'uso U2/9.2 (attrezzature per il tempo libero lo spettacolo e le fiere), di cui all'art. 21 delle NTA del PRG 2001, non comprende le attività ludico ricreative con problematiche di impatto, con ciò precludendo l'approvazione del progetto di realizzare un immobile da destinare al gioco del bingo.

In sostanza la ricorrente si duole della disciplina sopravvenuta alla stipula del piano convenzionato, avvenuta con atto in data 19 ottobre del 2009, a seguito dell'approvazione del Piano particolareggiato di Iniziativa Pubblica con delibera del Consiglio Comunale n. 5434/77 del 23/3/2009, che originariamente avrebbe, a suo dire, consentito la localizzazione di una sala bingo in un immobile da realizzare nell'ambito del comparto AP19.

Le delibere sopravvenute nel 2013, modificando l'art. 1.61 del RUE, hanno introdotto l'uso B17, rubricato "attività ludico-ricreative con problematiche di impatto" ed hanno escluso la compatibilità dell'uso U2/9.2 del PRG 2001 con dette attività.

Appare evidente dalla documentazione versata in atti, né la circostanza è contestata, che l'insediamento, in parte degli immobili da realizzare nell'area di proprietà, di una sala bingo, una sala slot e una sala scommesse, viene prevista solo con le istanze di variante del preprogetto e del permesso di costruire, presentate nel settembre 2013, in coincidenza con la stipula del contratto di locazione tra l'odierna ricorrente e la Easy Bet srl avvenuta il 18 settembre 2013.

Nella comunicazione dei motivi ostativi alla istanza di approvazione in variante del preprogetto il Comune ha evidenziato che:

- la variante risulta sottoscritta da una sola delle proprietarie delle aree interessate dall'intervento;
- la possibilità di trasferimento di Superficie Utile dal sub-comparto B al sub comparto A è in contrasto con quanto riportato dall'art. 6.3 delle NdA del PUA, che prevede la possibilità di realizzare una SU massima di 8700 mq nel sub-comparto A, trasferendo, semmai, nel sub comparto B la quota non attuata nel primo di detti subcomparti ;
- l'interpretazione autentica fornita dal Consiglio Comunale in ordine alla definizione dell'uso B17 di cui all'art. 1.61.1 del vigente regolamento urbanistico

edilizio e comparazione con l'uso U2/9.2 del PRG 2001 esclude che quest'ultimo uso possa ricomprendere attività ludico ricreative con problematiche di impatto.

Nel diniego definitivo il Comune ha confermato le sopra descritte ragioni del diniego, nonché i motivi di dissenso rispetto alle osservazioni proposte da Magazine srl.

Ciò premesso, la ricorrente, con il primo motivo, denuncia la violazione del Piano di dettaglio (PUA), approvato con delibera del Consiglio Comunale 5434/2009 nonché della convenzione attuativa 19/10/2009, presupponendo che detto Piano e la convenzione attuativa stipulata prevedessero la destinazione a sala giochi oggi negata.

Il motivo è infondato.

L'immobile nel quale, con la domanda di variante presentata nel settembre 2013, la ricorrente intende insediare le sale giochi, prevedeva, nel PUA approvato nel 2009, una destinazione a deposito e magazzino, destinazione classificata U3/2 nel PRG del 2001 e non U2/9.2.

Ne consegue che nessuna violazione del Piano è configurabile ove sia stata respinta una variante che prevede una destinazione totalmente diversa da quella di cui si tratta e che è stata oggetto dell'accordo con il comune, senza considerare che la ricorrente ha presentato una variante relativa ad immobili di cui non risulta proprietaria esclusiva (v. oltre) e che attiene ad un piano attuativo sottoscritto anche da altro soggetto attuatore.

Nemmeno può configurarsi una applicazione retroattiva, come denunciato con il secondo motivo di gravame, delle previsioni di cui alla delibera n. 51 del 25/3/2013 che ha introdotto, all'art. 1.61 del RUE, l'uso B17, rubricato "attività ludico-ricreative con problematiche di impatto" e della delibera n. 196 del 2 dicembre 2013, con cui il Consiglio comunale ha precisato che la definizione dell'uso U2/9.2 del PRG 2001 non comprende le attività ludiche con

problematiche di impatto, in quanto la seconda ha valore interpretativo della modifica introdotta con la prima.

L'interpretazione dell'uso B17, in relazione all'uso U2/9.2, è stato, infatti, sollecitato dal Servizio Pianificazione e Qualità del Comune di Reggio, proprio per accertare l'ambito di applicazione voluto dall'organo di indirizzo politico in sede di modifica dell'art. 1.61 del RUE.

Il suddetto uso B17 comprende "Attività ludiche svolte in pubbliche sale da gioco, compresi quegli esercizi dedicati esclusivamente al gioco con apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULP (VLT, slot, sale bingo, sale scommesse)".

Con tale disposizione il Comune ha quindi scelto di localizzare tali attività negli ambiti specializzati per attività produttive classificati ASP2.

L'impatto delle sale bingo, e delle sale giochi in genere, è anche evidente sulla circolazione stradale, ove si impone la previsione di adeguati standard urbanistici (in particolare aree per il parcheggio) e nel caso di specie tale impatto è concretamente evidenziato dal numero di postazioni previste nella sala bingo da costruirsi (500 postazioni).

I sopra evidenziati profili depongono per la esclusione delle attività di impatto sociale in aree prive di idonei standard, con conseguente localizzazione in ambiti specializzati.

Ne consegue che l'introduzione di un uso ad hoc per le attività ludico-ricreative di impatto sociale deve farsi risalire alla delibera del 25 marzo 2013, adottata anteriormente alla richiesta variante del preprogetto e del permesso di costruzione con mutamento di destinazione d'uso, che sono state presentate sei mesi dopo (settembre 2013).

Per quanto detto, la ricorrente non poteva vantare alcun legittimo affidamento, avendo stipulato un PUA ed un preprogetto per una destinazione a magazzini e depositi ed avendo presentato la istanza di variante e del permesso dopo la

modifica del RUE in ordine all'uso B17 e la localizzazione di tale uso in area classificata ASP 2.

Né la ricorrente poteva fare affidamento sulla assunta ricomprensione delle sale giochi (Bingo e VLT) nelle attività ricreative previste dal PRG del 2001, epoca nella quale non vi era ancora la possibilità di aprire sale giochi di questo tipo, posto che l'art. 110 del T.U.L.P., in vigore all'epoca della redazione del Piano, vietava l'installazione di apparecchi e congegni per il gioco d'azzardo nei luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Anche il secondo motivo va, quindi, respinto poiché infondato.

Con il terzo motivo la ricorrente denuncia la disparità di trattamento senza allegare elementi atti a configurare come identiche le strutture che si assumono avere avuto un diverso trattamento.

Deve a tale riguardo ritenersi che le strutture a cui si riferisce il ricorrente siano state assentite in data anteriore alla introduzione dell'uso B 17 in data 25 marzo 2013 con delibera n. 9602, come appare evidente dalla circostanza che si parla di attività già in essere, senza considerare che ove si tratti di permessi rilasciati in violazione delle previsioni del RUE e quindi illegittimi, ciò non inficia la legittimità dei provvedimenti qui impugnati, dovendo semmai indurre il Comune ad esercitare i suoi poteri di autotutela.

Con il quarto motivo la ricorrente denuncia la violazione della delibera consiliare n. 201 del 19/11/2012, in quanto l'uso B17, introdotto con l'art. 1.6.1 del RUE, non persegue alcuno degli scopi previsti dalla sopra richiamata delibera, non correggendo errori materiali né adeguando il RUE a norme sovraordinate o sopravvenute. Non rientra, secondo la ricorrente, in tale ipotesi la modifica dell'art. 110 T.U.L.P.S. determinata da aspetti tecnici di gestione del gioco, non influenti sulla ubicazione territoriale e sui carichi urbanistici. La disincentivazione del gioco, inoltre, non rientrerebbe nel contenuto tipico del RUE.

Il motivo è infondato.

Il Comune con la localizzazione delle attività ludico ricreative di impatto in aree specializzate con determinati standard urbanistici ha anticipato le previsioni di cui all'art. 6, comma 2, della l.r. Emilia Romagna 5/2013 ("Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate"), ove ha stabilito che "Al fine di perseguire le finalità di cui all'articolo 1 della presente legge e gli obiettivi di cui all'articolo 2 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), i Comuni possono dettare, nel rispetto delle pianificazioni di cui all'articolo 7, comma 10, del decreto legge n. 158 del 2012, convertito dalla legge n. 189 del 2012, previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco."

Il giudice delle leggi a tale riguardo ha chiarito che l'art. 7, comma 10, del d.l. 158/2012, ha ad oggetto la tutela della salute (sotto forma di prevenzione delle ludopatie) e non l'ordine pubblico, quindi rientra nella potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (v. C. Cost. 300/2011).

L'art. 6 della l.r. Emilia Romagna 5/2013 consente ai Comuni di dettare criteri per la localizzazione delle sale gioco e, non essendo stati ancora definiti il decreto interministeriale e le conseguenti pianificazioni statali, esiste il potere comunale di disciplinare la materia, tanto più che l'art. 7 prevede la rilocalizzazione dei punti della rete di raccolta, così presupponendo la legittimità delle pianificazioni locali previgenti (cfr. CdS III 579/2016).

Alla luce del quadro normativo richiamato, la nuova disposizione del RUE risulta, da un lato, in linea con le prescrizioni in materia di salute, introdotte dal legislatore nazionale con il Decreto Balduzzi, e dall'altro fa fronte all'impatto che attività quali quelle di cui si tratta hanno sul contesto urbano, la viabilità e l'inquinamento

acustico, esercitando i propri poteri di pianificazione e di governo del territorio (v. sent. 300/2011 in merito alla l.p. Bolzano).

In un altro arresto la Corte Costituzionale ha sottolineato che il “potere di limitare la distribuzione sul territorio delle sale da gioco attraverso l'imposizione di distanze minime rispetto ai cosiddetti luoghi sensibili, potrebbe altresì essere ricondotto 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” (sent. n. 220/2014), richiamando, a supporto di tale tesi, l'orientamento del Consiglio di Stato, condiviso dal Collegio, secondo il quale 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 (cfr. Cons. Stato, IV, n. 2710/2012).

Ne consegue che la mancata fissazione di “parametri di distanza da luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale”, alla data in cui il Comune di Reggio Emilia ha disciplinato l'uso specifico per le sale da gioco del tipo bingo e VLT, non impedisce l'esercizio dei concorrenti poteri, rivolti alle medesime finalità, delle Regioni e degli Enti locali.

“Per le considerazioni esposte, sembra evidente che l'art. 6 della l.r. Emilia Romagna 5/2013, nel richiedere che le “previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco” siano adottate “nel rispetto delle pianificazioni” statali, non attribuisce a queste ultime il valore di presupposto necessario, ma richiede soltanto che le previsioni dettate nell'esercizio del potere di

pianificazione comunale non si pongano in contrasto con le previsioni stabilite a livello nazionale.” (così CdS III 579/2016).

Per quanto osservato i provvedimenti impugnati vanno esenti dalle censure dedotte con il quarto motivo di doglianza.

Con il quinto motivo la ricorrente censura l'iter attraverso il quale è stata adottata la delibera n. 35612 del 2 dicembre 2013, con particolare riguardo al contenuto del parere legale richiesto che avrebbe generato espropriazione di competenze e senza motivare in ordine all'urgenza.

Il motivo è inammissibile per carenza di interesse.

Come già affermato, la previsione che preclude l'accoglimento della variante e del permesso richiesto dalla ricorrente è contenuta nella delibera n. 51 del 25/3/2013 che ha introdotto, all'art. 1.61 del RUE, l'uso B17, rubricato "attività ludico-ricreative con problematiche di impatto".

Ne consegue l'irrilevanza della successiva delibera interpretativa del dicembre 2013, sollecitata dalla verifica della possibilità di una sostanziale disapplicazione delle nuove previsioni per i comparti ove erano previsti gli usi U2/9.2.

Essa avrebbe, al più, potuto consentire una deroga alla previsione di RUE (art. 1.6.1) in favore della ricorrente.

E' quanto si ricava dalla nota della Responsabile del Servizio Pianificazione e Qualità Urbana del novembre 2013.

Non essendo in discussione che le attività che si vorrebbero insediare hanno un impatto sociale che le contraddistingue, il Servizio Pianificazione e Qualità Urbana, già ad una prima disamina della richiesta, aveva ritenuto necessario un intervento degli organi di indirizzo politico per poter chiarire l'ambito di applicazione dell'uso U2/9.2 alle attività di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S.

In nessun caso l'annullamento della delibera del dicembre 2013 potrebbe incidere sulla legittimità degli altri atti impugnati, con conseguente irrilevanza della censura che la investe.

Il motivo è peraltro infondato non ravvisandosi alcuno spossessamento di competenze, essendosi il Comune limitato a chiedere un parere ed avendo, quindi, deliberato in merito all'ambito di applicazione di una prescrizione di RUE.

Con il sesto motivo la ricorrente insiste sulle competenze statali in materia di giochi e la correlativa incompetenza comunale in materia di localizzazione di dette attività.

Si rimanda pertanto a quanto osservato sopra, nello scrutinio del quarto motivo, precisandosi che le delibere impugnate non attengono alla disciplina del gioco, distinguendo il gioco lecito da quello illecito, né incidono sulla installazione dei giochi leciti, ma si limitano a localizzare quelle attività ludico ricreative che per il loro impatto socio-sanitario e urbanistico, sulla viabilità e l'inquinamento acustico, rientrano pienamente nel governo del territorio come inteso dalla giurisprudenza amministrativa, nel rispetto delle competenze riconosciute agli enti locali anche nella localizzazione delle sale giochi (cfr. CdS III 579/2016, ma v. anche CdS V 4593/2015).

Con il settimo motivo ci si duole dell'omissione delle garanzie partecipative nell'adozione di modifiche alla pianificazione.

Il motivo è infondato per quanto già osservato in ordine alla delibera del dicembre 2013, la quale non ha apportato alcuna modifica alla pianificazione, che è invece avvenuta con la precedente delibera n. 51 del marzo 2013.

Con il motivo sub 8) la ricorrente deduce la tardività del diniego e la conseguente formazione del provvedimento tacito di assenso.

Il motivo è infondato.

Il preavviso di rigetto è stato comunicato il 6 dicembre 2013, e su tale circostanza non vi è contestazione.

Detto preavviso, ai sensi dell'art. 10 bis della legge 241/90, "interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine" dato per la loro presentazione.

Dal momento che il Comune ha adottato il provvedimento definitivo il 17 gennaio 2014, a distanza di meno di trenta giorni dalla presentazione delle osservazioni di Magazine del 19 dicembre 2013, il procedimento è stato concluso nel termine di legge.

Con il motivo sub. 9 la ricorrente censura il diniego di variante al pre-progetto nella parte in cui il Comune rileva che qualsiasi variazione e/o modifica al preprogetto originariamente presentato da entrambi i sottoscrittori del PUA avrebbe dovuto coinvolgere tutti i firmatari, nonché la titolarità dell'Istituto dell'immobile censito al foglio 103, mappale 960, del catasto terreni oggetto della variante.

Il motivo è infondato, non essendo contestato che il preprogetto, di cui si chiede la variante, è stato sottoscritto anche dall'Istituto Diocesano, il quale risulta proprietario delle aree coinvolte dalla variante richiesta dalla Magazine, come risulta dalla nota di trascrizione dell'Agenzia del Territorio.

Al pari di quanto la giurisprudenza ha da sempre affermato, con riguardo alle convenzioni di lottizzazione alla luce di quanto prevede l'art. 28 della legge 1150/1942 (v. CdS IV 3255/2008; 534/2008; 99/1997), escludendone la possibilità di modifica senza il coinvolgimento di tutti i loro originari firmatari, lo stesso deve affermarsi in relazione alla variante del pre-progetto qui in discussione. Ciò in quanto, indipendentemente dalle dimensioni dell'area in proprietà del singolo sottoscrittore della convenzione, nonché dalla circostanza che questa sia o

meno direttamente incisa dalla variante, deve presumersi che la convenzione stessa definisca un assetto organico e unitario sulla zona interessata, con conseguente sussistenza di un interesse di tutti i proprietari convenzionati a interloquire su qualsiasi variante, comunque e dovunque sia posta in essere.

Non a caso si tratta di un unico comparto Ap19, suddiviso in due sub-comparti non perfettamente omogenei ed indipendenti, nei quali la richiesta destinazione in variante non era prevista né dal PUA né dalla convenzione, ma solo, in via generale ed astratta dall'art. 21 delle NTA del PRG del 2001.

Solo per completezza a ciò si aggiunga che, in base alla visura n. T13220, pag. 1, in atti, la particella 960 del foglio 103 risulta intestata all'Istituto Diocesano.

Con l'ultimo motivo la ricorrente contesta l'asserita impossibilità di trasferimento di SU dal sub comparto B al sub comparto A, in forza di quanto prevede l'art. 6.5 delle norme di attuazione del PUA.

Anche quest'ultimo motivo è infondato.

L'art. 6.3 del NTA del Piano ha quantificato la superficie massima realizzabile nel sub comparto A ed ha espressamente previsto che solo ove tale superficie non si dovesse realizzare integralmente potrà essere trasferita nel sub comparto B, con ciò precludendo una lettura dell'art. 6.5 in palese contrasto con tale prescrizione.

A ciò si aggiunga l'irrilevanza degli impegni negoziali assunti dalla ricorrente con la società Easy Bet, alla luce della infondatezza dei gravami qui scrutinati e della insussistenza di profili di responsabilità dell'amministrazione comunale.

In conclusione, i ricorsi vanno respinti poiché infondati.

Le spese seguono la soccombenza nei confronti del Comune intimato e dell'interveniente ad opponendum. Sono compensate con l'AAMS in considerazione della attività difensiva svolta.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando su i ricorsi in epigrafe, previa riunione , li respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di giudizio a favore del Comune, che liquida in euro 2.000,00 (duemila/00), e dell'interveniente, che liquida in euro 1.500,00 (millecinquecento/00) oltre accessori di legge. Compensa le spese con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 16 novembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

L'ESTENSORE
Anna Maria Verlengia

IL PRESIDENTE
Sergio Conti

IL SEGRETARIO