

DISSENSI

Rivista critica di diritto urbanistico

Gli interventi edilizi nelle sale da gioco

di Domenico Lavermicocca

Bologna, 20 luglio 2016

Gli interventi edilizi nelle sale da gioco

di Domenico Lavermicocca

1. L'art. 4 della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2, entrata in vigore il 1 maggio 2015, ha aggiunto i commi da 3 bis a 3 quinquies all'art. 6 della Legge regionale 4 luglio 2013, n. 5, recante *“Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate”*, con la finalità di prevenzione, riduzione del rischio e contrasto alla dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, anche in osservanza delle indicazioni dell'organizzazione mondiale della sanità ed a quelle della commissione europea sui rischi del gioco d'azzardo.

In particolare la modifica normativa prevede che *“La nuova costruzione e gli interventi edilizi di recupero delle sale da gioco, nonché il mutamento di destinazione d'uso, con o senza opere, da qualunque funzione a quella di sala da gioco, sono subordinati al rilascio del permesso di costruire, secondo quanto disposto dall'articolo 18 della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia). I termini istruttori di cui all'articolo 18, comma 4 della legge regionale n. 15 del 2013 sono raddoppiati”* (comma 3 bis).

Inoltre *“Le disposizioni di cui al comma 3 bis trovano altresì applicazione per i locali pubblici, aperti al pubblico e i circoli privati nonché per le attività commerciali e i pubblici esercizi, comunque denominati, che siano destinati alla raccolta di scommesse o che offrano servizi telematici di trasmissione dati anche al di fuori dai confini nazionali, finalizzati al gioco d'azzardo e alle scommesse”* (comma 3 ter).

2. La disciplina così introdotta, per quanto contenuta in una normativa rivolta alla tutela di interessi particolarmente rilevanti e sensibili, interviene in un ambito normativo che persegue i differenti fini volti alla regolarità degli edificati, estendendo e subordinando il controllo sullo ius edificandi e sullo ius utendi alla lotta contro il gioco d'azzardo.

E' noto che, in edilizia, spetta al legislatore statale emanare norme che

afferiscono alla definizione delle categorie di intervento edilizio e dei titoli occorrenti per l'esercizio di tale attività, mentre alle Regioni è consentito di intervenire in materia esercitando la potestà legislativa concorrente nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico (art. 2, comma 1, D.P.R. n. 380/2001, anche T.U. Ed.), essendo alle stesse consentito di estendere la disciplina degli "interventi liberi" a opere ulteriori rispetto a quelle previste dai commi 1 e 2 (art. 6, comma 6, lett. a) del D.P.R. n. 380/2001) e potendo individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire (art. 10, comma 3 del T.U. Ed.).

La regione Emilia Romagna introduce una norma (comma 3 bis, sopra citato) che assoggetta a permesso di costruire interventi che la stessa legge regionale, oltre che la legge statale, consente siano eseguiti con Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o anche con semplice Comunicazione inizio lavori, prevedendo un aggravamento di procedura amministrativa per interventi edilizi sol che ricadano o interessino sale da gioco, per originaria conformazione o per funzione anche successivamente attribuita, compreso il cambio d'uso senza opere.

La norma esprime quindi una politica legislativa "trasversale", ossia del perseguimento per via indiretta di fini di pubblico interesse indicati dal legislatore statale attraverso norme in qualche modo agli stesse finalità collegate. Infatti la circolare regionale PG.2015. 0422372 del 16/06/2015 esplicativa della modifica normativa, precisa che l'art. 4 della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2, che detta le suddette norme in edilizia, persegue il rafforzamento dei poteri di vigilanza e controllo delle Amministrazioni comunali sulle sale da gioco e per la raccolta di scommesse⁽¹⁾.

Ciò solleva dubbi di legittimità costituzionale posto che, ai sensi del citato art. 10, comma 3 T.U. ed., le Regioni possono individuare con legge ulteriori interventi che sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire, nei limiti in cui ciò sia "*in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico*", quindi per una finalità che la stessa disposizione qualifica come strettamente collegata all'impatto territoriale sotto il profilo edilizio, non potendo la stessa essere applicata per il perseguimento di differenti fini, per nulla inerenti la suddetta rilevanza.

⁽¹⁾ La circolare è pubblicata sul Portale "*Governo del territorio*" della regione Emilia Romagna, all'indirizzo web http://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/ultimi-aggiornamenti/nota_illustrativa_sala_gioco.pdf/at_download/file/nota_illustrativa_sala_gioco.pdf.

3. Nel merito, l'art. 4 della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2 evidenzia i seguenti ulteriori aspetti di illegittimità.

a) Si rileva una indeterminatezza della fattispecie oggetto dell'intervento legislativo, che riguarderebbe sia le "sale da gioco" in senso stretto, dovendosi per tali intendersi locali a tale scopo realizzati ab origine ed in tal senso destinati, sia sotto il profilo della funzione di sala da gioco, per il quale viene sanzionato il mutamento rispetto ad altre funzioni.

Quest'ultimo concetto appare vago ed indeterminato, passibile di arbitrarie estensioni a situazioni in cui anche la sola presenza di un computer collegato con sistemi a chiunque accessibili per il gioco e le scommesse potrebbe determinare una tale differente funzione e quindi un cambio d'uso del locale in cui tale strumento si trova.

b) Il comma 3 ter del citato art. 6, aggiunto dalle norma in commento, ai fini applicativi e rispetto a quanto previsto al comma 3 bis, fa riferimento "altresì" *"ai locali pubblici, aperti al pubblico e i circoli privati nonché per le attività commerciali e i pubblici esercizi, comunque denominati, che siano destinati alla raccolta di scommesse o che offrano servizi telematici di trasmissione dati"*.

La modifica normativa introduce una norma di chiusura, che estende l'applicazione della stessa a tutti quei locali, variamente denominati e organizzati, che svolgono una tale attività, con evidente genericità della disposizione che non consente di individuare con precisione la fattispecie oggetto del dettato normativo.

Inoltre il comma 3 ter espressamente fa riferimento anche a "circoli privati", sempre che siano *"destinati alla raccolta di scommesse o che offrano servizi telematici di trasmissione dati"*, che sconta l'indeterminatezza di cosa si intenda per la "raccolta delle scommesse", quale fattispecie introdotta dalla norma regionale, posto che ciò può avvenire anche in modo del tutto esente dal fenomeno del gioco d'azzardo.

c) Altrettanto indeterminato è il riferimento agli interventi "edilizi" per i quali occorre il rilascio del permesso di costruire, posto che, a parte gli interventi di nuova costruzione, tale titolo è richiesto - dice la norma - per *"gli interventi edilizi di recupero delle sale da gioco nonché il mutamento di destinazione d'uso, con o senza opere, da qualunque funzione a quella di sala da gioco"* (comma 3 bis).

Al riguardo in primo luogo la nozione di "interventi di recupero" è una formula generica che non consente alcun preciso riferimento normativo alle

categorie di intervento edilizio normate dal Testo Unico dell'edilizia e dalla stessa legge regionale n. 15/2013, ponendo seri problemi di illegittimità della norma per indeterminatezza della fattispecie sottoposta al suo regime.

Secondo la citata circolare regionale esplicativa della norma, come noto non avente alcuna forza normativa, per interventi di recupero si deve intendere gli interventi “*manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia degli immobili già in essere aventi tale destinazione d'uso ...*”, volendo di fatto quindi sottoporre alla disciplina dettata dalla stessa tutti gli interventi edilizi che interessano l'esistente (esclusa solo la manutenzione ordinaria), e non solo di recupero, posto che, ad esempio, nell'ambito della manutenzione straordinaria sono comprese opere che esulano da tale qualifica.

d) La disposizione richiede il PDC per “*il mutamento di destinazione d'uso, con o senza opere, da qualunque funzione a quella di sala da gioco*”.

La norma appare in violazione della disciplina statale con riferimento alla previsione dell'art. 23 ter del T.U. ed., per la quale “*costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria*” (comma 1), con l'individuazione di cinque “*diverse categorie funzionali*”, con obbligo delle Regioni “*di adeguare la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore*” (comma 3). La norma regionale in commento appare estendere la previsione della richiesta di permesso di costruire anche al caso in cui il cambio d'uso avvenga nell'ambito della stessa categoria di destinazione d'uso (in questo caso “*commerciale*”).

Inoltre si evidenzia il contrasto con l'art. 10 comma 1, lett c) del TUED in quanto il permesso di costruire viene chiesto per un cambio d'uso anche fuori dai centri storici (zone omogenee A)⁽²⁾.

⁽²⁾ Si veda in proposito la sentenza del T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 13 marzo 2015 n. 82 (in giustizia-amministrativa.it) secondo la quale il Comune ben può stabilire di non ammettere in centro storico l'apertura di sale da gioco, in quanto ha la facoltà riconosciuta dalla legge di pianificare nei suoi strumenti urbanistici la localizzazione delle stesse, nonché di disciplinarne gli elementi architettonici, strutturali e dimensionali (art. 6, commi 2 e 3 della L.R. n. 5/2013).

Peraltro, “*la variante al P.R.G. esplicitamente volta all'adeguamento dello strumento urbanistico alle sopravvenute previsioni di una legge regionale, peraltro incompleta rispetto a tale fine dichiarato, ma in realtà occultamente determinata dall'urgente finalità di impedire con ogni mezzo la costruzione di una sala per i giochi del bingo, deve ritenersi illegittima per sviamento*” (T.A.R. Lombardia, Brescia, 11 marzo 2003 n. 314).

4. In conclusione, la norma appare criticabile in quanto persegue la finalità di arginare il fenomeno del gioco d'azzardo, peraltro disciplinato e sanzionato dalla legge statale con gli articoli art. 86, 88, 110 del T.U.L.P.S. (R.D. 18.6.1931, n. 773) e dall'art. 194 del relativo Regolamento di Esecuzione (R.D. 6.5.1940, n. 635), attraverso un aggravamento delle procedure autorizzatorie e sanzionatorie riferite normativa in edilizia, in assenza dei presupposti per l'esercizio del potere legislativo regionale (art. 10, comma 3 T.U. ed.). Un intervento normativo trasversale ed indiretto che incide, in modo illegittimo, sull'utilizzo e sul godimento del bene oggetto del diritto di proprietà.

Inoltre la norma è censurabile per l'indeterminatezza della fattispecie oggetto di regolamentazione, potendo ciò determinare un arbitrio nell'applicazione della stessa e disparità di trattamento nel caso di analoghe fattispecie, differentemente interpretate e regolate dai Comuni.