



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 201 del 2013, proposto da:
Adria Gaming Bolzano S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Lanaro,
con domicilio eletto presso l'avv. Roberto Corradi in Parma, Strada Farini 37;

contro

Comune di Reggio Emilia, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso
dall'avv. Santo Gnoni, con domicilio eletto presso l'avv. Matteo Sollini in Parma,
borgo Antini, 3;

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, non costituita in giudizio;

nei confronti di

Bursi Paola, Giuseppe Bassi, Gamenet S.p.a., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

dell'ordinanza di demolizione di opere edilizie abusive e ingiunzione di ripristino
dello stato dei luoghi PS n. 3219/13 PG n. 14255/2013 del 6 maggio 2013 a firma
del Dirigente Responsabile del Servizio Edilizia del Comune di Reggio Emilia;

della "Circolare Usi" del Comune di Reggio Emilia del 20 gennaio 2012;

del Regolamento Urbanistico Edilizio (R.U.E.) adottato con Delibera del Consiglio
Comunale n. 5840/92 del 6 aprile 2009 ed approvato con delibera n. 5167/70 del 5
aprile 2011;

della Variante al RUE adottata dal Consiglio Comunale con delibera n. 21833 del
19 novembre 2012;

della relativa approvazione del Consiglio Comunale con delibera n. 9602/51 del 25
agosto 2013;

di tutti gli atti presupposti o conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Reggio Emilia;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore la dott.ssa Laura Marzano;
Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015, i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 4 luglio 2013 e depositato il successivo 24 luglio la ricorrente ha impugnato l'ordinanza assunta dal Comune di Reggio Emilia in data 6 maggio 2013, con cui è stata ingiunta la demolizione di opere edilizie abusive e il ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 13, comma 2, L.R. 23/2004, nonché la "Circolare Usi" del Comune in data 20 gennaio 2012, il RUE comunale e relative varianti, nonché tutti gli atti presupposti, chiedendo altresì la condanna del Comune al risarcimento del danno.

Il Comune di Reggio Emilia si è costituito in giudizio con memoria depositata il 25 luglio 2013, resistendo al gravame e chiedendone la reiezione.

L'istanza cautelare è stata respinta sia in sede monocratica con decreto n. 94 del 26 luglio 2013, sia in sede collegiale con ordinanza n. 134 del 19 settembre 2013.

La VI Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 4375 del 6 novembre 2013, ha respinto l'appello cautelare confermando l'ordinanza pronunciata in primo grado.

In vista della trattazione del merito le parti hanno depositato scritti conclusivi e repliche.

All'udienza pubblica del 25 febbraio 2015 i difensori delle parti hanno discusso la causa: in particolare il difensore della ricorrente ha eccepito la mancanza nel fascicolo dei documenti che il Comune ha indicato, nella memoria conclusiva e nella memoria di replica, rispettivamente come doc. n. 26 e doc. n. 27.

All'esito la causa è stata trattenuta in decisione.

2. La ricorrente, dopo aver sottoscritto con G. Matica S.p.a. – concessionaria dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS – contratto avente ad oggetto la raccolta di gioco lecito tramite apparecchi di videolottery da ubicarsi nella città di Reggio Emilia, in data 28 febbraio 2012 stipulava un contratto di locazione avente ad oggetto l'immobile di piano terra sito in via dei Mille n. 46/D e via Cassoli n. 1 e 1/A, di proprietà dei sigg.ri Bursi e Bassi.

Dovendo adibire il locale a sala VLT con annessa somministrazione di alimenti e bevande, in data 2 aprile 2012 inoltrava al Comune una comunicazione di inizio lavori, per opere di manutenzione straordinaria in attività edilizia libera ai sensi

dell'art. 6, comma 2, lett. A), riguardante la realizzazione di pareti interne in cartongesso, il rifacimento del pavimento e dei rivestimenti.

Il Comune, in data 11 maggio 2012, inviava una nota con cui, pur non obiettando nulla sulla realizzazione delle opere comunicate, rappresentava che l'attività di sala dedicata VLT non poteva essere insediata in quell'immobile, rientrando detta attività nell'uso B14 di cui all'art. 1.6.1. delle NTA vigenti e, dunque, trattandosi di uso non consentito in un immobile, quale quello prescelto, destinato ad uso B2 – pubblico esercizio.

Rappresentava altresì che, per il cambio di destinazione d'uso, sarebbe stato necessario presentare la SCIA ma che, in ogni caso, l'uso B14 non era consentito nella zona del centro storico ACS2 in cui ricade l'immobile.

Allegava alla suddetta nota copia della "Circolare Usi" del Comune del 20 gennaio 2012 e della lettera esplicativa inviata alla Questura.

In data 25 giugno 2012 la ricorrente depositava al Comune la comunicazione di fine lavori.

In data 21 novembre 2012 il Questore rilasciava l'autorizzazione ai sensi dell'art. 88 TULPS imponendo, tra l'altro, la scrupolosa osservanza della normativa comunale in materia urbanistico – edilizia, di agibilità e di destinazione d'uso dei locali.

Dopo apposito sopralluogo in data 27 dicembre 2012, il Comune inviava alla ricorrente comunicazione di avvio del procedimento per la contestazione dell'abusivo cambio di destinazione d'uso.

La ricorrente produceva osservazioni che venivano controdedotte dal Comune il quale, in data 6 maggio 2013, adottava l'impugnata ordinanza di demolizione.

Nelle more, in data 19 novembre 2012, il Comune adottava la delibera consiliare n. 21833 con cui modificava parzialmente il Capo 1.6 del RUE introducendo, nella classificazione degli usi, la categoria B17 – Attività ludico – ricreative con problematiche di impatto, ricomprendendo in tale categoria "le 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 TULPS (VLT, slot, sale bingo, sale scommesse)".

3. La ricorrente formula in ricorso 7 motivi con cui censura gli atti impugnati per violazione di legge ed eccesso di potere sotto i seguenti profili.

1) Violazione dell'art. 29 della L.R. 20/2000 e L.R. 6/2009, eccesso di potere laddove la circolare usi del 20 gennaio 2012 del Comune di Reggio Emilia avrebbe portata integrativa e modificativa del RUE, illegittimità derivata dell'ordine di demolizione e ripristino;

2) Eccesso di potere della circolare usi e contraddittorietà dell'azione amministrativa, illegittimità derivata dell'ordine di demolizione e ripristino;

3) Violazione dell'art. 11 L.R. n. 31/2002 (sulla disciplina generale dell'edilizia);

4) Eccesso di potere, sviamento di potere del R.U.E. laddove le sale dedicate VLT vengono ricomprese in usi urbanistici limitati e relegati, travisamento di fatti,

difetto di istruttoria relativo alle problematiche di impatto e "ghettizzazione, in zone non omogenee", violazione dell'art. 88 TULPS;

5) Violazione dell'art. 88 TULPS, riserva di legge, eccesso di potere per disparità di trattamento;

6) Violazione di legge, contrarietà della normativa comunale con il D.L. 158 del 13 marzo 2012 convertito con L. 189 del 8 novembre 2012 (c.d. "Decreto Balduzzi");

7) Violazione della L. 241/1998 e della direttiva comunitaria 98/34 CE del 22 giugno 1998 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Ha, altresì, formulato istanza per il risarcimento del danno, a titolo di danno emergente e lucro cessante, quantificato in complessivi € 29.800.000,00 (ventinovemilioniottocentomila).

4. Il ricorso è infondato.

Preliminarmente il Collegio rileva che l'eccezione formulata a verbale dal difensore della ricorrente è priva di rilevanza.

Invero, quelli che il Comune, per un evidente refuso, indica come "documenti" (il n. 26 e il n. 27, in effetti mancanti), in realtà sono i testi aggiornati delle norme del RUE.

Si tratta di norme che, intanto per il principio iura novit curia il Tribunale può agevolmente conoscere, ma che, in ogni caso, non rappresentano questioni nuove surrettiziamente introdotte dal Comune, atteso che, nello stesso RUE prodotto dal ricorrente come "Atto n. 3", tali novità normative (uso B17) risultano riportate e chiosate a penna mediante indicazione che trattasi di novella introdotta con "Del. Cons. com. PG 21833 del 19/11/2012" (v. pag. 3 id.).

4.1. Con il primo motivo la società ricorrente sostiene che il Comune di Reggio Emilia avrebbe emesso il provvedimento impugnato sulla scorta di quanto stabilito dalla Circolare usi, al fine di by-passare l'iter procedimentale di modifica dello strumento urbanistico attraverso il rispetto della L.R. 20/2000 e disciplinare l'uso urbanistico delle sale giochi e delle sale dedicate al gioco.

Ciò avrebbe provocato lesione dell'affidamento ingenerato nella ricorrente e sarebbe fonte di potenziale danno non solo per la ricorrente, ma anche per l'Erario.

In altri termini il Comune, a dire della ricorrente, avrebbe colmato un vuoto normativo con l'utilizzo di uno strumento amministrativo, così incorrendo nel vizio di eccesso di potere.

Il motivo di ricorso è infondato in punto di fatto.

Dall'esame dell'atto impugnato e dalla lettura dell'intero carteggio intercorso fra le parti emerge con chiarezza che la "Circolare Usi" non è stata posta alla base dell'impugnata ordinanza di demolizione la quale, viceversa, è stata adottata esclusivamente con il richiamo alle NTA all'epoca vigenti.

Infatti nella nota dell'11 maggio 2012 (doc. 3 del fascicolo del Comune) è specificato che l'attività di sala dedicata alle VLT rientra nell'uso urbanistico B14 (di cui all'art.1.6.1. delle NTA del vigente RUE), uso non ammissibile (ove non

preesistente alla data di adozione del RUE) nella zona urbanistica ACS2 (città storica — prima espansione novecentesca) di cui agli artt. 4.1.4 comma 4 e 4.2.2 comma 1 delle NTA del RUE.

Nella comunicazione di avvio del procedimento del 10 gennaio 2013 (doc. 12 id.) viene contestato alla ricorrente di avere utilizzato i locali in maniera difforme dalla destinazione d'uso consentita, in assenza di un valido titolo edilizio, essendosi in presenza di una variazione del carico urbanistico da ricomprendersi nelle "Variazioni essenziali" di cui all'art. 23 della L.R. n. 31/2002, in quanto implicante una variazione degli standard previsti dal DM 2 aprile 1968 n. 1444 .

In tale nota il Comune specifica che manca agli atti la SCIA necessaria per il cambio di destinazione d'uso e che, comunque, anche presentando la SCIA detto cambio non sarebbe possibile per le ragioni già espresse nella nota dell'11 maggio 2012.

L'impugnata ordinanza di demolizione del 7 maggio 2013 è stata adottata richiamando l'art. 23 della L.R. n. 31/2002 ed applicando l'art. 13 della L.R. n. 23/2004 senza alcun riferimento alla circolare usi che, nella nota dell'11 maggio 2012, era stata allegata, con tutta evidenza, a mero scopo conoscitivo.

4.2. Con il secondo motivo la ricorrente censura di contraddittorietà e sviamento l'azione comunale laddove, con delibera del Consiglio Comunale del 19 novembre 2012, anziché elevare la circolare usi del 20 gennaio 2012 a dato normativo vincolante - con una semplice modifica dell'uso B14 del RUE (integrando quindi con sale giochi e sale dedicate) - ha optato per l'introduzione di un nuovo uso, il B17.

Secondo la ricorrente ciò significherebbe che, al momento della presentazione della Comunicazione Inizio Lavori, neppure l'uso B14 sarebbe stato corretto e che, dunque, l'uso B2 da essa utilizzato sarebbe stato in linea con la disciplina dettata dal RUE.

Il motivo è manifestamente infondato.

Osserva il Collegio che non vi era necessità alcuna di riconoscere alla circolare usi dignità normativa dal momento che le NTA non potevano non leggersi nel senso di includere l'attività in discorso nell'uso B14 mentre il locale prescelto per insediare l'attività aveva destinazione B2 – Esercizi commerciali.

Invero, si legge all'art. 1.6.1. del Capo 1.6 del RUE (adottato con delibera n. 5840 del 16 aprile 2009 e approvato con delibera n. 5167 del 5 aprile 2001, prodotto dalla ricorrente come Atto n. 3) che "eventuali usi non espressamente indicati devono essere collocati per assimilazione": operazione questa regolarmente condotta dal Comune, laddove ha ricompreso le sale dedicate VLT nell'uso B14 – Attività ricreative, sportive e di spettacolo con problematiche di impatto.

Si tratta, a parere del Collegio, di una indicazione corretta, considerato che certamente la sala VLT, per il tipo di frequentazione e di impatto urbanistico che comporta, diversamente da quanto opinato dalla ricorrente, non può considerarsi pubblico esercizio per il sol fatto che una parte minima della superficie venga

dedicata all'attività accessoria e del tutto recessiva di somministrazione di alimenti e bevande.

Ciò vale, inoltre, ad escludere ogni interesse della ricorrente a censurare la delibera consiliare con cui è stato introdotto l'uso B17, atteso che l'ordinanza impugnata non è stata assunta sulla base di tale novella normativa bensì sulla base della disciplina già vigente.

4.3. Con il terzo motivo la ricorrente lamenta che, in violazione dell'art. 1 L.R. n. 31/2002 - il quale, in caso di opere da eseguirsi mediante DIA, assegna al Comune un termine di trenta giorni per notificare l'ordine inibitorio - il Comune avrebbe dato la comunicazione dell'incompatibilità d'uso del locale in data 11 maggio 2012, ossia 49 giorni dopo la presentazione della comunicazione di inizio lavori e, dunque, fuori termine, così ledendo l'affidamento in essa ingenerato circa la legittimità dell'attività posta in essere.

Inoltre censura di contraddittorietà detta nota nella parte in cui, ciononostante, si esprime ritenendo i lavori eseguiti conformi all'attività in edilizia libera.

Anche tale motivo è infondato.

La società Adria Gaming ha presentato al Comune, in data 2 aprile 2012, la comunicazione di inizio lavori per opere di manutenzione straordinaria sottoposte ad attività edilizia libera, consistenti in "Demolizione tramezzi, nuova realizzazione in cartongesso, realizzazione di pavimenti e rivestimenti, tinteggiature".

Tali opere rientrano senz'altro nella previsione di cui all'art. 6, comma 2, lett. a) del Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 280), realizzabili previa trasmissione all'amministrazione comunale, da parte dell'interessato, dell'elaborato progettuale e della comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione deve contenere, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

E' evidente che in questo caso il legislatore ha voluto sottoporre l'attività edilizia libera ad un minimo di cautele.

Ed è altrettanto evidente che le opere dichiarate fossero ben possibili nella suddetta forma di attività edilizia libera, purchè nel rispetto della destinazione d'uso dell'immobile.

Non vi è, dunque, alcuna contraddizione in quanto affermato dal Comune atteso che, pur essendo le opere realizzabili con Comunicazione di Inizio Lavori, il locale giammai poteva essere adibito a sala VLT stante l'incompatibile destinazione d'uso e la non conseguibilità della destinazione d'uso necessaria, trattandosi di centro storico.

Ciò posto si osserva che la norma, diversamente da quanto stabilito per le opere soggette a DIA (art. 22 D.P.R. 380/01), non prevede né un obbligo di controllo da

parte dell'amministrazione, né un termine entro il quale il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove riscontri l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, debba notificare all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento (art. 23, comma 6, T.U. Edilizia).

Tuttavia il principio cui deve farsi riferimento è quello fissato dall'art. 27, D.P.R. n. 380 del 2001, il quale riconosce all'Amministrazione Comunale un generale potere di vigilanza e controllo su tutte le attività urbanistico - edilizie del territorio, ivi comprese quelle eseguibili senza il preventivo rilascio di un titolo, stabilendo che, in tutti i casi in cui il dirigente o il responsabile accerti l'inizio o l'esecuzione di opere senza titolo o in difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, provveda alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi (art. 27, comma 2).

Ciò è in linea con le indicazioni applicative in merito all'art. 6 del D.P.R. 380/2001, relativo all'attività edilizia libera, fornite dalla Regione Emilia Romagna con nota del 2 agosto 2010 (doc. 22 del fascicolo del Comune).

L'art. 5.3 rubricato "Verifiche comunali a seguito della comunicazione di inizio dei lavori" dopo aver dato atto che il nuovo art. 6 del T.U. edilizia non prescrive espressamente che l'amministrazione comunale debba provvedere al controllo degli interventi di manutenzione straordinaria né assentire alla realizzazione degli stessi, fa presente che l'evidente esigenza di una maggiore cautela rispetto alle ipotesi completamente liberalizzate di cui al comma 1, rende comunque necessario un controllo da parte dello sportello dell'edilizia per verificare sia la corrispondenza dell'intervento da realizzare alla fattispecie descritta dal comma 2, lettera a), del nuovo art. 6, sia la completezza e regolarità formale della comunicazione di inizio dei lavori e della documentazione allegata.

Prosegue la disposizione stabilendo che, laddove si riscontri la non corrispondenza tra l'intervento intrapreso e la fattispecie descritta al comma 2, lettera a), del nuovo art. 6, debba ordinarsi la sospensione dei lavori in quanto le opere realizzate, non rientrando tra i casi di interventi edilizi del tutto liberalizzati, si configurano, ai sensi della L.R. 23 del 2004, come eseguite in assenza di titolo, fatta salva l'applicazione dell'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 17 della medesima L.R. 23 del 2004.

In ogni caso la disposizione regionale sottolinea che, nell'ambito dell'esercizio dei poteri di vigilanza sull'attività edilizia, l'amministrazione comunale può eseguire controlli in corso d'opera entro la scadenza del termine di validità di tre anni della comunicazione di inizio dei lavori ovvero entro la data di fine dei lavori indicata nella stessa comunicazione.

4.4. Con il quarto motivo la ricorrente denuncia sviamento di potere sostenendo che il Comune avrebbe usato in modo distorto il potere attribuitogli dall'art. 13 del Testo Unico degli Enti Locali per mascherare la lotta al gioco lecito.

Ciò emergerebbe, a suo dire, in generale dall'aver creato un uso B17, ad hoc per sala giochi e sale dedicate, in particolare dall'aver cercato, nel caso specifico, di impedire l'esecuzione dei lavori.

Le censure sono totalmente destituite di fondamento.

Come si è avuto modo di illustrare, la contestazione dell'incompatibilità dell'attività da insediare con l'uso proprio dell'immobile locato, (B2 "pubblici esercizi") è stata effettuata ben prima della conclusione dei lavori ed era, in definitiva, un atto privo di discrezionalità, poiché fondato, come i provvedimenti successivamente adottati, sulle norme del RUE all'epoca vigente a tenore delle quali l'attività in discorso doveva ricomprendersi nell'uso B14.

E' del tutto neutrale, dunque, ai fini della vicenda in esame, la delibera consiliare con cui è stato definito l'uso B17.

Ad abundantiam, esulando la questione dal thema decidendum atteso che, come si è detto, l'introduzione dell'uso B17 non ha inciso sulla vicenda in esame, il Collegio osserva che il potere di governo del territorio spettante al Comune, espressione di lata discrezionalità, ben può dispiegarsi nel senso di non ammettere in centro storico attività ad alto impatto urbanistico quali le sale dedicate VLT.

Il contestuale perseguimento, con tale scelta urbanistica, dell'ulteriore finalità pubblica di contrastare la dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, lungi dall'essere sintomo di un distorto o sviato esercizio del potere conferito dall'art. 13 D.Lgs. 267/2000, come opinato dalla ricorrente, rappresenta al contrario attuazione del potere riconosciuto al Comune dalla L.R. 4 luglio 2013, n. 5, con cui la Regione, nel prefiggersi l'obiettivo della prevenzione, riduzione del rischio e contrasto alla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, anche in osservanza delle indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità e a quelle della Commissione europea sui rischi del gioco d'azzardo, prevede che i Comuni possano dettare previsioni urbanistico-territoriali in ordine alla localizzazione delle sale da gioco (art. 6, comma 2) e possano disciplinare, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione di cui alla legge regionale n. 20/2000, gli elementi architettonici, strutturali e dimensionali delle sale da gioco e delle relative pertinenze (art. 6, comma 3).

Si tratta, tuttavia, di materia che esula dal caso in esame in cui, come più volte rimarcato, la nuova disciplina non ha avuto alcun ruolo nell'adozione degli atti impugnati, ditalchè le obiezioni svolte dalla ricorrente circa il presunto sconfinamento del Comune in un campo riservato in via esclusiva alla legislazione statale, si appalesano non pertinenti.

4.5. Con il quinto motivo la ricorrente denuncia violazione dell'art. 88 TULPS e della riserva di legge, nonché eccesso di potere per disparità di trattamento.

In sintesi essa lamenta l'irreparabilità dei danni che subirebbe dall'interruzione dell'attività, limitando anche le entrate erariali dei Monopoli di Stato e la disparità di trattamento rispetto alle sale dedicate già aperte e alle attività di

somministrazione di alimenti e bevande che avrebbero come attività secondarie gli apparecchi di gioco lecito.

In particolare l'amministrazione non avrebbe tenuto conto dell'esistenza degli altri giochi pubblici e delle scommesse (lotto, superenalotto, gratta e vinci, lotterie, etc.), che sono facilmente fruibili da tutti e ugualmente pericolosi.

Il motivo è infondato.

Il punto nodale della vicenda è l'inidoneità originaria del locale prescelto dalla ricorrente, destinato a uso B2, ad essere adibito al sala dedicata VLT, che viceversa richiede l'uso B14 non consentito in tale zona del territorio comunale.

Circostanza, come già visto, comunicata dal Comune tempestivamente e, comunque, prima della fine lavori.

Ciò posto, il danno eventualmente sofferto dalla ricorrente a causa dell'interruzione dell'attività necessaria per eseguire l'ordine di demolizione, non è in alcun modo ascrivibile a responsabilità del Comune quanto piuttosto a responsabilità della stessa ricorrente che, in primo luogo non si è informata preventivamente presso le autorità comunali circa la possibilità di insediare l'attività nel locale prescelto e, successivamente, ha proseguito e ultimato i lavori ed ha iniziato l'attività, nonostante fosse stata resa edotta dell'incompatibilità urbanistica.

Né, d'altra parte, la ricorrente ha titolo alcuno a dolersi del danno ipotetico per le casse dello Stato.

Quanto alla dedotta disparità di trattamento, risiedente nel fatto che, a dire della ricorrente, il Comune non tratterebbe l'installazione degli apparecchi di cui all'art. 110 TULPS comma 6 al pari di quelli c.d. "da gioco lecito", deve rammentarsi che la diversa disciplina deriva direttamente dalla legge Statale la quale riconosce ai diversi apparecchi un diverso rilievo ed impatto sociale, con conseguente diversa titolarità del potere di rilasciare le relative autorizzazioni (il Comune - art.19 TULPS - per i c.d. giochi leciti - lotto, superenalotto, gratta e vinci, lotterie, etc. - e il Questore, per l'installazione degli apparecchi VLT, disciplinati dall'art. 88 del TULPS).

4.6. Inammissibile, prima ancora che infondato, è il sesto motivo, con cui la ricorrente deduce la contrarietà della normativa comunale al c.d. "Decreto Balduzzi" (D.L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito in L. 8 novembre 2012 n. 189).

A sostegno di tale tesi la ricorrente richiama alcune norme, tra le quali l'art.135 comma 1, lett. q-quater del Codice del processo amministrativo (lettera aggiunta dall'art. 1, comma 1, lettera nn), numero 6), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195) che stabilisce la competenza del TAR Lazio per le controversie attinenti "il rilascio di autorizzazioni di polizia" e una circolare del Viminale che avrebbe evidenziato la rilevata riserva statale in materia di pubblica sicurezza e l'invito alle questure a limitarsi al vaglio dei requisiti di ordine pubblico e sicurezza nel rilascio delle autorizzazioni.

Da ciò la ricorrente inferisce l'inesistenza di un presunto allarme sociale in subjecta materia che, viceversa, le amministrazioni strumentalmente utilizzerebbero per limitare l'apertura di sale VLT.

Il motivo è inammissibile sia per genericità sia per la totale carenza di interesse.

Invero la ricorrente trascura, lo si ripete ancora una volta, che l'impugnata ordinanza e gli atti che l'hanno preceduta sono stati adottati dal Comune dopo aver accertato essere stato effettuato un cambio di destinazione d'uso in assenza di titolo edilizio e, comunque, non consentito poichè contrario agli strumenti urbanistici vigenti.

A fronte di tale corretta condotta dell'amministrazione comunale nell'esercizio del potere di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e di repressione degli illeciti accertati, ogni dissertazione sulla reale portata della piaga sociale della ludopatia, sulla più o meno dilagante crescita del fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo e sulla legittimazione del Comune ad intervenire per arginarla, anche attraverso gli strumenti di pianificazione del territorio, costituisce sterile esercizio dialettico, del tutto privo di utilità processuale.

Inconferente è il richiamo all'art.135 comma 1, lett. q-quater del Codice del processo amministrativo che fissa la competenza del TAR Lazio sulle controversie aventi ad oggetto le autorizzazioni di polizia e non certo sugli atti comunali in materia di repressione degli illeciti edilizi; altrettanto inconferente è il richiamo alla nota del Ministero dell'Interno del 19 aprile 2014, definita dalla ricorrente "circolare del Viminale" (doc. 24 del fascicolo del Comune), la quale, nel ricordare la competenza del Questore nella valutazione discrezionale in ordine al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 88 TULPS, la distingue dal potere del Comune in tema di pianificazione del territorio, ricordando che si tratta di poteri che agiscono su piani diversi e a tutela di interessi pubblici diversi.

Inconferente è, infine, il richiamo all'art. 7, comma 10, del Decreto Balduzzi il quale, nel prevedere che l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, provvedano a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931 che risultano territorialmente prossimi a luoghi "sensibili", circoscrive tale obbligo di pianificazione "alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e valgono, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere, dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando".

Viceversa la concessione in forza della quale la ricorrente ha avviato l'attività è anteriore alla data di entrata in vigore della legge di conversione (L. 8 novembre 2012 n.189, pubblicata sulla GU del 10 novembre 2012 ed entrata in vigore il

giorno successivo), sicchè essa comunque non rientra nell'invocata previsione normativa citata.

4.7. Con il settimo motivo la ricorrente denuncia la violazione della L. 241/1998 e della Direttiva comunitaria 98/34 CE del 22 giugno 1998 del Parlamento europeo e del Consiglio, recepita con L. 5 agosto 1998, n. 217, in quanto il Comune, nel predisporre le asserite modifiche alle regole che disciplinano l'installazione o la gestione di servizi elettronici che erogano compensi in denaro, non le avrebbe preventivamente sottoposte all'attenzione della Comunità europea.

Il motivo è totalmente infondato atteso che il Comune non ha posto in essere alcun atto modificativo o correttivo della materia (TULPS) disciplinante l'installazione o la gestione di tali servizi, né avrebbe potuto farlo essendo la materia di competenza esclusiva statale.

5. Per tutto quanto precede il ricorso deve essere respinto.

Alla reiezione per infondatezza della domanda caducatoria segue il rigetto della domanda risarcitoria, stante la totale assenza degli elementi costitutivi del danno aquiliano: elemento soggettivo, nesso eziologico, danno ingiusto.

6. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione Distaccata di Parma, definitivamente decidendo sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Condanna la ricorrente alle spese del giudizio che liquida in € 8.000,00 (ottomila), oltre rimborso forfetario spese generali, nonché CA e IVA ove dovuti per legge.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Angela Radesi, Presidente

Laura Marzano, Primo Referendario, Estensore

Marco Poppi, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 13/03/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)