



# A prova di espulsione

**A BOLZANO, CITTÀ CULLA E SIMBOLO DELLA "QUESTIONE TERRITORIALE", LA GIURISPRUDENZA PUÒ CONOSCERE UNA SVOLTA CON LA RICHIESTA DI PROVE SULL'EFFETTO ESPULSIVO DELLE NORME**

A cura di **Geronimo Cardia**  
Avvocato, Dottore Commercialista e Revisore Contabile

**Con** l'ordinanza pubblicata il 30 giugno 2017 il Consiglio di Stato ha deciso di fare chiarezza sul distanziometro della Provincia di Bolzano, nell'ambito dei giudizi 764/2017, 1248/2017, 1365/2017, 1474/2017 e 03214/2017, trattati congiuntamente perché le sentenze impugnate dai ricorrenti "sono di tenore motivazionale e dispositivo sostanzialmente identico". Le sentenze in questione hanno, in effetti, sia pure con tempistiche e peculiarità distinte, respinto le impugnazioni dei provvedimenti di espulsione delle sale, motivati col distanziometro ritenuto illegittimo per il suo carattere ritenuto appunto espulsivo. Nell'ordinanza del Consiglio di Stato si evidenzia da subito che in primo grado, al Tar Bolzano, è stato "respinto il motivo incentrato sulla questione di legittimità costituzionale [del distanziometro] (...) sotto il profilo del contrasto con l'art. 41 Cost. (...) in quanto, secondo l'assunto delle imprese ricorrenti, il citato articolo di legge, laddove individua una serie di siti c.d. sensibili in un raggio di 300 m dalle sale giochi, di fatto produrrebbe un effetto espulsivo dell'attività d'impresa, di per sé lecita, dall'intero territorio dei Comuni in cui si trovano le sale da

gioco gestite dalle imprese medesime, se non dall'intero territorio provinciale, nel senso che la distanza minima prevista e l'ampiezza del catalogo dei luoghi ritenuti sensibili renderebbero praticamente impossibile installare sale da gioco nella quasi totalità dei Comuni della Provincia di Bolzano, compresi quelli concretamente interessati dai ricorsi di cui è causa, come emergerebbe dalle relazioni peritali prodotte in giudizio". L'ordinanza registra, altresì: prima un "persistente contrasto tra le parti in ordine alla questione di fatto circa la sussistenza, o meno, di un concreto effetto espulsivo degli esercizi de quibus dall'intero territorio comunale di attuale ubicazione degli esercizi medesimi (o, addirittura, dall'intero territorio provinciale)"; e poi la "rilevanza che tale questione assume in sede di delibazione sulla non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale (peraltro, in tesi anche rilevabile d'ufficio), la quale non può che passare attraverso una verifica del concreto atteggiarsi del quadro fattuale connotante il segmento di mercato delle sale da gioco (...) inciso dalla disposizione legislativa in esame". Per effetto di tali circostanze si palesa inevitabile, quindi, disporre consulenza tecnica, pure richiesta dai sostenitori dell'esistenza dell'effetto espulsivo.

A PROVA DI ESPULSIONE

Il Consiglio di Stato formula sostanzialmente tre quesiti, non mancando di indicare in premessa, come metodo di indagine, oltre al rituale esame degli atti di causa ed al ricorso ad ogni accertamento ritenuto utile ai fini della valutazione peritale, di operare "in base allo stato delle conoscenze scientifiche disponibili nei settori disciplinari che qui vengono in rilievo ed alla luce della letteratura scientifica in materia". Con il primo quesito il Consiglio di Stato chiede di verificare "se - previa analisi della struttura della domanda e dell'offerta nel segmento del mercato delle sale da gioco (...), nonché tenuto conto della disciplina urbanistica vigente nei Comuni di ubicazione degli esercizi di cui è causa e nei Comuni limitrofi (sempre in ambito provinciale) sul cui territorio l'attività potrebbe eventualmente essere delocalizzata - sia attendibile ritenere che l'applicazione del criterio della distanza dai siti c.d. sensibili (...) sia idonea a determinare una contrazione del segmento di mercato de quo, e se, in particolare (come assunto dagli odierni appellanti), sia attendibile ritenere che vi possa derivare una privazione dell'intero segmento di mercato in ambito provinciale".

**LA VALUTAZIONE DEL CDS** - Si tratta, dunque, di una valutazione complessa che parte dall'analisi urbanistica del distanziometro per l'accertamento della percentuale di interdizione di apertura delle nuove realtà, da un lato, e di espulsione delle realtà preesistenti, dall'altro, riscontrabile sul territorio di interesse (del Comune di Bolzano, degli altri Comuni della Provincia di Bolzano interessati dai ricorsi e, sembra di volersi intendere anche, provinciale in genere). Analizzato il dato urbanistico si chiede la valutazione del mercato delle sale Vlt e, dunque, sia l'analisi della domanda (quella dei giocatori), sia l'analisi dell'offerta (quella degli operatori). L'analisi richiesta sembra fare riferimento ad una fotografia ante e post normativa: sul punto sarà interessante osservare la misura in cui la normativa di riferimento ha già prodotto il risultato di impedire nuove installazioni e sta producendo il risultato di "sfrattare" le realtà esistenti, salvo quelle ricorrenti che hanno ottenuto la sospensione dei provvedimenti espulsivi. Con il secondo quesito il Consiglio di Stato, chiede di verificare "se sia attendibile ritenere che l'eventuale marginalizzazione topografica delle sale da gioco in cinture extraurbane possa incidere, in senso positivo o negativo (in termini di affluenza), sul comportamento dei consumatori giocatori (tenuto conto del comportamento del consumatore medio) e, correlativamente, sull'attività d'impresa, tenuto conto dell'assetto territoriale provinciale e dei Comuni di ubicazione degli esercizi gestiti dagli odierni appellanti".

Qui in sostanza si chiede di verificare quale deve ritenersi essere l'effetto comportamentale della domanda determinato dalla espulsione o dalla eventuale marginalizzazione operata del distanziometro, avendo cura di osservare il comportamento del giocatore medio (distinguendolo quindi da quello del giocatore meramente

occasionale, da un lato, e da quello del giocatore patologico, dall'altro). L'obiettivo di tale verifica è quello di comprendere quanto la variazione comportamentale del consumatore medio (importante il richiesto focus di indagine sul giocatore medio sia per i profili di complessità di ricerca, che per i necessari risvolti) incida sul "giocato" e conseguentemente sulla domanda (in termini di raccolta) e quanto la variazione quali-quantitativa di questa incida sull'offerta, dunque sui ricavi degli operatori, per le evidenti implicazioni sul piano dell'articolo 41 della Costituzione e del principio dell'affidamento.

Con il terzo quesito, infine, il Consiglio di Stato chiede "quali possano essere gli effetti di potenziale variazione della domanda, cioè le dinamiche di variazione del numero degli utenti-consumatori disposti, nelle nuove condizioni comparate con quelle precedenti, ad accedere ai servizi offerti dalle odierne parti appellanti alle nuove condizioni imposte dalla censurata disciplina provinciale". Qui in sostanza si chiede di entrare ancor più nel dettaglio dell'analisi della domanda e delle sue reazioni provocate dal distanziometro, dall'espulsione o dalla marginalizzazione, quasi a voler ben comprendere, qui a prescindere dagli effetti sulle imprese del comparto del gioco pubblico legale, se comunque possa parlarsi ed in quale misura di efficacia della misura rispetto allo scopo. Per tali ragioni, qui il focus richiesto non si attesta unicamente sul giocatore medio, ma sugli schemi comportamentali delle varie tipologie di giocatori. Non è un caso che per la multidisciplinarietà dei quesiti, il Consiglio di Stato abbia ritenuto di nominare quel Consulente Tecnico d'Ufficio un docente di Economia dell'impresa, della concorrenza e dei mercati che necessariamente, per le valutazioni quali quantitative richieste su domanda e offerta del mercato delle sale nel territorio di riferimento, si troverà a dover tirare le fila delle valutazioni nelle specifiche materie urbanistiche, prima, e socio sanitarie comportamentali, poi. Interessante anche la tempistica ritmata dall'ordinanza che vedrà i lavori peritali concentrati sino alla fine del 2017 per poi essere discussi nel primo trimestre del 2018. Sarà interessante incrociare gli elementi valutativi che scaturiranno dalle attività peritali con, da un lato, i contenuti del dibattito che si sviluppa ormai da mesi attorno lavori della ormai nota sede della Conferenza Unificata e, dall'altro, l'eventuale conclusione dei medesimi.



BOLZANO, PIAZZA WALTHER