

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 157° - Numero 35

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 31 agosto 2016

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **38.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 luglio 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Legge forestale - Previsione che il Piano forestale ambientale regionale (PFAR) è coerente con il Piano di assetto idrogeologico (PAI) di cui alla legge n. 183 del 1989 e coordinato con il Piano paesaggistico regionale (PPR) di cui all'articolo 135 del decreto legislativo n. 42 del 2004.**
- Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Legge forestale - Viabilità forestale - Previsione che gli interventi previsti all'interno del piano della viabilità forestale sono soggetti a procedure autorizzative semplificate.**
- Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Legge forestale - Trasformazione del bosco e interventi selvicolturali - Avvio degli interventi selvicolturali che modificano lo stato di fatto delle aree boscate - Modalità procedurali.**
- Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Legge forestale - Istituzione di un Comitato territoriale costituito dall'assessore regionale e da quattro rappresentanti indicati dal Consiglio delle autonomie locali tra i sindaci dei Comuni interessati - Previsione di un gettone di presenza onnicomprensivo per i componenti.**
- Legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), artt. 6, comma 4, 8, comma 3, 19, comma 2, e 44, comma 5. . . . . Pag. 1
- N. **144.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 16 dicembre 2015.
- Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649. . . . . Pag. 5
- N. **145.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 novembre 2015.
- Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649. . . . . Pag. 15
- N. **146.** Ordinanza emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 novembre 2015.
- Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649. . . . . Pag. 24
- N. **147.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 16 dicembre 2015.
- Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649. . . . . Pag. 32



- N. 148. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 novembre 2015.  
**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**  
– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649. . . . . Pag. 42
- N. 149. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 novembre 2015.  
**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**  
– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649. . . . . Pag. 52
- N. 150. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 novembre 2015.  
**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**  
– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649. . . . . Pag. 61



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 38

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 luglio 2016  
(del Presidente del Consiglio dei ministri c/Regione Autonoma Sardegna)*

**Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Legge forestale - Previsione che il Piano forestale ambientale regionale (PFAR) è coerente con il Piano di assetto idrogeologico (PAI) di cui alla legge n. 183 del 1989 e coordinato con il Piano paesaggistico regionale (PPR) di cui all'articolo 135 del decreto legislativo n. 42 del 2004.**

**Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Legge forestale - Viabilità forestale - Previsione che gli interventi previsti all'interno del piano della viabilità forestale sono soggetti a procedure autorizzative semplificate.**

**Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Legge forestale - Trasformazione del bosco e interventi selvicolturali - Avvio degli interventi selvicolturali che modificano lo stato di fatto delle aree boscate - Modalità procedurali.**

**Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Legge forestale - Istituzione di un Comitato territoriale costituito dall'assessore regionale e da quattro rappresentanti indicati dal Consiglio delle autonomie locali tra i sindaci dei Comuni interessati - Previsione di un gettone di presenza onnicomprensivo per i componenti.**

– Legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), artt. 6, comma 4, 8, comma 3, 19, comma 2, e 44, comma 5.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 4; 8, comma 3; 19, comma 3 e 44, comma 5, della legge Regionale Sardegna n. 8 del 27 aprile 2016, recante le disposizioni della «legge forestale della Sardegna», pubblicata nel B.U.R. n. 21 del 28 aprile 2016, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 20 giugno 2016.

1. La legge regionale della Sardegna n. 8/2016, indicata in epigrafe, composta da 57 articoli, come esplicita lo stesso titolo, detta una disciplina organica in materia forestale.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Autonoma della Sardegna abbia ecceduto dalla propria competenza statutaria, legge Costituzionale 26 febbraio 1943, n. 3, «Statuto speciale per la Sardegna», e successive integrazioni e modificazioni, in particolare l'art. 3, comma, 1, lettera *d*), in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

## MOTIVI

1. L'art. 6, comma 4, della legge Regione Autonoma Sardegna n. 8/2016 viola l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione.

Sebbene la Regione Autonoma della Sardegna goda di competenza legislativa di tipo primario in materia di «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario», ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), dello Statuto speciale, approvato con la legge costituzionale n. 3/1948 citata, tale competenza, ai sensi della citata norma statutaria, deve attuarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.»



La norma contenuta all'art. 6, comma 4, della legge Regione Sardegna n. 8/2016 citata, nel disciplinare il Piano Forestale Ambientale Regionale dispone che «Il PFAR è coerente con il Piano di assetto idrogeologico (PAI) di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) e al decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito in legge dall'art. 1 della legge 3 agosto 1998, n. 267 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, recanti misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania), e successive modifiche e integrazioni, e coordinato con il Piano paesaggistico regionale (PPR) di cui all'art. 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni, con i Piani di bacino di cui all'art. 66 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modifiche ed integrazioni, con il Piano faunistico venatorio regionale di cui all'art. 19 della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), con il Piano energetico ambientale regionale (PEAR), nonché con i principali strumenti di pianificazione regionale.»

La norma regionale *de qua* presenta palesi profili di incostituzionalità nella parte in cui sminuisce il ruolo del piano paesaggistico rispetto al piano territoriale, in contrasto con le previsioni dell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio citato(1)

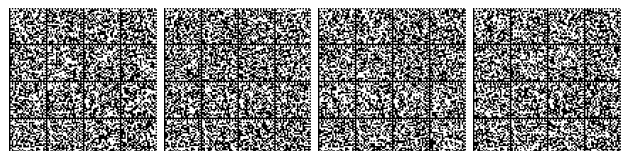
L'art. 6, comma 4, citato, invero, introduce una netta distinzione di rapporto tra il piano forestale e, rispettivamente, il piano di assetto idrogeologico e il piano paesaggistico. Rispetto al primo la predetta norma regionale, infatti, definisce il rapporto in termini di «coerenza», mentre, rispetto al secondo (piano paesaggistico), la stessa norma regionale di cui all'art. 6, comma 4, citato definisce il rapporto in termini di «coordinamento». Dovendosi attribuire alla disposizione normativa il significato proprio delle parole adoperate dal legislatore (art. 12 delle preleggi), non può non osservarsi come i due termini sopra indicati presentino un significato, anche lessicale, molto diverso, tra loro: nel linguaggio comune, al termine «coerente» viene dato il significato di qualcosa «che non è in contraddizione»; al termine «coordinato» si attribuisce, invece, il significato di: «collegato e diretto a un medesimo scopo». Conseguentemente, risulta evidente che la norma regionale in esame, mentre dispone che il piano forestale debba rispettare il piano idrogeologico (rapporto di «coerenza», ossia non contraddizione), viceversa dequota il ruolo del piano paesaggistico a mero indirizzo generale non cogente e non sovraordinato rispetto al piano forestale (rapporto di coordinamento, ossia mero collegamento e convergenza di scopo).

Per tali motivi, la previsione in esame si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e con la norma interposta di cui all'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio citato, che stabilisce che «le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico... altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, ...sono comunque Prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore...»

La disposizione statale di cui all'art. 145 citato costituisce norma di grande riforma economico-sociale, che si impone anche alle Regioni dotate di autonomia speciale.

La Corte costituzionale ha in più occasioni dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali contrastanti il principio della «gerarchia» degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 citato (sentenze n. 182 del 2006; n. 180 del 2008, punto 3. del Considerato in diritto; n. 437/2008; n. 193 del 2010, punto 3.3. del Considerato in diritto), anche se non ha, tuttavia, avuto occasione di qualificare espressamente la disposizione statale di cui all'art. 145 citato come norma di grande riforma economico-sociale, essendo state le citate decisioni emesse con riferimento a leggi regionali emanate da Regioni a statuto ordinario.

(1) 1. La individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali. 2. I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico. 3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. 4. I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo. 5. La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo.



Tuttavia, le numerose sentenze con le quali la Corte Costituzionale ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale le disposizioni del codice citato che riguardano l'elencazione dei beni vincolati ex art. 142 del codice e il regime dell'autorizzazione paesaggistica, inducono a ritenere estensibile, per analogia, la stessa qualificazione alla disposizione di cui all'art. 145, comma 3, del codice citato, in quanto rispondente alla stessa esigenza di uniformità nella tutela dei beni paesaggistici.

Si ricorda, in proposito, che la Corte costituzionale, già con la più risalente sentenza n. 151 del 1986, (riferita alle disposizioni della cosiddetta «legge Galasso»), e, poi, con la sentenza n. 164 del 2009 (punto 3.1. del Considerato in diritto), resa, come la prima, nei confronti della Regione Valle d'Aosta, ha affermato la natura di norma di grande riforma economico-sociale della disposizione di cui all'art. 142 citato, relativa ai beni vincolati *ex lege*. Tale orientamento, proprio nei confronti della Regione Sardegna, è stata confermato con la sentenza n. 210 del 2014, riguardante gli usi civici.

Inoltre, il Giudice costituzionale ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale le disposizioni statali riguardanti l'autorizzazione paesaggistica «che deve essere annoverata «tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 101 del 2010; n. 232 del 2008, punto 5. del Considerato in diritto; n. 238 del 2013, punto n. 21 e n. 2.1.1. del Considerato in diritto).

È, dunque, evidente che la stessa natura di norma di grande riforma economico-sociale deve essere attribuita al citato art. 145, comma 3, del codice, che disciplina la gerarchia degli strumenti di pianificazione, atteso che la stessa giurisprudenza costituzionale ha affermato che «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, In quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 180 del 2008 citata e n. 64 del 2015 citata, punto 3.4. del Considerato in diritto).

2. L'art. 8, comma 3, della legge Regione Autonoma Sardegna n. 8/2016 viola l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

La norma contenuta nell'art. 8, comma 3, prevede che «Gli interventi previsti all'interno del piano della viabilità forestale sono soggetti a procedure autorizzative semplificate nel rispetto della normativa vigente».

La predetta norma regionale risulta non in linea con il quadro giuridico nazionale di riferimento. L'allegato 1 del Regolamento riguardante il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, il decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139, «Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'art. 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2014, n. 42 e successive modificazioni», infatti, nulla prevede sulla viabilità nei boschi, che non è inclusa tra le diverse tipologie di interventi sottoposti a regime semplificato. Sebbene lo schema di nuovo Regolamento proposto dall'apposito gruppo di lavoro, istituito con il decreto ministeriale 8 gennaio 2015, al fine di dare attuazione alla previsione di cui all'art. 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni con la legge 29 luglio 2014, n. 106, come successivamente modificato dall'art. 25, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133(2), convertito con modificazioni con la legge 11 novembre 2014, n. 164, contenga norme di semplificazione in materia di viabilità forestale, tale schema di Regolamento non è stato ancora adottato. Ne consegue che la disposizione di legge regionale in esame, seppure in astratto possa apparire coerente con lo schema predetto di nuovo Regolamento, risulta, in base allo stato della normativa, non conforme alla normativa statale vigente, che, infatti, non contempla nessun procedimento semplificato per il caso in questione.

Con la sentenza n. 207 del 2012, la Corte costituzionale, decidendo in merito al conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia Autonoma di Trento in relazione al decreto del Presidente della Repubblica n. 139/2010 citato, ha dichiarato che spetta allo Stato disciplinare, anche nei confronti delle autonomie speciali, il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica. Ciò in quanto la questione riguarda l'individuazione delle regole che disciplinano il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e coloro che richiedono una prestazione rientrante in questo ambito. La Corte

(2) Con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono dettate disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'art. 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità, nonché allo scopo di operare ulteriori semplificazioni procedurali, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Con il medesimo regolamento sono altresì individuate: a) le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, ai sensi dell'art. 149 del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia nell'ambito degli interventi di lieve entità già compresi nell'allegato I al suddetto regolamento di cui all'art. 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia mediante definizione di ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica; b) le tipologie di intervento di lieve entità che possano essere regolate anche tramite accordi di collaborazione tra il Ministero, le Regioni e gli enti locali, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, con specifico riguardo alle materie che coinvolgono competenze proprie delle autonomie territoriali.



ha, infatti, affermato l'esigenza (comune, per gli argomenti sopra esposti, ai provvedimenti di semplificazione amministrativa, a prescindere dalla materia sulla quale vengano ad incidere) «di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome» (sentenza n. 207 del 2012 citata).

L'art. 8, comma 3, citato, quindi, eccede dalle competenze statutarie della Regione Autonoma della Sardegna di cui all'art. 3, comma, 1, lettera *d*), citato, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

3. L'art. 19, comma 2, della legge Regione Autonoma Sardegna n. 8/2016 viola l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione.

La norma contenuta nell'art. 19 «Trasformazione del bosco e interventi selvicolturali», al comma 2, autorizza l'avvio di interventi selvicolturali che modificano lo stato di fatto delle aree boscate prescindendo dall'autorizzazione paesaggistica(3).

Il successivo comma 6 del medesimo art. 19 prevede tale autorizzazione solo per gli interventi di trasformazione del bosco(4).

Al riguardo, si osserva che tale previsione finisce per operare, in sostanza, un'indebita estensione con una norma regionale, l'art. 19, comma 2, citato, appunto, della previsione di cui all'art. 149, comma 1, lettera *b*), del codice, che esclude, invece, dall'autorizzazione paesaggistica i soli interventi selvicolturali che non modificano lo stato dei luoghi(5).

Alla luce delle precedenti considerazioni, deve ritenersi che la norma di cui all'art. 19, comma 3, citato violi l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione, che riserva alla competenza, statale esclusiva la materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali (*cf.* sentenza n. 238 del 2013, con la quale sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni della legge regionale n. 27 del 2012 della Valle d'Aosta che avevano individuato altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente individuati dall'art. 149, lettera *a*), del decreto legislativo n. 42 del 2004 citato).

4. L'art. 44, comma 5, della legge Regione Autonoma Sardegna n. 8/2016 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

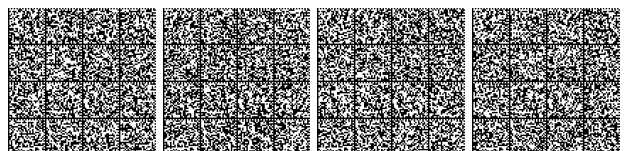
La disposizione di cui all'art. 44 della legge Regione Autonoma Sardegna n. 8/2016 citata, intitolato «Comitato territoriale», prevede, appunto, la costituzione di un Comitato territoriale con funzioni consultive e propositive, costituito dall'Assessore regionale competente in materia di ambiente che lo presiede e da quattro rappresentanti indicati dal Consiglio delle autonomie locali, scelti tra i Sindaci in carica nei comuni in cui siano presenti terreni amministrati dall'Agenzia forestale regionale. Il comma 5, in particolare, stabilisce che i componenti del predetto Comitato «hanno diritto ad un gettone di presenza onnicomprensivo».

Il riconoscimento di un gettone di presenza contemplato dal predetto comma 5 contrasta con le disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica. Infatti, con riferimento alla partecipazione dei Sindaci al suddetto Comitato, il Testo Unico in materia di enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, all'art. 83, significativamente intitolato «Divieto di cumulo», al comma 2, come modificato dall'art. 5, comma 8, lettera *b*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con la legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede che gli amministratori locali, di cui al precedente art. 77, comma 2, non percepiscono alcun compenso per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominati se tale partecipazione è connessa all'esercizio della propria funzione pubblica. Per quanto riguarda, poi, la partecipazione dell'Assessore regionale al predetto Comitato, il decreto-legge 10 ottobre 2014, n. 174/2012, convertito con modificazioni con la legge 7 dicembre 2012, n. 213, nell'introdurre disposizioni per ridurre i costi della politica nelle Regioni, all'art. 2, «Riduzione dei costi della politica nelle regioni», al comma 1, lettera *d*), prevede il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzione o di presenza in commissioni o organi collegiali derivanti dalle cariche, tra le altre, di Assessore regionale, prevedendo, inoltre, che

(3) Gli interventi selvicolturali che modificano lo stato di fatto delle aree boscate e gli altri interventi che presuppongono una variazione della destinazione d'uso del suolo di terreni non boscati, sottoposti a vincolo idrogeologico, possono essere avviati, a seconda della loro natura ed entità, secondo le seguenti modalità procedurali: a) comunicazione semplice; b) comunicazione corredata da relazione tecnica; c) autorizzazione regionale.

(4) La trasformazione del bosco è autorizzata unicamente previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da parte dell'autorità competente, alla quale il Corpo forestale e di vigilanza ambientale trasmette copia dell'istanza del richiedente con i relativi allegati.

(5) Interventi non soggetti ad autorizzazione» 1. Fatta salva l'applicazione dell'art. 143, comma 5, lettera *b*) e dell'art. 156, comma 4, non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'art. 146, dall'art. 147 e dall'art. 159: a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; c) per il taglio culturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'art. 142, comma 1, lettera *g*), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.





il titolare di più cariche sia tenuto ad optare, finché dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità. Alla luce delle precedenti considerazioni deve ritenersi, pertanto, che l'art. 44, comma 5, della legge Regione Autonoma della Sardegna n. 8/2016 citata, nel prevedere che i componenti del Comitato hanno diritto ad un gettone di presenza, contrasti con le predette disposizioni statali e con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 23/14).

*P.Q.M.*

*Per i suesposti motivi si conclude perché articoli 6, comma 4; 8, comma 3; 19, comma 3 e 44, comma 5, della legge Regionale Sardegna n. 8 del 27 aprile 2016, recante le disposizioni della «Legge forestale della Sardegna», indicati in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

*Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 giugno 2016.*

Roma, 27 giugno 2016

*Il vice avvocato generale dello Stato: PALMIERI*

16C00199

N. 144

*Ordinanza del 16 dicembre 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Soc. Cogetech S.p.a. e A.C.A.D.I. Associazione Concessionari Apparecchi da Intrattenimento contro Agenzia delle dogane e dei monopoli ed altri*

**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**

– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LAZIO

### SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2245 del 2015, proposto da:

Soc. Cogetech S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Carmelo Barreca, Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso Federico Tedeschini in Roma, largo Messico, 7;

Contro Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12.

Nei confronti di Se.Ma. di Francesco Senese, n.c.; e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

A.C.A.D.I., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso Carlo Geronimo Cardia in Roma, viale dei Parioli, 24.

Per l'annullamento:

del decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prot. 4076 in data 15 gennaio 2015;

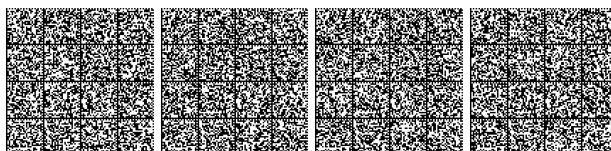
di ogni altro atto presupposto e conseguente, ivi compreso l'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimato;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti di causa;



Relatore alla pubblica udienza del giorno 21 ottobre 2015 il Cons. Silvia Martino.

1. La società ricorrente espone di essere in atto concessionaria del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento, nonché delle attività e funzioni connesse.

Venuta a scadenza la convenzione di concessione del luglio 2004, ADM ha indetto una nuova procedura idoneativa di selezione, a cui l'odierna ricorrente ha partecipato con esito favorevole, sottoscrivendo, in data 20 marzo 2013, la convenzione di concessione di durata novennale, attualmente vigente.

Si tratta di una convenzione fortemente peggiorativa sotto il profilo economico rispetto alla precedente.

Inoltre, l'equilibrio sinallagmatico del rapporto concessorio è stato fortemente inciso *in peius* da altri avvenimenti, quali, il significativo aumento del PREU nel settore delle VLT, il significativo restringimento della circolazione delle attività concessorie, cui ha fatto seguito l'introduzione di griglie che ormai limitano lo svolgimento delle attività concessorie sul territorio, la diffusione, i virtù di provvedimenti di ADM, di VLT on-line etc.

Ciò non di meno, con l'intervento selettivo di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014 - che colpisce solo ed esclusivamente gli attuali 13 concessionari del gioco da intrattenimento, sfavorendone ed alterandone ulteriormente la libera concorrenza, e travolgendone ogni legittimo affidamento al mantenimento dei diritti economici quesiti, come stabiliti negli accordi contrattuali sottoscritti e vigenti - il Legislatore ha imposto unilateralmente ai suddetti 13 concessionari una ulteriore, significativa riduzione dei loro compensi, realizzata imponendo *ex abrupto* il versamento di euro 500 milioni, annui, da ripartire all'interno della c.d. filiera, ciascuno in quota proporzionale al numero degli apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014.

La ripartizione della quota degli oneri aggiuntivi è stata effettuata con il provvedimento oggetto dell'odierna impugnativa. Da esso, risulta che la ricorrente dovrà versare in due tranches, entro il 30 aprile 2015 (il 40%) ed entro il 31 ottobre 2015 (per il 60%), l'importo, da essa ritenuto stratosferico e sproporzionato, di euro 47,040 milioni.

Non si tratta di una imposizione *una tantum*, ma di una misura destinata ad avere applicazione indefinita nel tempo.

Con il presente ricorso, la società deduce:

A) Vizi del decreto ADM del 15 gennaio 2015.

1) Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190/14. Violazione del giusto procedimento. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della convenzione di concessione. Eccesso di potere per arbitrio e difetto di motivazione.

L'importo di 500 milioni annuo va sottratto agli aggi e compensi complessivamente spettanti per l'intera filiera. L'obbligo del versamento dei 500 milioni di euro è stato previsto, però, solo a carico del concessionario mentre nulla è stato previsto in ordine alle modalità di raccolta tra concessionari ed operatori della filiera, sebbene questi ultimi siano stati onerati di versare ai concessionari l'intero ammontare della raccolta del gioco.

Inoltre, nulla si afferma circa le conseguenze in ordine al mancato versamento del dovuto da parte di gestori ed esercenti, con la conseguenza che, di fatto, a parte la denuncia all'a.g. prevista dalla lett. a) dell'art. 1, comma 649 della legge n. 190/2014, viene chiesto ai 13 concessionari di assumersi l'obbligo dell'anticipazione delle somme dovute, salvo eventuale recupero in sede civile.

Sono state quindi introdotte plurime modifiche della convenzione e concessione (in materia di misura del compenso economico, variazione delle modalità dei flussi di pagamento, contenuto delle obbligazioni dei contratti con i terzi incaricati) che ADM non ha trasfuso in un apposito atto integrativo, così come previsto della convenzione.

2) Violazione della riserva di legge. Violazione e falsa applicazione della legge stessa - l. n. 190/14.

Il decreto impugnato istituisce un "codice tributo" senza considerare che la legge è intervenuta soltanto sul piano dei compensi contrattuali.

B) Vizi della legge provvedimento di cui all'art. 1, comma 649, legge n. 190/14, e conseguente illegittimità derivata del decreto direttoriale indicato sotto la lettera a).

1) Violazione del principio del legittimo affidamento di rilevanza europea e del principio di buon andamento, quale principio generale del diritto. Eccesso di potere ed evidente sproporzione degli oneri gravanti sul concessionario. Violazione dei diritti quesiti. Violazione dell'art. 1, prot. 1, della CEDU. Violazione e contrasto con gli articoli 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione.

Come già evidenziato, la nuova convenzione di concessione, ha previsto maggiori e gravosi impegni finanziari, quali, ad esempio, l'aumento/raddoppio delle fidejussioni, un maggior costo pari ad euro 6.138.000,00 per il mantenimento degli apparecchi già oggetto della precedente concessione e per il rilascio dei nulla osta per l'installazione dei nuovi apparecchi, un maggior costo per oneri concessori per un totale di 9 milioni di euro, un maggior costo di euro 3.035.000,00 per far fronte alle nuove previsioni in materia di georeferenziazione.



A tal quadro, si sono poi aggiunti, oltre l'aumento del PREU, la proliferazione di vincoli locali alla diffusione delle AWP e VLT nonché la diffusione del gioco on-line.

Invece di procedere al riequilibrio del rapporto concessorio, il legislatore, con le disposizioni in esame, ha modificato ulteriormente *in peius* i diritti quesiti e le condizioni economiche consacrate nella convenzione di concessione stipulata il 20 marzo 2013, in violazione del principio di affidamento e non discriminazione, come previsti nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

Parte ricorrente precisa che tali modifiche non hanno riguardato né profili di ordine pubblico né profili di controllo bensì un mero materiale peggioramento delle condizioni economiche.

L'intervento è poi palesemente sproporzionato ed in contrasto con l'art. 1, prot. 1, della CEDU, che tutela i diritti di aspettativa economica, risolvendosi in una sorta di esproprio illegittimo di diritti economici non accompagnato da alcun indennizzo.

Cita, al riguardo, le sentenze *Tre Traktorer c/Svezia* (1989 Pine Valley/Irlanda (1991), *Oneryildiz/Turchia* (2002).

La norma è comunque in contrasto con gli articoli 3, 41, 52 e 97 Cost.

2) Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione delle regole della concorrenza. Violazione degli articoli da 101 a 106 del TFUE. Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 Cost.

Le disposizioni qui in esame incidono selettivamente solo sull'attività dei 13 concessionari del gioco da intrattenimento tramite gli apparecchi previsti dall'art. 110, comma 6, del TULPS, mentre nessuna analoga misura è prevista per gli altri giochi.

Esse si pongono in contrasto sia con gli articoli 3, 41 e 97 Cost., che con l'art. 117 della Carta Fondamentale, in relazione alla norma interposta contenuta nell'art. 1, protocollo 1, CEDU.

Parte ricorrente le ritiene comunque disapplicabili, in quanto in palese contrasto anche con gli articoli 101, 102 e 106 TFUE.

3) Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli articoli 106 e 107 del TFUE. Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 Cost.

La misura che colpisce solo i concessi iati del gioco attraverso gli apparecchi da intrattenimento, si risolve in una sorta di aiuto di Stato a favore degli altri operatori del settore (*cf.* Corte di giustizia, 26 settembre 2014, sez. V<sup>^</sup>, nella causa T-601/11).

4) Eccesso di potere per irragionevolezza manifesta. Eccesso di potere per violazione dei principi di libera concorrenza.

L'art. 1, comma 649, della legge - provvedimento impugnata, ha disatteso il criterio di progressività prefigurato dall'art. 14, comma 2, lett. g), della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, richiamato dalla legge di stabilità e posto quale presupposto dell'intervento normativo.

Il criterio utilizzato è, invece, quello del numero di apparecchi posseduti col risultato che, ad esempio, il concessionario che gestisce apparecchi con scarso rendimento, si trova a dover versare allo Stato le stesse identiche somme che dovrà versare un concessionario che gestisce un apparecchi allocato in ricche zone del nord, dove il rendimento è di 1.000, 1.500 euro al giorno.

5) Eccesso di poter per irragionevolezza manifesta sotto altro profilo.

La legge impone la modifica delle gestione dei flussi finanziari, imponendo al concessionario di ricevere le somme, senza operare e/o consentire la compensazione, ed imponendo, poi, di riversare le somme ai gestori, effettuando in tal modo per ogni periodo contabile migliaia di bonifici.

Ciò provoca una intromissione nella libertà contrattuale ed un maggior costo, sia in termini di operazioni bancarie, sia in termini di risorse/uomo da destinare all'esecuzione dei bonifici.

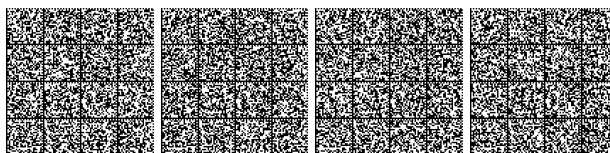
Del tutto irrealizzabile è, infine, la rinegoziazione obbligatoria dei contratti, essendo evidente che non si può imporre *ex lege* ai concessionari di rinegoziare unilateralmente i contratti già stipulati e vigenti con i propri gestori, riproducendosi "a cascata", la violazione dei diritti quesiti dei contratti privatistici stipulati *inter partes*.

La rinegoziazione, per giunta, (che andrà effettuata solo laddove si intendano variare le condizioni contrattuali), è prevista con modalità che parte ricorrente ritiene quasi "estorsive".

I concessionari dovrebbe infatti imporre unilateralmente ai gestori una modifica contrattuale, poi dovrebbero far leva sul fatto di avere "i soldi in mano", rifiutandosi ch erogare il legittimo compenso ai gestori ed esercenti che hanno eseguito la raccolta (senza la cui collaborazione non vi sarebbe ovviamente stata alcuna raccolta e nessun provento per l'erario), in mancanza di adesione e sottoscrizione dei contratti rinegoziati.

In questo modo diventa, a tacer d'altro, diventa però pressoché impossibile assicurare la raccolta.

6) Eccesso di potere per irragionevolezza manifesta sotto ulteriore e diverso profilo.



Pure censurabile è il riferimento al numero degli apparecchi posseduti alla data del 31 dicembre 2014, ove si consideri che, nel corso del 2015, un concessionario potrebbe dismettere (ovvero acquisire) un certo numero di apparecchi, senza che ciò abbia alcuna influenza sulla somma da versare.

Si sono costituite, per resistere, le amministrazioni intime.

È intervenuta, ad adiuvandum, l'Associazione A.C.A.D.I.

Con memoria del 13 marzo 2015, la difesa erariale, dopo aver formulato un'eccezione di difetto di legittimazione passiva del MEF e della PCM, che non hanno emesso gli atti *ex adverso* impugnati, ha preliminarmente descritto le modalità di funzionamento delle reti di raccolta del gioco mediante apparecchi.

Ha quindi precisato che, sia per le AWP sia per le WLT, i concessionari, i gestori e gli esercenti - quali segmenti articolati nella rete di raccolta - vengono compensati per le quote di attività che a ciascuno competono nell'organizzazione e funzionamento della rete.

Il denaro con cui tali attività vengono compensate proviene dallo stesso gioco ed appartiene, in origine, allo Stato.

Le risorse pubbliche cui esso rinuncia per remunerare le filiere di raccolta del gioco, ammontano a circa 4 miliardi di euro.

Ribadito che i rapporti tra in vari soggetti della filiera sono regolati dal diritto privato, ha poi descritto il sistema di remunerazione della filiera.

È il concessionario che, per contratto, deve corrispondere una remunerazione al gestore e all'esercente. Nella pratica, in realtà, è il gestore ad avere in pugno la "cassa", ovvero l'ammontare di denaro destinato ad essere ripartito a titolo di compensi. La norma della legge di stabilità oggetto di contestazione non ha istituito un nuovo tributo ma ha operato una riduzione dei compensi dei soggetti che compongono le filiere della raccolta di gioco praticato mediante apparecchi.

È come se lo Stato avesse ridotto da 4 miliardi a 3,5 miliardi di euro il montante delle risorse messo a disposizione delle predette filiere per la loro remunerazione stabilendo poi una apposita procedura perché questo contenimento forzoso della remunerazione si "spalmasse" tra i diversi soggetti interessati.

Il sacrificio del "taglio" solo per una parte è subito dai concessionari in quanto per il resto il sacrificio è dei gestori e degli esercenti.

La rinegoziazione potrebbe semplicemente avvenire per fatti concludenti.

Poiché il *quantum* della remunerazione, nei contratti di filiera, non stabilito in misura fissa bensì percentuale rispetto alla raccolta, non vi sarebbe nulla di più semplice di una rinegoziazione di un contratto la cui componente patrimoniale è in percentuale, purché si accetti la minore somma complessiva da ripartire.

Ad un settore che da anni percepisce cumulativamente una remunerazione di circa 4 miliardi di euro, è stato chiesto, in sostanza, di rinunciare soltanto ad un 1/8 di tale remunerazione.

Ad ogni buon conto i concessionari, salvo iniziare direttamente azioni recuperatorie nei confronti dei gestori, eventualmente "riottosi", potrebbero limitarsi a disvelare all'amministrazione l'elenco dei nominativi dei soggetti inadempienti.

Non vi sarebbe, poi, alcuna ricaduta per il passato della nuova misura, essendo la norma efficace dal 1° gennaio 2015.

La volontà di intervento legislativo sugli aggi era già nota ai concessionari e agli operatori di filiera, a mente del criterio di delega legislativa recato dall'art 14, comma 2, lett. g), della legge n. 23 del 2014. La decisione di operare in prima battuta nel settore degli apparecchi da intrattenimento, dipende dal fatto che tale segmento di gioco esprime circa la metà delle entrate erariali di tutti i giochi praticati nel territorio dello Stato.

La norma individua un criterio proporzionale, legato ad un elemento oggettivo, quale il numero degli apparecchi di gioco, che potenzialmente correlato agli introiti.

Parte ricorrente non potrebbe invocare il principio dell'affidamento quanto non vi è stato uno stravolgimento degli elementi essenziali del rapporto.

Ad ogni buon conto, la convenzione impegna il concessionario ad agire nel rispetto della normativa dettata in materia di gioco.

Non saremmo, comunque, di fronte ad una legge - provvedimento, in quanto la norma della legge di stabilità incide sull'intero comparto del gioco in esame.

In tale contesto, la riduzione delle somme a disposizione per la remunerazione della filiera ha una portata equivalente all'1,06% della raccolta di gioco e all'8,3% dei compensi della filiera.

Quanto alle censure relative al criterio prescelto per commisurare la riduzione dei compensi, vi sarebbe una tendenziale coerenza tra il dato della raccolta e il numero degli apparecchi riferibili al concessionario.



Neppure vi sarebbe lesione della libertà d'impresa ove si consideri che i concessionari sono agenti contabili, tenuti al conto giudiziale degli introiti derivanti dalla gestione telematica del gioco lecito.

L'invocato art. 3 della convenzione si riferisce alle ipotesi in cui si rendano necessarie variazioni delle attività tecniche indicate nell'atto di convenzione e nel capitolato tecnico.

In sostanza, le prescrizioni contenute nella legge di stabilità 2015, per potere essere applicate ai concessionari, non necessitano di essere recepite e formalizzate in un atto integrativo, trovando applicazione le previsioni dell'art. 12, secondo cui il concessionario è obbligato a versare le somme a qualsiasi titolo dovute non solo in base all'atto di convenzione ma anche in esecuzione di ogni altra norma o provvedimento che disciplini gli apparecchi in questione.

Infine, la norma non ha introdotto un tributo, con la conseguenza che ad essa è possibile sottrarsi, ad esempio, sciogliendo i rispettivi contratti (tra i concessionari e ADM, ovvero tra i concessionari e gli altri operatori della filiera).

Con ordinanza n. 1475 del 2 aprile 2015, è stata respinta l'istanza cautelare.

Il ricorso è passato in decisione una prima volta, alla pubblica udienza del 1° luglio 2015.

Con ordinanza n. 9777 del 20 luglio 2015, la Sezione ha disposto incompetenti istruttori.

Segnatamente, ha richiesto al concessionario "di depositare in giudizio:

A) copia del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2013 e copia del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2014, ove approvato dall'assemblea ordinaria, accompagnato da una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica);

B) una tabella riassuntiva dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera, con espressa indicazione circa l'appostazione degli stessi nel conto economico tra i costi della produzione e, in particolare, tra i costi per servizi o in altra voce".

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è stata invece onerata di depositare in giudizio una dettagliata relazione, per quanto di propria conoscenza, in ordine all'aggregazione dei suddetti dati richiesti al concessionario ricorrente per l'intero settore dei giochi in discorso, comprensiva di ogni ulteriore eventuale chiarimento sull'incidenza dell'intervento legislativo sui margini di redditività delle imprese del settore.

La ricorrente e l'amministrazione resistente, per quanto di rispettiva competenza, hanno adempiuto l'incombente istruttorio e, unitamente ad A.C.A.D.I., hanno prodotto altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive ragioni.

La causa è stata infine trattenuta per la decisione di merito all'udienza pubblica del 21 ottobre 2015.

2. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli gestisce l'offerta del gioco lecito tramite apparecchi da divertimento ed intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS ed a tal fine seleziona, attraverso procedure ad evidenza pubblica, i soggetti cui affidare in concessione la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco.

I concessionari, che hanno sottoscritto una convenzione di concessione di durata novennale, sono attualmente tredici.

Gli apparecchi da divertimento e intrattenimento sono di due tipi: le Amusement With Prizes (AWP) e le Video Lottery Terminal (VLT).

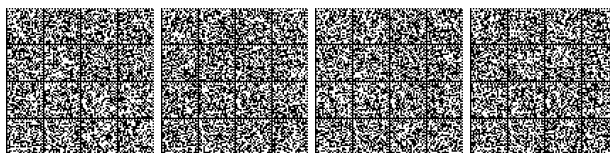
Le AWP sono apparecchi che vengono installati principalmente presso esercizi generalisti primari (come, ad esempio, i bar e le rivendite di tabacchi), denominati "esercenti", ed operano con una posta massima di 1 euro a fronte di una possibile vincita massima di 100 euro. Tali apparecchi, generalmente, sono acquistati o noleggiati da operatori terzi, i cc.dd. "gestori", che si occupano anche dell'installazione e della manutenzione presso gli "esercenti", titolari di esercizi commerciali dotati di specifica autorizzazione ai sensi del TULPS, a loro volta convenzionati con gli stessi gestori o con i concessionari.

Nella filiera del compatto delle VLT, invece, è di solito assente il gestore perché gli apparecchi sono forniti direttamente dal concessionario, che si prende carico dell'intera gestione operativa degli stessi. La posta di gioco con le VLT è consentita fino a 100 euro, mentre la vincita conseguibile arriva fino a 5.000 euro.

I rapporti tra lo Stato ed i concessionari sono regolati da apposite convenzioni, mentre i rapporti tra concessionari, gestori ed esercenti sono regolati da contratti di diritto privato, che, secondo quanto riferito dalla difesa erariale, non rispondono a modelli tipo redatti o approvati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Il compenso spettante ai concessionari è calcolato in via residuale, in quanto è pari, all'importo delle giocate dedotti:

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);



gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% delle giocate per gli apparecchi VLT.

La remunerazione dei concessionari e dell'intera filiera di gestori ed esercenti che ad essi fa capo, quindi, proviene dall'insieme delle giocate ed è carico dello Stato in quanto il denaro, una volta inserito nell'apparecchio da gioco, diviene di proprietà dello Stato.

3. L'art. 14, della legge n. 23 del 2014 ha delegato il Governo ad attuare "il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il temperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi".

Tra i principi e criteri direttivi cui dovrà essere improntato il riordino, la lett. g) del secondo comma prevede la "revisione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate".

L'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), nelle more, ha previsto che:

"[...] è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

a) ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate. I concessionari comunicano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli i nominativi degli operatori di Filiera che non effettuano tale versamento, anche ai fini dell'eventuale successiva denuncia all'autorità giudiziaria competente;

b) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili, alla data del 31 dicembre 2014. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adottato entro il 15 gennaio 2015, previa ricognizione, sono stabiliti il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, riferibili a ciascun concessionario, nonché le modalità di effettuazione del versamento. Con analogo provvedimento si provvede, a decorrere dall'anno 2016, previa periodica ricognizione, all'eventuale modificazione del predetto numero di apparecchi;

c) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati."

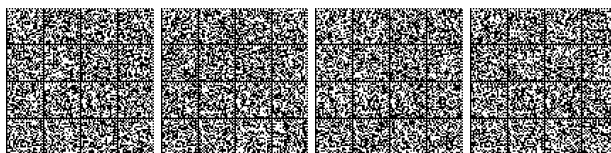
L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento a carico di ciascun concessionario (alla Società ricorrente, per un totale di 38.964 apparecchi riferibili, è stata imposta una quota annuale di versamento di euro 47.040.018,54), stabilendo che ciascun concessionario effettua il versamento nella misura del residuo 40% entro il 30 aprile 2015 e per il residuo 60% entro il 31 ottobre 2015.

Ne consegue che, in ragione del disposto della norma di legge la cui legittimità costituzionale è in questa sede contestata, il compenso spettante ai concessionari è ora calcolato in via residuale sottraendo al totale delle somme raccolte non soltanto quanto in precedenza esposte, vale a dire:

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle dogane e dei Monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;



gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% per gli apparecchi VLT; ma anche:

il versamento dovuto allo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 649, lett. b), della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015).

4. Il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014.

4.1. La questione si presenta all'evidenza rilevante ai fini della decisione della controversia in quanto l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015 è stato adottato nell'esercizio di un potere del tutto vincolato e, in particolare, nella doverosa applicazione della richiamata norma di legge, sicchè la definizione del presente giudizio discende inevitabilmente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

4.2. Detta questione, oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, non è manifestamente infondata alla luce degli insegnamenti della Corte Costituzionale *in subjectamateria*.

In una fattispecie per alcuni versi analoga a quella in esame (sentenza n. 92 del 22 maggio 2013) la Corte, in continuità con la propria consolidata giurisprudenza in materia di tutela dell'affidamento, ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003 nella parte in cui determina effetti retroattivi *in peius* sul regime dei compensi spettanti ai custodi di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca.

In tale circostanza, il Giudice delle leggi ha rappresentato che la ragionevolezza complessiva della trasformazione alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali deve "essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi - tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. - che risultano nella specie coinvolti; ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi".

Con specifico riguardo al settore in esame, la Corte, nella successiva sentenza n. 56 del 2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge n. 220 del 2010, in riferimento agli articoli 3, 41, comma primo, e 42, terzo comma, Cost.; tali norme prevedono l'aggiornamento dello schema tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi "requisiti" e accettino i nuovi "obblighi" prescritti, rispettivamente, nelle lettere a) e b) del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli "obblighi" di cui sopra.

La legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), in particolare, ha introdotto le norme oggetto di censura a garanzia di plurimi interessi pubblici, quali la trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali relativamente ai proventi pubblici derivanti dalla raccolta del gioco; con esse, sia i nuovi concessionari, sia i titolari delle concessioni in corso sono assoggettati a nuovi "obblighi", in prevalenza di natura gestionale, diretti al mantenimento di indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto ed a questi si affiancano "obblighi" che concorrono alla protezione dei consumatori e alla riduzione dei rischi connessi al gioco o che introducono clausole penali e meccanismi diretti a rendere effettive le cause di decadenza della concessione. Sono infine previsti "obblighi" di prosecuzione interinale dell'attività e di cessione non onerosa o di devoluzione all'amministrazione concedente, su sua richiesta, della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco dopo la scadenza del rapporto.

Nel caso richiamato, si è posto in rilievo che "il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti ed inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico".

Ne consegue che "non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto".



Nella fattispecie in esame, gli interessi pubblici tutelati sono individuabili nella necessità, a fronte della profonda e perdurante crisi finanziaria che ha progressivamente colpito anche lo Stato italiano, di un maggiore concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte della filiera che opera nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, T.U. n. 773 del 1931.

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con ordinanza del 20 luglio 2015, ha disposto incumbenti istruttori a carico delle parti per individuare, in linea di massima, in che misura la riduzione del compenso di 500 milioni a carico dell'intera filiera incida sui margini di redditività della singola impresa.

La Società ricorrente ha depositato copia dei conti economici relativi ai bilanci al 31 dicembre 2013 e ai 31 dicembre 2014, con una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica) nonché con indicazione dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera.

Da tale documentazione, è emerso che, generalmente, rispetto all'intera filiera, l'incidenza del versamento imposto non appare *ictu oculi* violativo del principio di proporzionalità, vale a dire del "limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico", indicato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015.

Il Collegio, tuttavia, ritiene che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 presenti altri profili che rendono la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3 e 41, comma 1, Cost.

Viene qui in rilievo il canone di ragionevolezza, assunto nella giurisprudenza costituzionale a clausola generale, anche quale limite immanente all'esercizio della discrezionalità del legislatore.

Tale giudizio di ragionevolezza, per lungo tempo caratterizzato dalla necessaria individuazione di un termine di raffronto (*tertium comparationis*) soltanto a fronte del quale la normativa denunciata può rivelarsi incostituzionale (schema di giudizio ternario), si è via via affrancato dal giudizio di comparazione ed è divenuto un canone autonomo.

L'autonomia della ragionevolezza rispetto al giudizio di eguaglianza appare con tutta evidenza laddove l'art. 3 Cost. viene evocato congiuntamente sotto il profilo della disparità di trattamento e sotto il profilo della ragionevolezza, e la Corte argomenta distintamente per ciascuno dei due profili.

Il Collegio ritiene che la norma contestata presenti dubbi di compatibilità costituzionale con riferimento sia al profilo della disparità di trattamento sia al profilo della ragionevolezza.

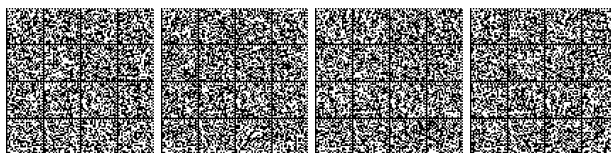
Con riguardo alla ragionevolezza, va in primo luogo considerato che l'intervento legislativo è avvenuto in dichiarata anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lett. g), della legge n. 23 del 2014.

Senonché, mentre il criterio per il riordino previsto dall'art. 14, comma 2, lett. g), della legge n. 23 del 2014 prevede la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori "secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate", la norma in contestazione ha previsto la riduzione dei compensi in "quota proporzionale" al numero di apparecchi riferibili ai concessionari alla data del 31 dicembre 2014.

Ne consegue che, sebbene sia stato fatto specifico riferimento alla norma che prevede il criterio di riduzione degli aggi e compensi secondo un "criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate", il criterio introdotto per ripartire tra i concessionari l'importo totale di euro 500 milioni è legato non ad un dato di flusso, quale i volumi di raccolta delle giocate, ma ad un dato fisso, quale il numero di apparecchi esistenti e riferibili a ciascun concessionario al 31 dicembre 2014 o in sede di ricognizione successiva.

Tale contraddizione, ad avviso del Collegio, è di per sé idonea ad indurre il sospetto che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 abbia violato sia il principio di ragionevolezza che quello di uguaglianza.

Premessa, infatti, la contraddittorietà intrinseca della disposizione che afferma di attuare una norma e poi in concreto se ne discosta, appare illogico il riferimento ad un dato statico (sia pure soggetto ad aggiornamento), cioè il numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario ad una certa data, anziché ad un dato dinamico, il volume di raccolta delle giocate, in quanto la capacità di reddito di ogni singolo concessionario e della relativa filiera è misurata in maniera molto più propria dall'entità complessiva degli importi incassati che dal numero degli apparecchi riferibile a ciascun soggetto.





Il criterio individuato, in altri termini, postula che ogni apparecchio effettui uno stesso volume di giocate, il che appare del tutto implausibile.

Analogamente, il criterio individuato dalla norma sembra violare il principio di uguaglianza in quanto, essendo il riferimento al numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario non compiutamente indicativo dei margini di reddito conseguiti dallo stesso, la ripartizione della riduzione dei compensi potrebbe andare a beneficio degli operatori i cui apparecchi registrano mediamente un maggior volume di giocate ed a detrimento degli operatori i cui apparecchi, invece, registrano mediamente un minor volume di giocate.

La previsione normativa, in sostanza, sembra avere violato i canoni di ragionevolezza e parità di trattamento presumendo, in maniera illogica, che ciascun apparecchio da intrattenimento abbia la stessa potenzialità di reddito laddove quest'ultima dipende da una molteplicità di fattori (quali, in primo luogo, la differenza tra AWP e VLT e, poi, ad esempio, il comune, il quartiere, la strada in cui l'apparecchio è situato nonché la sua ubicazione all'interno del locale) che rendono implausibile il criterio scelto dal legislatore.

La violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza peraltro, è individuabile anche con riferimento al fatto che, mentre la legge delega n. 23 del 2014, ha previsto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e, quindi, del loro intero sistema, la norma in contestazione incide solo sui giochi praticati mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, TU n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.

Va da sé che la descritta irragionevole ripartizione del versamento imposto tra i concessionari potrebbe produrre un'alterazione del libero gioco della concorrenza tra gli stessi, favorendo quelli che, in presenza di una redditività superiore per singolo apparecchio, si trovano a versare, in proporzione al volume di giocate raccolte, un importo minore, per cui possono destinare maggiori risorse agli investimenti e, in senso più lato, favorendo gli operatori del settore dei giochi pubblici diversi da quelli in discorso.

La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41 Cost. che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

Il Collegio rileva infatti che, qualora si tratti di soggetti privati che, nell'intraprendere attività d'impresa, sostengono consistenti investimenti, la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio gode di una particolare tutela costituzionale, riconducibile non solo all'art. 3 Cost., ma anche all'art. 41 Cost.

In particolare, il legittimo affidamento dell'imprenditore implica l'aspettativa che le sopravvenienze normative non finiscano per vanificare l'iniziativa economica intrapresa e gli investimenti sostenuti, atteso che, se l'imprenditore evidentemente deve assumere su di sé i rischi d'impresa derivanti da mutamenti della situazione di fatto, non può dirsi allo stesso modo per le sopravvenienze normative che incidono sulle condizioni economiche stabilite nella convenzione accessiva al rapporto concessorio.

Nel caso di specie, se, da un lato, il versamento imposto, pur incidendo significativamente sul sinallagma contrattuale, non appare primafacie violativo del richiamato "principio di proporzionalità" scolpito nella sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015, dall'altro, la determinazione in misura fissa e non variabile del contributo imposto, in quanto destinato ad operare a tempo indeterminato, potrebbe potenzialmente produrre un peso insostenibile per gli operatori della filiera ove i margini di redditività della stessa dovessero consistentemente ridursi.

In altri termini, se con riferimento ai dati del conto economico 2014, il versamento imposto alla ricorrente, pur costituendo un significativo "taglio" alla sua capacità di reddito, non appare tale da violare "principio di proporzionalità" in un'ottica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, non è possibile escludere che, ove i volumi delle giocate raccolte dovessero drasticamente contrarsi, la determinazione del versamento in misura fissa e non variabile, come funzione del volume delle giocate, potrebbe determinare un reale stravolgimento delle condizioni economiche pattuite in convenzione con conseguente eccessiva gravosità degli obblighi imposti per i concessionari ed i relativi operatori di filiera.

Parimenti irragionevoli e lesive della libertà di iniziativa economica dell'impresa si rivelano poi le previsioni, contenute nelle lett. a) e c) del secondo comma dell'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015, secondo cui "ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate" e "i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati".



Tali disposizioni appaiono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale di tutti gli operatori della filiera.

In particolare, per quanto riguarda i concessionari, il meccanismo imposto dal legislatore, di inversione del flusso dei pagamenti attraverso cui si è sino ad ora proceduto alla remunerazione del settore (oggetto di specifiche pattuizioni contrattuali), aumenta il rischio cui sono esposti i concessionari del mancato adempimento degli obblighi gravanti sugli altri operatori della filiera, senza che tale circostanza faccia comunque venire meno l'obbligo dei concessionari medesimi di versare allo Stato, nei termini indicati, l'importo, concernente l'intera filiera, quantificato nell'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015.

La profonda modifica dell'assetto della concessione, non risulta invero controbilanciato dall'obbligo di rinegoziazione dei contratti imposto, a cascata, nei rapporti con gli operatori interni alla filiera, sia in quanto la concreta modifica di tali rapporti è rimessa (né potrebbe essere diversamente) alla libera volontà delle parti, sia perché i concessionari non sono stati dotati di strumenti diversi dagli ordinari rimedi contrattuali per conseguire l'adempimento delle obbligazioni dei gestori, così come, almeno in parte, direttamente e innovativamente conformate dallo stesso legislatore.

Ciò senza dire che, sebbene non rilevi nella fattispecie in esame, anche la stessa imposizione autoritativa della rinegoziazione, riguardata dal lato dei gestori, si appalesa lesiva della loro libertà di iniziativa economica e negoziale, nonché dell'affidamento nella percezione del compenso quale in precedenza contrattato.

5. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli articoli 3 e 41, primo comma, Cost.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:*

*1) Dichiaro rilevante, e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 41, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015);*

*2) Dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*3) Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;*

*4) Rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:*

*Filoreto D'Agostino, Presidente;*

*Silvia Martino, Consigliere, Estensore;*

*Roberto Caponigro, Consigliere.*

*Il Presidente: D'AGOSTINO*

*L'estensore: MARTINO*



## N. 145

Ordinanza del 17 novembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Intralot Gaming Machines Spa, A.C.A.D.I. - Associazione Concessionari Apparecchi da intrattenimento e Intralot SA - Integrated Lottey Systems contro Agenzia delle dogane e dei monopoli e altri

**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (Sezione Seconda)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2398 del 2015, proposto da:

Intralot Gaming Machines Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Donnini, Sergio Fienga e Alessandro Pilarski, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, Via Ludovisi, 35;

Contro Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ministero dell’economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

e con l’intervento di *ad adiuvandum*:

A.C.A.D.I., Associazione Concessionari Apparecchi da Intrattenimento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale dei Parioli, 24;

Intralot SA Integrated Lottery Systems and Services, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gian Michele Roberti e Guido Bellitti, con domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Gian Michele Roberti in Roma, Foro Traiano, 1/A;

*ad opponendum*:

Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso l’Ufficio Legale Nazionale Codacons in Roma, Viale Mazzini, 73;

Per l’annullamento del decreto direttoriale dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 15 gennaio 2015 con il quale vengono determinati il numero di apparecchi di cui all’art. 110, comma 6, lettere a) e b), del regio decreto n. 773 del 1931 riferibile a ciascun soggetto concessionario della relativa rete telematica, la ripartizione tra detti concessionari del versamento dell’importo annuale di cui all’art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 nonché le modalità di effettuazione del versamento stesso;

Nonché per il risarcimento dei danni subiti e subendi dalla ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio dell’Avvocatura Generale dello Stato;

Visti gli atti di intervento *ad adiuvandum* e *ad opponendum*;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

1. La Società ricorrente espone di essere una società per azioni interamente controllata dal gruppo Intralot, concessionaria per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da divertimento ed intrattenimento previsti dall'art. 110, comma 6, del regio decreto n. 773 del 1931, vale a dire gli apparecchi più comunemente noti come «new slot», divisi nei sottogruppi delle cc.dd. «AWP», apparecchi di prima generazione che per funzionare non necessitano di un collegamento costante ad un sistema informatico centrale e che, ai sensi della normativa applicabile, possono essere installati in vari esercizi commerciali come bar e tabacchi, e delle «VLT», apparecchi di nuova generazione che per funzionare necessitano, invece, di un collegamento costante ad un sistema informatico centrale e che, ai sensi della normativa applicabile, possono essere installati solo in sale dedicate.

Soggiunge tra l'altro che il compenso del concessionario è calcolato in via residuale, ovvero è pari agli importi raccolti dalle giocate, dedotte le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e dell'85% sulle VLT), gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, cioè i gestori degli apparecchi e gli esercenti nei cui locali gli apparecchi sono ospitati, nonché gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU o prelievo erariale unico — di cui all'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 del 2003, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005 — attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi «AWP» e al 5% per gli apparecchi «VLT».

Rappresenta altresì che, essendo uno dei tre «nuovi» concessionari sui complessivi tredici concessionari, è stato estremamente difficile entrare nel mercato delle new slot, atteso che, in base alle regole poste dalla procedura di selezione, entro il termine perentorio di sei mesi per il rilascio della concessione definitiva, ciascun partecipante avrebbe dovuto creare la rete telematica e dimostrare di avere collegato alla propria rete un numero minimo di 5.000 AWP.

Pone ancora in rilievo che, successivamente all'atto di convenzione, l'art. 14 della legge n. 23 del 2014 ha stabilito che il Governo è delegato ad attuare il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, e stabilendo tra i principi e criteri direttivi la «revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate ...» e l'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 ha disposto che «a fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, ha stabilito in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931».

La nuova norma, pertanto, non avrebbe rivisto gli aggi e i compensi dei concessionari sulla base del volume delle giocate da questi raccolte, ma avrebbe decurtato seccamente dai compensi di ciascun concessionario un importo parametrato al numero di apparecchi riferibili allo stesso al 31 dicembre 2014.

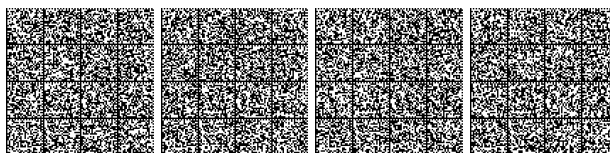
L'impugnato decreto direttoriale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del 15 gennaio 2015, reiterato il criterio sancito dalla norma, ha determinato il numero di new slot riferibile a ciascun soggetto concessionario della relativa rete telematica, la ripartizione tra detti concessionari del versamento dell'importo annuale di cui alla citata norma di legge nonché le modalità di effettuazione del versamento.

Pertanto, la Società interessata ha proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi:

In via preliminare: la qualificazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 alla stregua di legge provvedimento. L'incidentalità della questione di legittimità costituzionale del suddetto articolo così come convertito dalla legge n. 116 del 2014.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 649, si configurerebbe come una legge provvedimento, ossia come atto legislativo che disciplina attività rientranti nella funzione amministrativa in quanto inciderebbe su un numero determinato di destinatari ed avrebbe un contenuto particolare e concreto.

Le leggi provvedimento sarebbero ammesse nel sistema, ma sarebbero soggette ad uno stretto scrutinio di costituzionalità per verificare il rigoroso rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà.



Profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014. Violazione e falsa applicazione dei principi di legalità, legittimo affidamento, parità di trattamento e certezza del diritto, violazione degli articoli 3, 41 e 117 della Costituzione.

La norma provvedimento in contestazione introdurrebbe misure incidenti sulle concessioni stipulate dagli operatori riducendo in maniera unilaterale e arbitraria il compenso pattuito che costituisce il cardine del sinallagma contrattuale.

L'intervento legislativo avrebbe l'effetto di destabilizzare il sistema di compenso dei concessionari pregiudicando in maniera illogica gli investimenti fatti da questi ultimi nella predisposizione e gestione della rete telematica per le new slot, atteso che, nel momento in cui ha preso parte alla procedura selettiva, la ricorrente avrebbe calibrato i propri investimenti sulla base delle certezze e delle garanzie fornite dal bando di gara soprattutto in termini di ricavi derivanti dai compensi che avrebbe ricevuto.

I concessionari si troverebbero a pagare importi elevatissimi per tutti gli apparecchi ad essi riferibili quand'anche avessero un flusso di raccolta di giocate pari a zero nel 2015.

La ricorrente vanterebbe un diritto quesito a percepire il compenso nella misura stabilita nella convenzione stipulata con AAMS per una durata di nove anni, a garanzia del ritorno economico degli investimenti effettuati.

La norma in discorso avrebbe un carattere sostanzialmente retroattivo producendo una modifica autoritativa sul compenso dei concessionari il quale, tuttavia, è stato riconosciuto dall'AAMS attraverso la stipula delle singole convenzioni.

Le decurtazione dei compensi sarebbe operata solo nei confronti di taluni operatori di settore, determinando un vantaggio in favore degli altri concessionari del gioco pubblico e, soprattutto, una disparità di trattamento con altri settori del gioco diversi dalle new slot.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), legge n. 23 del 2014 nonché dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014. Eccesso di potere per contraddittorietà, carenza di presupposti, contrasto con altri provvedimenti, disparità di trattamento ed illogicità manifesta.

La norma di delega di cui all'art. 14, comma 2, lettera g), detterebbe quanto meno le condizioni per applicare una misura proporzionale alla redditività degli apparecchi, sicché a minori flussi di giocate sul singolo apparecchio avrebbero dovuto corrispondere sacrifici economici minori da parte del singolo concessionario.

L'Avvocatura Generale dello Stato, con analitica memoria, ha contestato la fondatezza delle argomentazioni prospettate concludendo per il rigetto del ricorso.

A.C.A.D.I., Associazione Concessionari Apparecchi da Intrattenimento, ed Intralot S.A. Integrated Lottery Systems and Services si sono costituite in giudizio *ad adiuvandum* delle ragioni della ricorrente.

Il Codacons, dopo avere ampiamente dedotto sulla propria legittimazione, è intervenuto *ad opponendum*.

L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 2 aprile 2015 n. 1483 per le seguenti ragioni:

«Considerato che — nel contemperamento dei contrapposti interessi — le esigenze cautelari addotte dalla società ricorrente non giustificano la concessione della richiesta tutela cautelare in quanto:

A) l'importo del versamento da effettuare, da parte dell'intera filiera del gioco legale, alla data del 30 aprile 2015, ammonta a 200 mln di euro;

B) non appare compiutamente dimostrato che, ottemperando tutti i soggetti della filiera a quanto disposto dal provvedimento impugnato e dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, sussista un pregiudizio irreparabile nelle more della decisione del merito del ricorso, per la quale — tenuto conto della rilevanza degli interessi dell'Erario e di tutti gli operatori della filiera del gioco legale — si ritiene di fissare la pubblica udienza del 1° luglio 2015».

Con successiva ordinanza 20 luglio 2015, n. 9750, questa Sezione ha così disposto:

«Visto che l'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), a fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, ha stabilito in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931;

Visto che, ai sensi dell'art. 1, comma 649, lettera c), della legge n. 190 del 2014, i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati;



Visto che l'impugnato DM dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 15 gennaio 2015, ha determinato, ai fini della ripartizione del versamento del detto importo di 500 milioni di euro, il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere *a)* e *b)*, del regio decreto n. 773 del 1931, e successive modificazioni, riferibili a ciascuno concessionario alla data del 31 dicembre 2014, provvedendo a ripartire il versamento annuale in maniera proporzionale al numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario;

Rilevato che la citata norma introdotta dalla legge di stabilità 2015 è destinata ad incidere sui margini di redditività derivanti dallo svolgimento delle attività affidate ai concessionari con le convenzioni di concessione stipulate con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;

Rilevato che l'Avvocatura Generale dello Stato, nella propria memoria difensiva, ha rappresentato che, nel 2013, le somme disponibili per compensi alla filiera di gioco mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento, compresi i concessionari, sono risultate di poco inferiori ai 5 miliardi di euro, attestandosi attorno al 10% della raccolta (47,8 miliardi di euro), mentre, nel 2014, le somme restituite alla filiera si sono incrementate, attestandosi a circa 6 miliardi di euro, pari al 12% della raccolta, per cui la riduzione di tali somme, individuate dalla legge di stabilità 2015 in 500 milioni di euro, avrebbe una portata equivalente all'1,06% della raccolta di gioco ed all'8,3% dei compensi della filiera;

Rilevato che quanto rappresentato dall'Avvocatura dello Stato sembra misurare l'incidenza dell'intervento legislativo sui ricavi netti delle vendite e delle prestazioni dei soggetti della filiera, vale a dire sulla differenza tra le poste di gioco e le vincite pagate, nonché le imposte ed altri oneri dovuti allo Stato;

Ritenuto necessario, ai fini del decidere, individuare il livello di incidenza dell'intervento legislativo anche sugli altri margini di redditività dell'impresa;

Ritenuto necessario, di conseguenza, disporre che il concessionario ricorrente depositi in giudizio:

— copia del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2013 e copia del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2014, ove approvato dall'Assemblea ordinaria, accompagnato da una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica);

— una tabella riassuntiva dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera, con espressa indicazione circa l'appostazione degli stessi nel conto economico tra i costi della produzione e, in particolare, tra i costi per servizi o in altra voce;

Ritenuto altresì di disporre che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli depositi in giudizio una dettagliata relazione, per quanto di propria conoscenza, in ordine all'aggregazione dei suddetti dati richiesti al concessionario ricorrente per l'intero settore dei giochi in discorso, nonché comprensiva di ogni ulteriore eventuale chiarimento sull'incidenza dell'intervento legislativo sui margini di redditività delle imprese del settore;

Ritenuto che detta documentazione dovrà essere depositata presso la Segreteria della Sezione entro il termine di venti giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione, se anteriore, della presente ordinanza;

Ritenuto di fissare l'udienza pubblica del 21 ottobre 2015 per l'ulteriore trattazione della controversia».

La ricorrente e l'amministrazione resistente, per quanto di rispettiva competenza, hanno adempiuto l'incombente istruttorio e, unitamente al Codacons, hanno prodotto altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive ragioni.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 21 ottobre 2015.

2. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli gestisce l'offerta del gioco lecito tramite apparecchi da divertimento ed intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS ed a tal fine seleziona, attraverso procedure ad evidenza pubblica, i soggetti cui affidare in concessione la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco.

I concessionari, che hanno sottoscritto una convenzione di concessione di durata novennale, sono attualmente tredici.

Gli apparecchi da divertimento e intrattenimento sono di due tipi: le Amusement With Prizes (AWP) e le Video Lottery Terminal (VLT).

Le AWP sono apparecchi che vengono installati principalmente presso esercizi generalisti primari (come, ad esempio, i bar e le rivendite di tabacchi), denominati «esercenti», ed operano con una posta massima di 1 euro a fronte di una possibile vincita massima di 100 euro. Tali apparecchi, generalmente, sono acquistati o noleggiati da operatori terzi, i cc.dd. «gestori», che si occupano anche dell'installazione e della manutenzione presso gli «esercenti», titolari di esercizi commerciali dotati di specifica autorizzazione ai sensi del TULPS, a loro volta convenzionati con gli stessi gestori o con i concessionari.



Nella filiera del comparto delle VLT, invece, è di solito assente il gestore perché gli apparecchi sono forniti direttamente dal concessionario, che si prende carico dell'intera gestione operativa degli stessi. La posta di gioco con le VLT è consentita fino a 100 euro, mentre la vincita conseguibile arriva fino a 5.000 euro.

I rapporti tra lo Stato ed i concessionari sono regolati da apposite convenzioni, mentre i rapporti tra concessionari, gestori ed esercenti sono regolati da contratti di diritto privato, che non rispondono a modelli tipo redatti o approvati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Il compenso spettante ai concessionari, come già esposto nell'illustrazione dei motivi di impugnativa, è calcolato in via residuale, in quanto è pari all'importo delle giocate dedotti:

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% delle giocate per gli apparecchi VLT.

La remunerazione dei concessionari e dell'intera filiera di gestori ed esercenti che ad essi fa capo, quindi, proviene dall'insieme delle giocate ed è carico dello Stato in quanto il denaro, una volta inserito nell'apparecchio da gioco, diviene di proprietà dello Stato.

3. L'art. 14 della legge n. 23 del 2014 ha delegato il Governo ad attuare «il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi».

Tra i principi e criteri direttivi cui dovrà essere improntato il riordino, la lettera g) del secondo comma prevede la «revisione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate».

L'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), nelle more, ha stabilito che:

«A fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

ai concessionari è versato dagli operatori della filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate. I concessionari comunicano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli i nominativi degli operatori di filiera che non effettuano tale versamento, anche ai fini dell'eventuale successiva denuncia all'autorità giudiziaria competente;

i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adottato entro il 15 gennaio 2015, previa ricognizione, sono stabiliti il numero degli apparecchi ... riferibili a ciascun concessionario, nonché le modalità di effettuazione del versamento. Con analogo provvedimento si provvede, a decorrere dall'anno 2016, previa periodica ricognizione, all'eventuale modificazione del predetto numero di apparecchi;

i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».



L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento a carico di ciascun concessionario (alla Società ricorrente, per un totale di 10.833 apparecchi riferibili, è stata imposta una quota annuale di versamento di euro 13.078.342,08), stabilendo che ciascun concessionario effettua il versamento nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 e per il residuo 60% entro il 31 ottobre 2015.

Ne consegue che, in ragione del disposto della norma di legge la cui legittimità costituzionale è in questa sede contestata, il compenso spettante ai concessionari è ora calcolato in via residua sottraendo al totale delle somme raccolte non soltanto quanto in precedenza esposto, vale a dire:

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% per gli apparecchi VLT,

ma anche:

il versamento dovuto allo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 649, lettera b), della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015).

4. Il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014.

4.1. La questione si presenta all'evidenza rilevante ai fini della decisione della controversia in quanto l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015 è stato adottato nell'esercizio di un potere del tutto vincolato e, in particolare, nella doverosa applicazione della richiamata norma di legge, sicché la definizione del presente giudizio discende inevitabilmente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

4.2 Detta questione, oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, non è manifestamente infondata alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale in *subiecta* materia.

La Corte, con sentenza n. 92 del 22 maggio 2013, ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003 nella parte in cui determina effetti retroattivi in *peius* sul regime dei compensi spettanti ai custodi di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca.

In tale circostanza, il Giudice delle leggi ha rappresentato che la ragionevolezza complessiva della trasformazione alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali deve «essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole temperamento degli interessi – tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 della Costituzione – che risultano nella specie coinvolti; ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La Corte, nella successiva sentenza n. 56 del 2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge n. 220 del 2010, in riferimento agli articoli 3, 41, comma primo, e 42, terzo comma, della Costituzione; tali norme prevedono l'aggiornamento dello schema tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti, rispettivamente, nelle lettere a) e b) del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli «obblighi» di cui sopra.

La legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), in particolare, ha introdotto le norme oggetto di censura a garanzia di plurimi interessi pubblici, quali la trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali relativamente ai proventi pubblici derivanti dalla raccolta del gioco; con esse, sia i nuovi concessionari, sia i titolari delle concessioni in corso sono assoggettati a nuovi «obblighi», in prevalenza di natura gestionale, diretti al





mantenimento di indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto ed a questi si affiancano «obblighi» che concorrono alla protezione dei consumatori e alla riduzione dei rischi connessi al gioco o che introducono clausole penali e meccanismi diretti a rendere effettive le cause di decadenza della concessione. Sono infine previsti «obblighi» di prosecuzione interinale dell'attività e di cessione non onerosa o di devoluzione all'amministrazione concedente, su sua richiesta, della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco dopo la scadenza del rapporto.

Nel caso richiamato, si è posto in rilievo che «il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione, ma non già in termini assoluti ed inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico».

Ne consegue che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto».

Nella fattispecie in esame, gli interessi pubblici tutelati sono individuabili nella necessità, a fronte della profonda e perdurante crisi finanziaria che ha progressivamente colpito anche lo Stato italiano, di un maggiore concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte della filiera che opera nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, T.U. n. 773 del 1931.

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con ordinanza del 20 luglio 2015, ha disposto incumbenti istruttori a carico delle parti per individuare, in linea di massima, in che misura la riduzione del compenso di 500 milioni a carico dell'intera filiera incida sui margini di redditività della singola impresa.

La Società ricorrente ha depositato copia dei conti economici relativi ai bilanci al 31 dicembre 2013 e al 31 dicembre 2014, con una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica) nonché con indicazione dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera.

Da tale documentazione, è emerso che:

con riferimento al 31 dicembre 2013, a fronte di un valore della produzione di euro 21.100.784, il valore aggiunto è stato pari a - euro 234.953, il margine operativo lordo è stato pari a - euro 1.099.195 ed il risultato operativo è stato pari a - euro 2.231.563; il totale dei compensi riconosciuti agli operatori di filiera, classificati al conto economico in «costi per servizi» B7, è stato pari ad euro 18.676.252;

con riferimento al 31 dicembre 2014, a fronte di un valore della produzione di euro 77.847.349, il valore aggiunto è stato pari a euro 2.611.632, il margine operativo lordo è stato pari ad euro 1.314.311 ed il risultato operativo è stato pari a - euro 33.863; il totale dei compensi riconosciuti agli operatori di filiera, classificato al conto economico in «costi per servizi» B7, è stato pari ad euro 70.490.278.

Il versamento, pertanto, è destinato ad incidere sui proventi dell'intera filiera facente capo al concessionario nella misura approssimativa di circa il 74,4% considerando il margine operativo lordo (79,5% considerando il risultato operativo) con riferimento ai risultati economici del 2013 e di circa il 18,2% considerando il margine operativo lordo (18,6% considerando il risultato operativo) con riferimento ai risultati economici del 2014.

L'incidenza della riduzione dei compensi per euro 13.078.342,02, infatti, è determinata dal rapporto tra tale importo e la somma tra il margine operativo lordo (o il risultato operativo se si preferisce prendere questo valore come riferimento) e il totale dei compensi riconosciuti dal concessionario agli operatori della propria filiera (dato rilevato al loro delle spese di gestione di questi ultimi, le quali è possibile presumere siano di importo tale da aumentare il livello dell'incidenza complessiva, ma non da modificare l'ordine di grandezza della stessa).



Tale incidenza, con riferimento ai risultati del 2014, in cui la Società deve presumersi abbia raggiunto la sua piena operatività essendo una delle tre nuove concessionarie del sistema ed avendo sottoscritto l'atto di convenzione il 20 marzo 2013, non appare violativa del principio di proporzionalità, vale a dire del «limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico», indicato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015.

Il Collegio, tuttavia, ritiene che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 presenti altri profili che rendono la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 41, comma 1, della Costituzione.

Viene qui in rilievo il canone di ragionevolezza, assunto nella giurisprudenza costituzionale a clausola generale, anche quale limite immanente all'esercizio della discrezionalità del legislatore.

Tale giudizio di ragionevolezza, per lungo tempo caratterizzato dalla necessaria individuazione di un termine di raffronto (*tertium comparationis*) soltanto a fronte del quale la normativa denunciata può rivelarsi incostituzionale (schema di giudizio ternario), si è via via affrancato dal giudizio di comparazione ed è divenuto un canone autonomo.

L'autonomia della ragionevolezza rispetto al giudizio di eguaglianza appare con tutta evidenza laddove l'art. 3 della Costituzione viene evocato congiuntamente sotto il profilo della disparità di trattamento e sotto il profilo della ragionevolezza, e la Corte argomenta distintamente per ciascuno dei due profili.

Il Collegio ritiene che la norma contestata presenti dubbi di compatibilità costituzionale con riferimento sia al profilo della disparità di trattamento sia al profilo della ragionevolezza.

Con riguardo alla ragionevolezza, va in primo luogo considerato che l'intervento legislativo è avvenuto in dichiarata anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge n. 23 del 2014.

Senonché, mentre il criterio per il riordino previsto dall'art. 14, comma 2, lettera g), della legge n. 23 del 2014 prevede la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori «secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», la norma in contestazione ha previsto la riduzione dei compensi in «quota proporzionale» al numero di apparecchi riferibili ai concessionari alla data del 31 dicembre 2014.

Ne consegue che, sebbene sia stato fatto specifico riferimento alla norma che prevede il criterio di riduzione degli aggi e compensi secondo un «criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», il criterio introdotto per ripartire tra i concessionari l'importo totale di euro 500 milioni è legato non ad un dato di flusso, quale i volumi di raccolta delle giocate, ma ad un dato fisso, quale il numero di apparecchi esistenti e riferibili a ciascun concessionario al 31 dicembre 2014 o in sede di ricognizione successiva.

Tale contraddizione, ad avviso del Collegio, è di per sé idonea ad indurre il sospetto che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 abbia violato sia il principio di ragionevolezza che quello di uguaglianza.

Premessa, infatti, la contraddittorietà intrinseca della disposizione che afferma di attuare una norma e poi in concreto se ne discosta, appare illogico il riferimento ad un dato statico (sia pure soggetto ad aggiornamento), cioè il numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario ad una certa data, anziché ad un dato dinamico, il volume di raccolta delle giocate, in quanto la capacità di reddito di ogni singolo concessionario e della relativa filiera è misurata in maniera molto più propria dall'entità complessiva degli importi incassati che dal numero degli apparecchi riferibile a ciascun soggetto.

Il criterio individuato, in altri termini, postula che ogni apparecchio effettui uno stesso volume di giocate, il che appare del tutto implausibile.

Analogamente, il criterio individuato dalla norma sembra violare il principio di uguaglianza in quanto, essendo il riferimento al numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario non compiutamente indicativo dei margini di reddito conseguiti dallo stesso, la ripartizione della riduzione dei compensi potrebbe andare a beneficio degli operatori i cui apparecchi registrano mediamente un maggior volume di giocate ed a detrimento degli operatori i cui apparecchi, invece, registrano mediamente un minor volume di giocate.

La previsione normativa, in sostanza, sembra avere violato i canoni di ragionevolezza e parità di trattamento presumendo, in maniera illogica, che ciascun apparecchio da intrattenimento abbia la stessa potenzialità di reddito laddove quest'ultima dipende da una molteplicità di fattori (quali, in primo luogo, la differenza tra AWP e VLT e, poi, ad esempio, il comune, il quartiere, la strada in cui l'apparecchio è situato nonché la sua ubicazione all'interno del locale) che rendono implausibile il criterio scelto dal legislatore.



La violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, peraltro, è individuabile anche con riferimento al fatto che, mentre la legge delega n. 23 del 2014 ha previsto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e, quindi, del loro intero sistema, la norma in contestazione incide solo sui giochi praticati mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, TU n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.

Va da sé, inoltre, che la descritta irragionevole ripartizione del versamento imposto tra i concessionari potrebbe produrre un'alterazione del libero gioco della concorrenza tra gli stessi, favorendo quelli che, in presenza di una redditività superiore per singolo apparecchio, si trovano a versare, in proporzione al volume di giocate raccolte, un importo minore, per cui possono destinare maggiori risorse agli investimenti e, in senso più lato, favorendo gli operatori del settore dei giochi pubblici diversi da quelli in discorso.

La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41, comma 1, della Costituzione che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

Il Collegio, in via preliminare, rileva che, qualora si tratti di soggetti privati che, nell'intraprendere attività d'impresa, sostengono consistenti investimenti, la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio gode di una particolare tutela costituzionale, riconducibile non solo all'art. 3 della Costituzione, ma anche all'art. 41 della Costituzione.

In particolare, il legittimo affidamento dell'imprenditore implica l'aspettativa che le sopravvenienze normative non finiscano per vanificare l'iniziativa economica intrapresa e gli investimenti sostenuti, atteso che, se l'imprenditore evidentemente deve assumere su di sé i rischi d'impresa derivanti da mutamenti della situazione di fatto, non può dirsi allo stesso modo per le sopravvenienze normative che incidono sulle condizioni economiche stabilite nella convenzione accessiva al rapporto concessorio.

Nel caso di specie, se, da un lato, il versamento imposto, pur incidendo significativamente sul sinallagma contrattuale, non appare prima facie violativo del richiamato «principio di proporzionalità» scolpito nella sentenza n. 56 del 2015, dall'altro, la determinazione in misura fissa e non variabile del contributo imposto, in quanto destinato ad operare a tempo indeterminato, potrebbe potenzialmente produrre un peso insostenibile per gli operatori della filiera ove i margini di redditività della stessa dovessero consistentemente ridursi.

In altri termini, se con riferimento ai dati del conto economico 2014, il versamento imposto alla ricorrente, pur costituendo un significativo «taglio» alla sua capacità di reddito, non appare tale da violare il «principio di proporzionalità» in un'ottica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, non è possibile escludere che, ove i volumi delle giocate raccolte dovessero drasticamente contrarsi, la determinazione del versamento in misura fissa e non variabile, come funzione del volume delle giocate, potrebbe determinare un reale stravolgimento delle condizioni economiche pattuite in convenzione con conseguente eccessiva gravosità degli obblighi imposti per i concessionari ed i relativi operatori di filiera.

Parimenti irragionevoli e lesive della libertà di iniziativa economica dell'impresa si rilevano le previsioni, contenute nelle lettere *a)* e *c)* del secondo comma dell'art. 1, comma 649 della legge di stabilità per il 2015, secondo cui «ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate» e «i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

Tali disposizioni appaiono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale dei concessionari.

Per un verso, infatti, l'obbligo per gli operatori di filiera di versare l'intero ammontare della raccolta del gioco ai concessionari incide autoritativamente sui rapporti negoziali di diritto privato intrattenuti tra i detti soggetti esponendo i concessionari al rischio, non prevedibile *ab origine*, del mancato adempimento dell'obbligo degli operatori di filiera: mancato adempimento che non farebbe comunque venire meno l'obbligo del concessionario di versare allo Stato, nei termini indicati, l'importo, concernente l'intera filiera, quantificato nell'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015.

Per altro verso, l'imposizione di una rinegoziazione dei contratti appare incompatibile con la incompressibile autonomia delle parti di pervenire solo eventualmente ad un nuovo e diverso accordo negoziale, laddove è verosimile ritenere che per realizzare lo stesso obiettivo sarebbe stato sufficiente stabilire una riduzione «pro quota» ed «a cascata» dei compensi spettanti a tutti gli operatori di filiera senza imporre una rinegoziazione in via autoritativa.

5. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli articoli 3 e 41, primo comma, della Costituzione, sicché deve essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87.



P. Q. M.

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese, così provvede:*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 41, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015);*

*Dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Filoreto D'Agostino, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

*Il Presidente: D'AGOSTINO*

*L'estensore: CAPONIGRO*

16C00202

N. 146

*Ordinanza emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 novembre 2015 sul ricorso proposto da Soc. B plus giocolegale Ltd c/Agenzia delle dogane e dei monopoli e altri. Si trasmette per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.*

**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649.

## TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

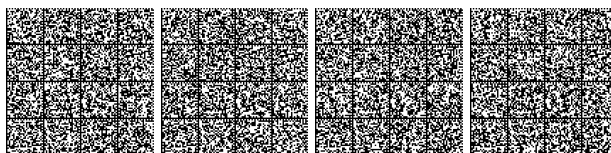
### SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2453 del 2015, proposto da:

Soc B Plus Giocolegale Ltd, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

Contro Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti di Soc Sisal Entertainment Spa, Soc Magic Games Sas di A Malfatti e M della Seta & C;



E CON L'INTERVENTO DI

ad opponendum:

Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale Nazionale Codacons in Roma, viale Mazzini n. 73;

Per l'annullamento della determinazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prot. 4076/RU del 15 gennaio 2015, che ha determinato per la ricorrente in € 83.619.053,60, in applicazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, il versamento da effettuare nell'anno 2015, previa disapplicazione diretta per contrasto con il diritto europeo dell'art. 1, comma 649, legge n. 190 del 2014 o previa rimessione alla Corte Costituzionale o previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura Generale dello Stato;

Visto l'atto di intervento ad opponendum del Codacons;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

1. La Società ricorrente è concessionaria dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento nonché delle attività e funzioni connesse.

Nel premettere che il Prefetto di Roma, con ordinanza del 7 agosto 2014, ha disposto, ai sensi dell'art. 32, comma 10, del decreto legge n. 90 del 2014, la misura della straordinaria e temporanea gestione delle attività d'impresa in regime di concessione per l'esercizio del gioco pubblico svolte dalla ricorrente, B Plus ha segnalato che la sua posizione sul mercato è caratterizzata da due fattori fondamentali: *i)* la filiera lunga degli operatori (gestore ed esercente); *ii)* il core business della stabile organizzazione italiana che, a differenza di altri concessionari, è rappresentato esclusivamente dalla gestione del gioco delle AWP e delle VLT.

L'impugnato decreto direttoriale dell'Agenzia dei monopoli e delle dogane del 15 gennaio 2015 ha attuato le previsioni di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, stabilendo la ripartizione per concessionario del versamento annuale di 500 milioni di euro a carico dei concessionari e degli altri operatori della filiera e determinando in € 83.619.053,60 la quota a carico di B Plus.

Di talché, la Società interessata ha proposto il presente ricorso deducendo analitici vizi dell'impugnato decreto direttoriale in via derivata in quanto applicativo dell'art. 1, comma 649, legge n. 190 del 2014 costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 2, 3, 23, 41, 53 e 97 Cost. e per violazione degli artt. 106 e 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e di ogni norma e principio di diritto europeo a tutela della concorrenza.

B Plus ha altresì dedotto l'illegittimità della norma di legge applicata in quanto inciderebbe irragionevolmente sui ruoli e sulle responsabilità degli attori della filiera alterandone gli equilibri e imponendo un nuovo modello di gestione dei flussi finanziari legati alla raccolta delle «somme residue» nonché l'illegittimità del decreto direttoriale impugnato per vizi propri in quanto inficiato da difetto di istruttoria ed errore nei presupposti.

L'Avvocatura Generale dello Stato, con analitica memoria, ha contestato la fondatezza delle argomentazioni prospettate concludendo per il rigetto del ricorso.

Il Codacons, diffondendosi ampiamente sulla propria legittimazione ed il proprio interesse nella controversia, è intervenuto nel giudizio ad opponendum.

L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 2 aprile 2015 n. 1473 per le seguenti ragioni:

«Considerato che - nel contemperamento dei contrapposti interessi - le esigenze cautelari addotte dalla società ricorrente non giustificano la concessione della richiesta tutela cautelare in quanto:

A) l'importo del versamento da effettuare, da parte dell'intera filiera del gioco legale, alla data del 30 aprile 2015, ammonta a 200 mln di euro;

B) non appare compiutamente dimostrato che, ottemperando tutti i soggetti della filiera a quanto disposto dal provvedimento impugnato e dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, sussista un pregiudizio irreparabile nelle more della decisione del merito del ricorso, per la quale - tenuto conto della rilevanza degli interessi dell'Erario e di tutti gli operatori della filiera del gioco legale - si ritiene di fissare la pubblica udienza del 1° luglio 2015».



Con successiva ordinanza 20 luglio 2015, n. 9752, questa Sezione ha così disposto:

«Visto che l'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), a fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, ha stabilito in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931;

Visto che, ai sensi dell'art. 1, comma 649, lettera c), della legge n. 190 del 2014, i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati;

Visto che l'impugnato DM dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 15 gennaio 2015, ha determinato, ai fini della ripartizione del versamento del detto importo di 500 milioni di euro, il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del r.d. n. 773 del 1931, e successive modificazioni, riferibili a ciascuno concessionario alla data del 31 dicembre 2014, provvedendo a ripartire il versamento annuale in maniera proporzionale al numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario;

Rilevato che la citata norma introdotta dalla legge di stabilità 2015 è destinata ad incidere sui margini di redditività derivanti dallo svolgimento delle attività affidate ai concessionari con le convenzioni di concessione stipulate con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;

Rilevato che l'Avvocatura Generale dello Stato, nella propria memoria difensiva, ha rappresentato che, nel 2013, le somme disponibili per compensi alla filiera di gioco mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento, compresi i concessionari, sono risultate di poco inferiori ai 5 miliardi di euro, attestandosi attorno al 10% della raccolta (47,8 miliardi di euro), mentre, nel 2014, le somme restituite alla filiera si sono incrementate, attestandosi a circa 6 miliardi di euro, pari al 12% della raccolta, per cui la riduzione di tali somme, individuate dalla legge di stabilità 2015 in 500 milioni di euro, avrebbe una portata equivalente all'1,06% della raccolta di gioco ed all'8,3% dei compensi della filiera;

Rilevato che quanto rappresentato dall'Avvocatura dello Stato sembra misurare l'incidenza dell'intervento legislativo sui ricavi netti delle vendite e delle prestazioni dei soggetti della filiera, vale a dire sulla differenza tra le poste di gioco e le vincite pagate, nonché le imposte ed altri oneri dovuti allo Stato;

Ritenuto necessario, ai fini del decidere, individuare il livello di incidenza dell'intervento legislativo anche sugli altri margini di redditività dell'impresa;

Ritenuto necessario, di conseguenza, disporre che il concessionario ricorrente depositi in giudizio:

copie del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2013 e copie del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2014, ove approvato dall'Assemblea ordinaria, accompagnato da una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica);

una tabella riassuntiva dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera, con espressa indicazione circa l'appostazione degli stessi nel conto economico tra i costi della produzione e, in particolare, tra i costi per servizi o in altra voce;

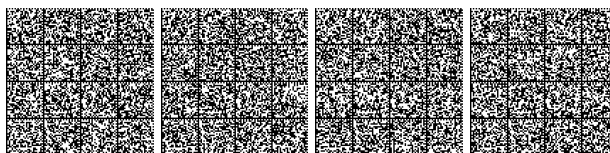
Ritenuto altresì di disporre che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli depositi in giudizio una dettagliata relazione, per quanto di propria conoscenza, in ordine all'aggregazione dei suddetti dati richiesti al concessionario ricorrente per l'intero settore dei giochi in discorso, nonché comprensiva di ogni ulteriore eventuale chiarimento sull'incidenza dell'intervento legislativo sui margini di redditività delle imprese del settore;

Ritenuto che detta documentazione dovrà essere depositata presso la Segreteria della Sezione entro il termine di venti giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione, se anteriore, della presente ordinanza;

Ritenuto di fissare l'udienza pubblica del 21 ottobre 2015 per l'ulteriore trattazione della controversia».

Le parti hanno prodotto ulteriori memorie a sostegno delle rispettive ragioni.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 21 ottobre 2015.



2. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli gestisce l'offerta del gioco lecito tramite apparecchi da divertimento ed intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS ed a tal fine seleziona, attraverso procedure ad evidenza pubblica, i soggetti cui affidare in concessione la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco.

I concessionari, che hanno sottoscritto una convenzione di concessione di durata novennale, sono attualmente tredici.

Gli apparecchi da divertimento e intrattenimento sono di due tipi: le Amusement With Prizes (AWP) e le Video Lottery Terminal (VLT).

Le AWP sono apparecchi che vengono installati principalmente presso esercizi generalisti primari (come, ad esempio, i bar e le rivendite di tabacchi), denominati «esercenti», ed operano con una posta massima di 1 euro a fronte di una possibile vincita massima di 100 euro. Tali apparecchi, generalmente, sono acquistati o noleggiati da operatori terzi, i cc.dd. «gestori», che si occupano anche dell'installazione e della manutenzione presso gli «esercenti», titolari di esercizi commerciali dotati di specifica autorizzazione ai sensi del TULPS, a loro volta convenzionati con gli stessi gestori o con i concessionari.

Nella filiera del comparto delle VLT, invece, è di solito assente il gestore perché gli apparecchi sono forniti direttamente dal concessionario, che si prende carico dell'intera gestione operativa degli stessi. La posta di gioco con le VLT è consentita fino a 100 euro, mentre la vincita conseguibile arriva fino a 5.000 euro.

I rapporti tra lo Stato ed i concessionari sono regolati da apposite convenzioni, mentre i rapporti tra concessionari, gestori ed esercenti sono regolati da contratti di diritto privato, che non rispondono a modelli tipo redatti o approvati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Il compenso spettante ai concessionari è calcolato in via residuale, in quanto è pari all'importo delle giocate dedotti:

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% delle giocate per gli apparecchi VLT.

La remunerazione dei concessionari e dell'intera filiera di gestori ed esercenti che ad essi fa capo, quindi, proviene dall'insieme delle giocate ed è carico dello Stato in quanto il denaro, una volta inserito nell'apparecchio da gioco, diviene di proprietà dello Stato.

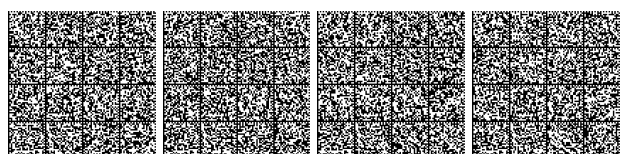
3. L'art. 14 della legge n. 23 del 2014 ha delegato il Governo ad attuare «il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi».

Tra i principi e criteri direttivi cui dovrà essere improntato il riordino, la lett. g) del secondo comma prevede la «revisione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate».

L'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), nelle more, ha stabilito che:

«A fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

a) ai concessionari è versato dagli operatori della filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate. I concessionari comunicano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli i nominativi degli operatori di filiera che non effettuano tale versamento, anche ai fini dell'eventuale successiva denuncia all'autorità giudiziaria competente;



b) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adottato entro il 15 gennaio 2015, previa ricognizione, sono stabiliti il numero degli apparecchi ... riferibili a ciascun concessionario, nonché le modalità di effettuazione del versamento. Con analogo provvedimento si provvede, a decorrere dall'anno 2016, previa periodica ricognizione, all'eventuale modificazione del predetto numero di apparecchi;

c) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento a carico di ciascun concessionario (alla Società ricorrente, per un totale di 69.263 apparecchi riferibili, è stata imposta una quota annuale di versamento di € 83.619.053,60), stabilendo che ciascun concessionario effettua il versamento nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 e per il residuo 60% entro il 31 ottobre 2015.

Ne consegue che, in ragione del disposto della norma di legge la cui legittimità costituzionale è in questa sede contestata, il compenso spettante ai concessionari è ora calcolato in via residua sottraendo al totale delle somme raccolte non soltanto quanto in precedenza esposto, vale a dire

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% per gli apparecchi VLT

ma anche:

il versamento dovuto allo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 649, lett. b), della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015).

4. Il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014.

4.1 La questione si presenta all'evidenza rilevante ai fini della decisione della controversia in quanto l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015 è stato adottato nell'esercizio di un potere del tutto vincolato e, in particolare, nella doverosa applicazione della richiamata norma di legge, sicché la definizione del presente giudizio discende inevitabilmente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

4.2 Detta questione, oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, non è manifestamente infondata alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale in subiecta materia.

La Corte, con sentenza n. 92 del 22 maggio 2013, ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003 nella parte in cui determina effetti retroattivi in *peius* sul regime dei compensi spettanti ai custodi di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca.

In tale circostanza, il Giudice delle leggi ha rappresentato che la ragionevolezza complessiva della trasformazione alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali deve «essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi – tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. - che risultano nella specie coinvolti; ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La Corte, nella successiva sentenza n. 56 del 2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge n. 220 del 2010, in riferimento agli artt. 3, 41, comma primo, e 42, terzo comma, Cost.; tali norme prevedono l'aggiornamento dello schema tipo di convenzione accessiva alle concessioni per





l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti, rispettivamente, nelle lettere a) e b) del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli «obblighi» di cui sopra.

La legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), in particolare, ha introdotto le norme oggetto di censura a garanzia di plurimi interessi pubblici, quali la trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali relativamente ai proventi pubblici derivanti dalla raccolta del gioco; con esse, sia i nuovi concessionari, sia i titolari delle concessioni in corso sono assoggettati a nuovi «obblighi», in prevalenza di natura gestionale, diretti al mantenimento di indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto ed a questi si affiancano «obblighi» che concorrono alla protezione dei consumatori e alla riduzione dei rischi connessi al gioco o che introducono clausole penali e meccanismi diretti a rendere effettive le cause di decadenza della concessione. Sono infine previsti «obblighi» di prosecuzione interinale dell'attività e di cessione non onerosa o di devoluzione all'amministrazione concedente, su sua richiesta, della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco dopo la scadenza del rapporto.

Nel caso richiamato, si è posto in rilievo che «il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti ed inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico».

Ne consegue che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto».

Nella fattispecie in esame, gli interessi pubblici tutelati sono individuabili nella necessità, a fronte della profonda e perdurante crisi finanziaria che ha progressivamente colpito anche lo Stato italiano, di un maggiore concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte della filiera che opera nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, T.U. n. 773 del 1931.

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con ordinanza del 20 luglio 2015, ha disposto incumbenti istruttori a carico delle parti per individuare, in linea di massima, in che misura la riduzione del compenso di 500 milioni a carico dell'intera filiera incida sui margini di redditività della singola impresa.

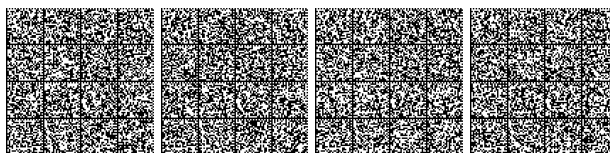
La Società ricorrente ha depositato copia dei conti economici relativi ai bilanci al 31 dicembre 2013 e al 31 dicembre 2014, con una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica) nonché con indicazione dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera.

Dalle tabelle riepilogative, è emerso che:

con riferimento al 31 dicembre 2013, il valore aggiunto è stato pari ad € 68.659.525, il margine operativo lordo è stato pari ad € 60.733.983 ed il risultato operativo è stato pari ad € 47.421.098; il totale dei compensi riconosciuti agli operatori di filiera, classificati al conto economico in «costi per servizi», è stato pari ad € 635.093.841;

con riferimento al 31 dicembre 2014, il valore aggiunto è stato pari ad € 64.455.127, il margine operativo lordo è stato pari ad € 56.302.603 ed il risultato operativo è stato pari ad € 43.145.730; il totale dei compensi riconosciuti agli operatori di filiera, classificato al conto economico in «costi per servizi», è stato pari ad € 589.092.140.

Il versamento, pertanto, è destinato ad incidere sui proventi dell'intera filiera facente capo al concessionario nella misura approssimativa di circa il 12,8% considerando il margine operativo lordo (13,1% considerando il risultato operativo) con riferimento ai risultati economici del 2013 e di circa il 13,9% considerando il margine operativo lordo (14,2% considerando il risultato operativo) con riferimento ai risultati economici del 2014.



L'incidenza della riduzione dei compensi per € 83.619.053,60, infatti, è determinata dal rapporto tra tale importo e la somma tra il margine operativo lordo (o il risultato operativo se si preferisce prendere questo valore come riferimento) e il totale dei compensi riconosciuti dal concessionario agli operatori della propria filiera (dato rilevato al loro delle spese di gestione di questi ultimi, le quali è possibile presumere siano di importo tale da aumentare il livello dell'incidenza complessiva, ma non da modificarne l'ordine di grandezza).

Il Collegio, tuttavia, ritiene che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 presenti altri profili che rendono la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 41, comma 1, Cost.

Viene qui in rilievo il canone di ragionevolezza, assunto nella giurisprudenza costituzionale a clausola generale, anche quale limite immanente all'esercizio della discrezionalità del legislatore.

Tale giudizio di ragionevolezza, per lungo tempo caratterizzato dalla necessaria individuazione di un termine di raffronto (*tertium comparationis*) soltanto a fronte del quale la normativa denunciata può rivelarsi incostituzionale (schema di giudizio ternario), si è via via affrancato dal giudizio di comparazione ed è divenuto un canone autonomo.

L'autonomia della ragionevolezza rispetto al giudizio di eguaglianza appare con tutta evidenza laddove l'art. 3 Cost. viene evocato congiuntamente sotto il profilo della disparità di trattamento e sotto il profilo della ragionevolezza, e la Corte argomenta distintamente per ciascuno dei due profili.

Il Collegio ritiene che la norma contestata presenti dubbi di compatibilità costituzionale con riferimento sia al profilo della disparità di trattamento sia al profilo della ragionevolezza.

Con riguardo alla ragionevolezza, va in primo luogo considerato che l'intervento legislativo è avvenuto in dichiarata anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lett. g), della legge n. 23 del 2014.

Senonché, mentre il criterio per il riordino previsto dall'art. 14, comma 2, lett. g), della legge n. 23 del 2014 prevede la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori «secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», la norma in contestazione ha previsto la riduzione dei compensi in «quota proporzionale» al numero di apparecchi riferibili ai concessionari alla data del 31 dicembre 2014.

Ne consegue che, sebbene sia stato fatto specifico riferimento alla norma che prevede il criterio di riduzione degli aggi e compensi secondo un «criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», il criterio introdotto per ripartire tra i concessionari l'importo totale di € 500 milioni è legato non ad un dato di flusso, quale i volumi di raccolta delle giocate, ma ad un dato fisso, quale il numero di apparecchi esistenti e riferibili a ciascun concessionario al 31 dicembre 2014 o in sede di ricognizione successiva.

Tale contraddizione, ad avviso del Collegio, è di per sé idonea ad indurre il sospetto che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 abbia violato sia il principio di ragionevolezza che quello di uguaglianza.

Premessa, infatti, la contraddittorietà intrinseca della disposizione che afferma di attuare una norma e poi in concreto se ne discosta, appare illogico il riferimento ad un dato statico (sia pure soggetto ad aggiornamento), cioè il numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario ad una certa data, anziché ad un dato dinamico, il volume di raccolta delle giocate, in quanto la capacità di reddito di ogni singolo concessionario e della relativa filiera è misurata in maniera molto più propria dall'entità complessiva degli importi incassati che dal numero degli apparecchi riferibile a ciascun soggetto.

Il criterio individuato, in altri termini, postula che ogni apparecchio effettui uno stesso volume di giocate, il che appare del tutto implausibile.

Analogamente, il criterio individuato dalla norma sembra violare il principio di uguaglianza in quanto, essendo il riferimento al numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario non compiutamente indicativo dei margini di reddito conseguiti dallo stesso, la ripartizione della riduzione dei compensi potrebbe andare a beneficio degli operatori i cui apparecchi registrano mediamente un maggior volume di giocate ed a detrimento degli operatori i cui apparecchi, invece, registrano mediamente un minor volume di giocate.

La previsione normativa, in sostanza, sembra avere violato i canoni di ragionevolezza e parità di trattamento presumendo, in maniera illogica, che ciascun apparecchio da intrattenimento abbia la stessa potenzialità di reddito laddove quest'ultima dipende da una molteplicità di fattori (quali, in primo luogo, la differenza tra AWP e VLT e, poi, ad esempio, il comune, il quartiere, la strada in cui l'apparecchio è situato nonché la sua ubicazione all'interno del locale) che rendono implausibile il criterio scelto dal legislatore.



La violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, peraltro, è individuabile anche con riferimento al fatto che, mentre la legge delega n. 23 del 2014 ha previsto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e, quindi, del loro intero sistema, la norma in contestazione incide solo sui giochi praticati mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, TU n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.

Va da sé, inoltre, che la descritta irragionevole ripartizione del versamento imposto tra i concessionari potrebbe produrre un'alterazione del libero gioco della concorrenza tra gli stessi, favorendo quelli che, in presenza di una redditività superiore per singolo apparecchio, si trovano a versare, in proporzione al volume di giocate raccolte, un importo minore, per cui possono destinare maggiori risorse agli investimenti e, in senso più lato, favorendo gli operatori del settore dei giochi pubblici diversi da quelli in discorso.

La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41, comma 1, Cost. che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

Il Collegio, in via preliminare, rileva che, qualora si tratti di soggetti privati che, nell'intraprendere attività d'impresa, sostengono consistenti investimenti, la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio gode di una particolare tutela costituzionale, riconducibile non solo all'art. 3 Cost., ma anche all'art. 41 Cost.

In particolare, il legittimo affidamento dell'imprenditore implica l'aspettativa che le sopravvenienze normative non finiscano per vanificare l'iniziativa economica intrapresa e gli investimenti sostenuti, atteso che, se l'imprenditore evidentemente deve assumere su di sé i rischi d'impresa derivanti da mutamenti della situazione di fatto, non può dirsi allo stesso modo per le sopravvenienze normative che incidono sulle condizioni economiche stabilite nella convenzione accessiva al rapporto concessorio.

Nel caso di specie, se, da un lato, il versamento imposto, pur incidendo significativamente sul sinallagma contrattuale, non appare prima facie violativo del richiamato «principio di proporzionalità» scolpito nella sentenza n. 56 del 2015, dall'altro, la determinazione in misura fissa e non variabile del contributo imposto, in quanto destinato ad operare a tempo indeterminato, potrebbe potenzialmente produrre un peso insostenibile per gli operatori della filiera ove i margini di redditività della stessa dovessero consistentemente ridursi.

In altri termini, se con riferimento ai dati del conto economico 2014, il versamento imposto alla ricorrente, pur costituendo un significativo «taglio» alla sua capacità di reddito, non appare tale da violare il «principio di proporzionalità» in un'ottica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, non è possibile escludere che, ove i volumi delle giocate raccolte dovessero drasticamente contrarsi, la determinazione del versamento in misura fissa e non variabile, come funzione del volume delle giocate, potrebbe determinare un reale stravolgimento delle condizioni economiche pattuite in convenzione con conseguente eccessiva gravosità degli obblighi imposti per i concessionari ed i relativi operatori di filiera.

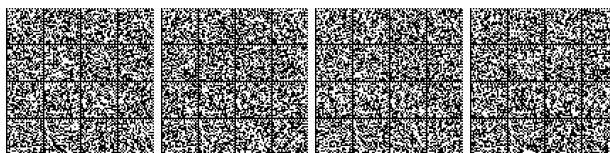
Parimenti irragionevoli e lesive della libertà di iniziativa economica dell'impresa si rilevano le previsioni, contenute nelle lett. a) e c) del secondo comma dell'art. 1, comma 649 della legge di stabilità per il 2015, secondo cui «ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate» e «i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

Tali disposizioni appaiono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale dei concessionari.

Per un verso, infatti, l'obbligo per gli operatori di filiera di versare l'intero ammontare della raccolta del gioco ai concessionari incide autoritativamente sui rapporti negoziali di diritto privato intrattenuti tra i detti soggetti esponendo i concessionari al rischio, non prevedibile ab origine, del mancato adempimento dell'obbligo degli operatori di filiera: mancato adempimento che non farebbe comunque venire meno l'obbligo del concessionario di versare allo Stato, nei termini indicati, l'importo, concernente l'intera filiera, quantificato nell'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015.

Per altro verso, l'imposizione di una rinegoziazione dei contratti appare incompatibile con la incompressibile autonomia delle parti di pervenire solo eventualmente ad un nuovo e diverso accordo negoziale, laddove è verosimile ritenere che per realizzare lo stesso obiettivo sarebbe stato sufficiente stabilire una riduzione «pro quota» ed «a cascata» dei compensi spettanti a tutti gli operatori di filiera senza imporre una rinegoziazione in via autoritativa.

5. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli artt. 3 e 41, primo comma, Cost., sicché deve essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e dell'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 87.



P. Q. M.

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese, così provvede:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 41, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015); dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale; ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:*

*Filoreto D'Agostino, Presidente*

*Silvia Martino, Consigliere*

*Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore*

IL PRESIDENTE: D'AGOSTINO

L'ESTENSORE: CAPONIGRO

16C00203

N. 147

*Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Nts Network Spa e A.C.A.D.I. - Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento contro la Presidenza del Consiglio dei ministri.*

**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**

– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

### SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2621 del 2015, proposto da:

Nts Network S.p.A, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Adriano Tortora, Carmelo Barreca e Federico Tedeschini, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, largo Messico n. 7, presso lo studio dell'avvocato Federico Tedeschini;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con la quale sono domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

E con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento (A.C.A.D.I.), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Geronimo Cardia, ed elettivamente domiciliata in Roma, viale dei Parioli n. 24, presso studio del predetto avvocato;

Per l'annullamento del decreto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli protocollo n. 4076 del 15 gennaio 2015, con il quale — in attuazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014 — è stato stabilito che la società ricorrente debba versare, per l'anno 2015, l'importo di euro 8.033.166,09, suddiviso in due rate, di cui una, pari al 40%, entro il



30 aprile 2015 ed una, pari al 60%, entro il 31 ottobre 2015, previa disapplicazione, per contrasto con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed eventuale rimessione alla Corte di giustizia o alla Corte costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 21 ottobre 2015 il consigliere Silvia Martino;

Uditi gli avvocati;

1. La società ricorrente espone di essere in atto concessionaria del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento, nonché delle attività e funzioni connesse.

Tanto, in virtù della convenzione di concessione, di durata novennale, sottoscritta in data 20 marzo 2013, all'esito di una procedura idoneativa di selezione.

Inoltre, l'equilibrio sinallagmatico del rapporto concessorio è stato fortemente inciso *in peius* da altri avvenimenti, quali, il significativo aumento del PREU nel settore delle VLT, il significativo restringimento della commercializzazione delle attività concessorie, cui ha fatto seguito l'introduzione di griglie che ormai limitano lo svolgimento delle attività sul territorio, la diffusione, in virtù di provvedimenti di ADM, di VLT *on-line* ecc.

Ciò nondimeno, con l'intervento selettivo di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014 — che colpisce solo ed esclusivamente gli attuali 13 concessionari del gioco da intrattenimento, sfavorendone ed alterandone ulteriormente la libera concorrenza, e travolgendone ogni legittimo affidamento al mantenimento dei diritti economici quesiti, come stabiliti negli accordi contrattuali sottoscritti e vigenti — il legislatore ha imposto unilateralmente ai suddetti 13 concessionari una ulteriore, significativa riduzione dei loro compensi, realizzata imponendo *ex abrupto* il versamento di euro 500 milioni, annui, da ripartire all'interno della cosiddetta filiera, ciascuno in quota proporzionale al numero degli apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014.

La ripartizione della quota degli oneri aggiuntivi è stata effettuata con il provvedimento oggetto dell'odierna impugnativa. Da esso, risulta che la ricorrente dovrà versare in due *tranches*, entro il 30 aprile 2015 (per il 40%) ed entro il 31 ottobre 2015 (per il 60%), l'importo, da essa ritenuto stratosferico e sproporzionato, di euro 8,033 milioni.

Non si, tratta di una imposizione *una tantum*, ma di una misura destinata ad avere applicazione indefinita nel tempo.

Con il presente ricorso, deduce:

A) VIZI DEL DECRETO AD DEL 15 GENNAIO 2015.

1) *Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014. Violazione del giusto procedimento. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della Convenzione di concessione. Eccesso di potere per arbitrio e difetto di motivazione.*

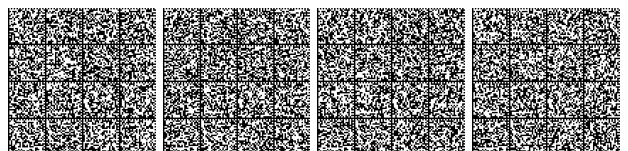
L'importo di 500 milioni annuo va sottratto agli aggi e compensi complessivamente spettanti per l'intera filiera. L'obbligo del versamento dei 500 milioni di euro è stato previsto, però, solo a carico del concessionario mentre nulla è stato previsto in ordine alle modalità di raccolta tra concessionari ed operatori della filiera, sebbene questi ultimi siano stati onerati di versare ai concessionari l'intero ammontare della raccolta del gioco.

Inoltre, nulla si afferma circa le conseguenze in ordine al mancato versamento del dovuto da parte di gestori ed esercenti, con la conseguenza che, di fatto, a parte la denuncia all'a.g. prevista dalla lettera a) dell'art. 1, comma 649 della legge n. 190/2014, viene chiesto ai 13 concessionari di assumersi l'obbligo dell'anticipazione delle somme dovute, salvo eventuale recupero in sede civile.

Sono state quindi introdotte plurime modifiche della convenzione di concessione (in materia di misura del compenso economico, variazione delle modalità dei flussi di pagamento, contenuto delle obbligazioni dei contratti con i terzi incaricati) che ADM non ha trasfuso in un apposito atto integrativo, così come previsto dall'art. 3 della convenzione.

2) *Violazione della riserva di legge. Violazione e falsa applicazione della stessa legge n. 190/2014.*

Il decreto impugnato istituisce un «codice tributo» senza considerare che la legge è intervenuta soltanto sul piano dei compensi contrattuali.



B) VIZI DELLA LEGGE-PROVVEDIMENTO DI CUI ALL'ART. 1, COMMA 649, LEGGE N. 190/2014, E CONSEGUENTE ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DEL DECRETO DIRETTORIALE INDICATO SOTTO LA LETTERA A).

1) *Violazione del principio del legittimo affidamento di rilevanza europea e del principio di buon andamento, quale principio generale del diritto. Eccesso di potere ed evidente sproporzione degli oneri gravanti sui concessionari. Violazione dei diritti quesiti. Violazione dell'art. 1, prot. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Violazione e contrasto con gli articoli 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione.*

Come già evidenziato, la nuova convenzione di concessione, ha previsto gravosi impegni finanziari, quali, ad esempio, la predisposizione di una fidejussione pari a 6 milioni di euro, un esborso pari ad euro 1.010.000,00 per il rilascio dei nulla osta per l'installazione dei nuovi apparecchi, un costo totale per oneri, concessionari pari a 9 milioni di euro, un costo di euro 285.000,00 per far fronte alle nuove previsioni in materia di georeferenziazione.

A tale quadro, si sono poi aggiunti, oltre l'aumento del PREU, la proliferazione di vincoli locali alla diffusione delle AWP e VLT nonché la diffusione del gioco *on-line*.

Invece di procedere al riequilibrio del rapporto concessorio, il legislatore, con le disposizioni in esame, ha modificato ulteriormente *in peius* i diritti quesiti e le condizioni economiche consacrate nella convenzione di concessione stipulata il 20 marzo 2013, in violazione del principio di affidamento e non discriminazione, come previsti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Parte ricorrente precisa che tali modifiche non hanno riguardato né profili di ordine pubblico né profili di controllo bensì un mero materiale peggioramento delle condizioni economiche.

L'intervento è poi palesemente sproporzionato ed in contrasto con l'art. 1, protocollo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che tutela i diritti di aspettativa economica, risolvendosi in una sorta di esproprio illegittimo di diritti economici non accompagnato da alcun indennizzo.

Cita, al riguardo, le sentenze *Tre Traktorer contro Svezia* (1989), *Pine Valley/Irlanda* (1991), *Oneryildiz /Turchia* (2002).

La norma è comunque in contrasto con gli articoli 3, 41, 52 e 97 della Costituzione.

2) *Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione delle regole della concorrenza. Violazione degli articoli da 101 a 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione.*

Le disposizioni qui in esame incidono selettivamente solo sull'attività dei 13 concessionari del gioco da intrattenimento tramite gli apparecchi previsti dall'art. 110, comma 6, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, mentre nessuna analoga misura è prevista per gli altri giochi.

Esse si pongono in contrasto sia con gli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione, che con l'art. 117 della Carta fondamentale, in relazione alla norma interposta contenuta nell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Parte ricorrente le ritiene comunque disapplicabili, in quanto in palese contrasto anche con gli articoli 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3) *Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli articoli 106 e 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.*

La misura, che colpisce solo i concessionari del gioco attraverso gli apparecchi da intrattenimento, si risolve in una sorta di aiuto di Stato a favore degli altri operatori del settore (*cf.* Corte di giustizia, 26 settembre 2014, sezione V, nella causa T-601/11).

4) *Eccesso di potere per irragionevolezza manifesta. Eccesso di potere per violazione dei principi di libera concorrenza.*

L'art. 1, comma 649 della legge-provvedimento impugnata, ha disatteso il criterio di progressività prefigurato dall'art. 14, comma 2, lettera g) della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, richiamato dalla legge di stabilità e posto quale presupposto dell'intervento normativo.

Il criterio utilizzato è, invece, quello del numero di apparecchi posseduti col risultato che, ad esempio, il concessionario che gestisce apparecchi con scarso rendimento, si trova a dover versare allo Stato le stesse identiche somme che dovrà versare un concessionario che gestisce un apparecchio allocato in ricche zone del nord, dove il rendimento è di 1.000, 1.500 euro al giorno.

5) *Eccesso di potere per irragionevolezza manifesta sotto altro profilo.*

La legge impone la modifica della gestione dei flussi finanziari, imponendo al concessionario di ricevere le somme, senza operare e/o consentire la compensazione, ed imponendo, poi, di riversare le somme ai gestori, effettuando in tal modo per ogni periodo contabile migliaia di bonifici.



Ciò provoca una intromissione nella libertà contrattuale ed un maggior costo, sia in termini di operazioni bancarie, sia in termini di risorse/uomo da destinare all'esecuzione dei bonifici.

Del tutto irrealizzabile è, infine, la rinegoziazione obbligatoria dei contratti, essendo evidente che non si può imporre *ex lege* ai concessionari di rinegoziare unilateralmente i contratti già stipulati e vigenti con i propri gestori, riproducendosi «a cascata», la violazione dei diritti quesiti dei contratti privatistici stipulati *inter partes*.

La rinegoziazione, per giunta, (che andrà effettuata solo laddove si intendano variare le condizioni contrattuali), è prevista con modalità che parte ricorrente ritiene quasi «estorsive».

I concessionari dovrebbe infatti imporre unilateralmente ai gestori una modifica contrattuale, poi dovrebbero far leva sul fatto di avere «i soldi in mano», rifiutandosi di erogare il legittimo compenso ai gestori ed esercenti che hanno eseguito la raccolta (senza la cui collaborazione non vi sarebbe ovviamente stata alcuna raccolta e nessun provento per l'erario), in mancanza di adesione e sottoscrizione dei contratti rinegoziati.

In questo modo diventa però pressoché impossibile assicurare la raccolta.

6) *Eccesso di potere per irragionevolezza manifesta sotto ulteriore e diverso profilo.*

Pure censurabile è il riferimento al numero degli apparecchi posseduti alla data del 31 dicembre 2014, ove si consideri che, nel corso del 2015, un concessionario potrebbe dismettere (ovvero acquisire) un certo numero di apparecchi, senza che ciò abbia alcuna influenza sulla somma da versare.

Si sono costituite, per resistere, le amministrazioni intimate.

È altresì intervenuta, *ad adiuvandum*, l'Associazione A.C.A.D.I.

Con memoria del 13 marzo 2015, la difesa erariale, dopo aver formulato un'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri, che non hanno emesso gli atti *ex adverso* impugnati, ha preliminarmente descritto le modalità di funzionamento delle reti di raccolta del gioco mediante apparecchi.

Ha quindi precisato che, sia per le AWP sia per le WLT, i concessionari, i gestori e gli esercenti — quali segmenti articolati nella rete di raccolta — vengono compensati per le quote di attività che a ciascuno competono nell'organizzazione e funzionamento della rete.

Il denaro con cui tali attività vengono compensate proviene dalla stesso gioco ed appartiene, in origine, allo Stato.

Le risorse pubbliche cui esso rinuncia per remunerare le filiere di raccolta del gioco, ammontano a circa 4 miliardi di euro.

Ribadito che i rapporti tra in vari soggetti della filiera sono regolati dal diritto privato, ha poi descritto il sistema di remunerazione della filiera.

È il concessionario che, per contratto, deve corrispondere una remunerazione al gestore e all'esercente. Nella pratica, in realtà, è il gestore ad avere in pugno la «cassa», ovvero l'ammontare di denaro destinato ad essere ripartito a titolo di compensi. La norma della legge di stabilità oggetto di contestazione non ha istituito un nuovo tributo ma ha operato una riduzione dei compensi dei soggetti che compongono le filiere della raccolta di gioco praticato mediante apparecchi.

È come se lo Stato avesse ridotto da 4 miliardi a 3,5 miliardi di euro il montante delle risorse messo a disposizione delle predette filiere per la loro remunerazione stabilendo poi una apposita procedura perché questo contenimento forzoso della remunerazione si «spalmasse» tra i diversi soggetti interessati.

Il sacrificio del «taglio» solo per una parte è subito dai concessionari in quanto per il resto il sacrificio è dei gestori e degli esercenti.

La rinegoziazione potrebbe semplicemente avvenire per fatti concludenti.

Poiché il *quantum* della remunerazione, nei contratti di filiera, non è stabilito in misura fissa bensì percentuale rispetto alla raccolta, non vi sarebbe nulla di più semplice di una rinegoziazione di un contratto la cui componente patrimoniale è in percentuale, purché si accetti la minore somma complessiva da ripartire.

Ad un settore che da anni percepisce cumulativamente una remunerazione di circa 4 miliardi di euro, è stato chiesto, in sostanza, di rinunciare soltanto ad un 1/8 di tale remunerazione.

Ad ogni buon conto i concessionari, salvo iniziare direttamente azioni recuperatorie nei confronti dei gestori, eventualmente «riottosi», potrebbero limitarsi a disvelare all'amministrazione l'elenco dei nominativi dei soggetti inadempienti.

Non vi sarebbe, poi, alcuna ricaduta per il passato della nuova misura, essendo la norma efficace dal 1° gennaio 2015.

La volontà di intervento legislativo sugli aggi era già nota ai concessionari e agli operatori di filiera, a mente del criterio di delega legislativa recato dall'art. 14, comma 2, lettera g), della legge n. 23 del 2014.



La decisione di operare in prima battuta nel settore degli apparecchi da intrattenimento, dipende dal fatto che tale segmento di gioco esprime circa la metà delle entrate erariali di tutti i giochi praticati nel territorio dello Stato.

La norma individua un criterio proporzionale, legato ad un elemento oggettivo, quale il numero degli apparecchi di gioco, che è potenzialmente correlato agli introiti.

Parte ricorrente non potrebbe invocare il principio dell'affidamento in quanto non vi è stato uno stravolgimento degli elementi essenziali del rapporto.

Ad ogni buon conto, la convenzione impegna il concessionario ad agire nel rispetto della normativa dettata in materia di gioco.

Non saremmo, comunque, di fronte ad una legge-provvedimento, in quanto la norma della legge di stabilità incide sull'intero comparto del gioco in esame.

In tale contesto, la riduzione delle somme a disposizione per la remunerazione della filiera ha una portata equivalente all'1,06% della raccolta di gioco e all'8,3% dei compensi della filiera.

Quanto alle censure relative al criterio prescelto per commisurare la riduzione dei compensi, vi sarebbe una tendenziale coerenza tra il dato della raccolta e il numero degli apparecchi riferibili al concessionario.

Neppure vi sarebbe lesione della libertà d'impresa ove si consideri che i concessionari sono agenti contabili, tenuti al conto giudiziale degli introiti derivanti dalla gestione telematica del gioco lecito.

L'invocato art. 3 della convenzione si riferisce alle ipotesi in cui si rendano necessarie variazioni delle attività tecniche indicate nell'atto di convenzione e nel capitolato tecnico.

In sostanza, le prescrizioni contenute nella legge di stabilità 2015, per potere essere applicate ai concessionari, non necessitano di essere recepite e formalizzate in un atto integrativo, trovando applicazione le previsioni dell'art. 12, secondo cui il concessionario è obbligato a versare le somme a qualsiasi titolo dovute non solo in base all'atto di convenzione ma anche in esecuzione di ogni altra norma o provvedimento che disciplini gli apparecchi in questione.

Infine, la norma non ha introdotto un tributo, con la conseguenza che ad essa è possibile sottrarsi, ad esempio, sciogliendo i rispettivi contratti (tra i concessionari e ADM, ovvero tra i concessionari e gli altri operatori della filiera).

Con ordinanza n. 1463 del 2 aprile 2015, è stata respinta l'istanza cautelare.

Il ricorso è passato in decisione una prima volta, alla pubblica udienza del 1° luglio 2015.

Con ordinanza n. 9751 del 20 luglio 2015, la Sezione ha disposto incompetenti istruttori.

Segnatamente, ha richiesto al concessionario «di depositare in giudizio:

A) copia del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2013 e copia del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2014, ove approvato dall'Assemblea ordinaria, accompagnato da una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica);

B) una tabella riassuntiva dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera, con espressa indicazione circa l'appostazione degli stessi nel conto economico tra i costi della produzione e, in particolare, tra i costi per servizi o in altra voce».

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stata invece onerata di depositare in giudizio una dettagliata relazione, per quanto di propria conoscenza, in ordine all'aggregazione dei suddetti dati richiesti al concessionario ricorrente per l'intero settore dei giochi in discorso, comprensiva di ogni ulteriore eventuale chiarimento sull'incidenza dell'intervento legislativo sui margini di redditività delle imprese del settore.

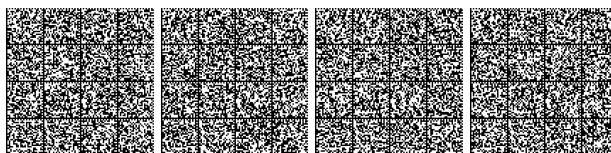
La ricorrente e l'amministrazione resistente, per quanto di rispettiva competenza, hanno adempiuto l'incombente istruttorio e, unitamente ad A.C.A.D.I., hanno prodotto altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive ragioni.

La causa è stata infine trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 21 ottobre 2015.

2. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli gestisce l'offerta del gioco lecito tramite apparecchi da divertimento ed intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ed a tal fine seleziona, attraverso procedure ad evidenza pubblica, i soggetti cui affidare in concessione la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco.

I concessionari, che hanno sottoscritto una convenzione di concessione di durata novennale, sono attualmente tredici.

Gli apparecchi da divertimento e intrattenimento sono di due tipi: le Amusement With Prizes (AWP) e le Video Lottery Terminal (VLT).





Le AWP sono apparecchi che vengono installati principalmente presso esercizi generalisti primari (come, ad esempio, i bar e le rivendite di tabacchi), denominati «esercenti», ed operano con una posta massima di 1 euro a fronte di una possibile vincita massima di 100 euro. Tali apparecchi, generalmente, sono acquistati o noleggiati da operatori terzi, i cosiddetti «gestori», che si occupano anche dell'installazione e della manutenzione presso gli «esercenti», titolari di esercizi commerciali dotati di specifica autorizzazione ai sensi del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, a loro volta convenzionati con gli stessi gestori o con i concessionari.

Nella filiera del comparto delle VLT, invece, è di solito assente il gestore perché gli apparecchi sono forniti direttamente dal concessionario, che si prende carico dell'intera gestione operativa degli stessi. La posta di gioco con le VLT è consentita fino a 100 euro, mentre la vincita conseguibile arriva fino a 5.000 euro.

I rapporti tra lo Stato ed i concessionari sono regolati da apposite convenzioni, mentre i rapporti tra concessionari, gestori ed esercenti sono regolati da contratti di diritto privato, che, secondo quanto riferito dalla difesa erariale, non rispondono a modelli tipo redatti o approvati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il compenso spettante ai concessionari è calcolato in via residuale, in quanto è pari all'importo delle giocate dedotti:

- le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);
- gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;
- gli importi dovuti all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;
- gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, decreto-legge n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% delle giocate per gli apparecchi VLT.

La remunerazione dei concessionari e dell'intera filiera di gestori ed esercenti che ad essi fa capo, quindi, proviene dall'insieme delle giocate ed è carico dello Stato in quanto il denaro, una volta inserito nell'apparecchio da gioco, diviene di proprietà dello Stato.

3. L'art. 14 della legge n. 23 del 2014 ha delegato il Governo ad attuare «il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il temperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi».

Tra i principi e criteri direttivi cui dovrà essere improntato il riordino, la lettera g) del secondo comma prevede la «revisione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate».

L'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), nelle more, ha previsto che:

«[...] è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

a) ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate. I concessionari comunicano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli i nominativi degli operatori di filiera che non effettuano tale versamento, anche ai fini dell'eventuale successiva denuncia all'autorità giudiziaria competente;

b) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adottato entro il 15 gennaio 2015, previa ricognizione, sono stabiliti il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, riferibili a ciascun concessionario, nonché le modalità di effettuazione del versamento. Con analogo provvedimento si provvede, a decorrere dall'anno 2016, previa periodica ricognizione, all'eventuale modificazione del predetto numero di apparecchi;



c) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati.».

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento a carico di ciascun concessionario (alla Società ricorrente, per un totale di 6.654 apparecchi riferibili, è stata imposta una quota annuale di versamento di euro 8.033.166,09), stabilendo che ciascun concessionario effettua il versamento nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 e per il residuo 60% entro il 31 ottobre 2015.

Ne consegue che, in ragione del disposto della norma di legge la cui legittimità costituzionale è in questa sede contestata, il compenso spettante ai concessionari è ora calcolato in via residuale sottraendo al totale delle somme raccolte non soltanto quanto in precedenza esposto, vale a dire:

- le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

- gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

- gli importi dovuti all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

- gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, decreto-legge n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% per gli apparecchi VLT; ma anche:

- il versamento dovuto allo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 649, lettera b), della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015).

4. Il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014.

4.1 La questione si presenta all'evidenza rilevante ai fini della decisione della controversia in quanto l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015 è stato adottato nell'esercizio di un potere del tutto vincolato e, in particolare, nella doverosa applicazione della richiamata norma di legge, sicché la definizione del presente giudizio discende inevitabilmente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

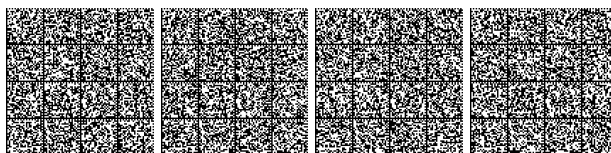
4.2 Detta questione, oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, non è manifestamente infondata alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale *in subiecta* materia.

In una fattispecie per alcuni versi analoga a quella in esame (sentenza n. 92 del 22 maggio 2013) la Corte, in continuità con la propria consolidata giurisprudenza in materia di tutela dell'affidamento, ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003 nella parte in cui determina effetti retroattivi *in peius* sul regime dei compensi spettanti ai custodi di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca.

In tale circostanza, il Giudice delle leggi ha rappresentato che la ragionevolezza complessiva della trasformazione alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali deve «essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi – tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. – che risultano nella specie coinvolti; ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

Con specifico riguardo al settore dei giochi in esame, la Corte, nella successiva sentenza n. 56 del 2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge n. 220 del 2010, in riferimento agli articoli 3, 41, comma primo, e 42, terzo comma, della Costituzione; tali norme prevedono l'aggiornamento dello schema tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti, rispettivamente, nelle lettere a) e b) del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli «obblighi» di cui sopra.

La legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), in particolare, ha introdotto le norme oggetto di censura a garanzia di plurimi interessi pubblici, quali la trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali relativamente ai proventi pubblici derivanti dalla raccolta del gioco; con esse, sia i nuovi



concessionari, sia i titolari delle concessioni in corso sono assoggettati a nuovi «obblighi», in prevalenza di natura gestionale, diretti al mantenimento di indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto ed a questi si affiancano «obblighi» che concorrono alla protezione dei consumatori e alla riduzione dei rischi connessi al gioco o che introducono clausole penali e meccanismi diretti a rendere effettive le cause di decadenza della concessione. Sono infine previsti «obblighi» di prosecuzione interinale dell'attività e di cessione non onerosa o di devoluzione all'amministrazione concedente, su sua richiesta, della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco dopo la scadenza del rapporto.

Nel caso richiamato, si è posto in rilievo che «il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione, ma non già in termini assoluti ed inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico».

Ne consegue che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto».

Nella fattispecie in esame, gli interessi pubblici tutelati sono individuabili nella necessità, a fronte della profonda e perdurante crisi finanziaria che ha progressivamente colpito anche lo Stato italiano, di un maggiore concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte della filiera che opera nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, testo unico n. 773 del 1931.

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con ordinanza del 20 luglio 2015, ha disposto incumbenti istruttori a carico delle parti per individuare, in linea di massima, in che misura la riduzione del compenso di 500 milioni a carico dell'intera filiera incida sui margini di redditività della singola impresa.

La società ricorrente ha depositato copia dei conti economici relativi ai bilanci al 31 dicembre 2013 e al 31 dicembre 2014, con una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica) nonché con indicazione dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera.

Da tale documentazione, è emerso che, generalmente, rispetto all'intera filiera, l'incidenza del versamento imposto non appare *ictu oculi* violativo del principio di proporzionalità, vale a dire del «limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico», indicato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015.

Il Collegio, tuttavia, ritiene che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 presenti altri profili che rendono la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3 e 41, comma 1, della Costituzione.

Viene qui in rilievo il canone di ragionevolezza, assunto nella giurisprudenza costituzionale a clausola generale, anche quale limite immanente all'esercizio della discrezionalità del legislatore.

Tale giudizio di ragionevolezza, per lungo tempo caratterizzato dalla necessaria individuazione di un termine di raffronto (*tertium comparationis*) soltanto a fronte del quale la normativa denunciata può rivelarsi incostituzionale (schema di giudizio ternario), si è via via affrancato dal giudizio di comparazione ed è divenuto un canone autonomo.

L'autonomia della ragionevolezza rispetto al giudizio di eguaglianza appare con tutta evidenza laddove l'art. 3 della Costituzione viene evocato congiuntamente sotto il profilo della disparità di trattamento e sotto il profilo della ragionevolezza, e la Corte argomenta distintamente per ciascuno dei due profili.

Il Collegio ritiene che la norma contestata presenti dubbi di compatibilità costituzionale con riferimento sia al profilo della disparità di trattamento sia al profilo della ragionevolezza.



Con riguardo alla ragionevolezza, va in primo luogo considerato che l'intervento legislativo è avvenuto in dichiarata anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge n. 23 del 2014.

Senonché, mentre il criterio per il riordino previsto dall'art. 14, comma 2, lettera g), della legge n. 23 del 2014 prevede la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori «secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», la norma in contestazione ha previsto la riduzione dei compensi in «quota proporzionale» al numero di apparecchi riferibili ai concessionari alla data del 31 dicembre 2014.

Ne consegue che, sebbene sia stato fatto specifico riferimento alla norma che prevede il criterio di riduzione degli aggi e compensi secondo un «criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», il criterio introdotto per ripartire tra i concessionari l'importo totale di euro 500 milioni è legato non ad un dato di flusso, quale i volumi di raccolta delle giocate, ma ad un dato fisso, quale il numero di apparecchi esistenti e riferibili a ciascun concessionario al 31 dicembre 2014 o in sede di ricognizione successiva.

Tale contraddizione, ad avviso del Collegio, è di per sé idonea ad indurre il sospetto che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 abbia violato sia il principio di ragionevolezza che quello di uguaglianza.

Premessa, infatti, la contraddittorietà intrinseca della disposizione che afferma di attuare una norma e poi in concreto se ne discosta, appare illogico il riferimento ad un dato statico (sia pure soggetto ad aggiornamento), cioè il numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario ad una certa data, anziché ad un dato dinamico, il volume di raccolta delle giocate, in quanto la capacità di reddito di ogni singolo concessionario e della relativa filiera è misurata in maniera molto più propria dall'entità complessiva degli importi incassati che dal numero degli apparecchi riferibile a ciascun soggetto.

Il criterio individuato, in altri termini, postula che ogni apparecchio effettui uno stesso volume di giocate, il che appare del tutto implausibile.

Analogamente, il criterio individuato dalla norma sembra violare il principio di uguaglianza in quanto, essendo il riferimento al numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario non compiutamente indicativo dei margini di reddito conseguiti dallo stesso, la ripartizione della riduzione dei compensi potrebbe andare a beneficio degli operatori i cui apparecchi registrano mediamente un maggior volume di giocate ed a detrimento degli operatori i cui apparecchi, invece, registrano mediamente un minor volume di giocate.

La previsione normativa, in sostanza, sembra avere violato i canoni di ragionevolezza e parità di trattamento presumendo, in maniera illogica, che ciascun apparecchio da intrattenimento abbia la stessa potenzialità di reddito laddove quest'ultima dipende da una molteplicità di fattori (quali, in primo luogo, la differenza tra AWP e VLT e, poi, ad esempio, il comune, il quartiere, la strada in cui l'apparecchio è situato nonché la sua ubicazione all'interno del locale) che rendono implausibile il criterio scelto dal legislatore.

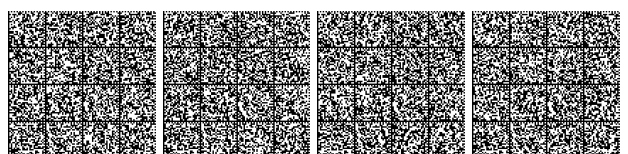
La violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, peraltro, è individuabile anche con riferimento al fatto che, mentre la legge delega n. 23 del 2014, ha previsto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e, quindi, del loro intero sistema, la norma in contestazione incide solo sui giochi praticati mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, testo unico n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.

Va da sé che la descritta irragionevole ripartizione del versamento imposto tra i concessionari potrebbe produrre un'alterazione del libero gioco della concorrenza tra gli stessi, favorendo quelli che, in presenza di una redditività superiore per singolo apparecchio, si trovano a versare, in proporzione al volume di giocate raccolte, un importo minore, per cui possono destinare maggiori risorse agli investimenti e, in senso più lato, favorendo gli operatori del settore dei giochi pubblici diversi da quelli in discorso.

La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41 della Costituzione che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

Il Collegio rileva infatti che, qualora si tratti di soggetti privati che, nell'intraprendere attività d'impresa, sostengono consistenti investimenti, la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio gode di una particolare tutela costituzionale, riconducibile non solo all'art. 3 della Costituzione, ma anche all'art. 41 della Costituzione.

In particolare, il legittimo affidamento dell'imprenditore implica l'aspettativa che le sopravvenienze normative non finiscano per vanificare l'iniziativa economica intrapresa e gli investimenti sostenuti, atteso che, se l'imprenditore evidentemente deve assumere su di sé i rischi d'impresa derivanti da mutamenti della situazione di fatto, non può dirsi allo stesso modo per le sopravvenienze normative che incidono sulle condizioni economiche stabilite nella convenzione accessiva al rapporto concessorio.



Nel caso di specie, se, da un lato, il versamento imposto non appare *prima facie* violativo del richiamato «principio di proporzionalità» scolpito nella sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015, dall'altro, la determinazione in misura fissa e non variabile del contributo imposto, in quanto destinato ad operare a tempo indeterminato, potrebbe potenzialmente produrre un peso insostenibile per gli operatori della filiera ove i margini di redditività della stessa dovessero consistentemente ridursi.

In altri termini, se con riferimento ai dati del conto economico 2014, il versamento imposto alla ricorrente, pur costituendo un significativo «taglio» alla sua capacità di reddito, non appare tale da violare il «principio di proporzionalità» in un'ottica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, non è possibile escludere che, ove i volumi delle giocate raccolte dovessero drasticamente contrarsi, la determinazione del versamento in misura fissa e non variabile, come funzione del volume delle giocate, potrebbe determinare un reale stravolgimento delle condizioni economiche pattuite in convenzione con conseguente eccessiva gravosità degli obblighi imposti per i concessionari ed i relativi operatori di filiera.

Parimenti irragionevoli e lesive della libertà di iniziativa economica dell'impresa si rivelano poi le previsioni, contenute nelle lettere *a)* e *c)* del secondo comma dell'art. 1, comma 649 della legge di stabilità per il 2015, secondo cui «ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate» e «i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

Tali disposizioni appaiono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale di tutti gli operatori della filiera.

In particolare, per quanto riguarda i concessionari, il meccanismo imposto dal legislatore, di inversione del flusso dei pagamenti attraverso cui si è sino ad ora proceduto alla remunerazione del settore (oggetto di specifiche pattuizioni contrattuali), aumenta il rischio, cui sono esposti i concessionari, del mancato adempimento degli obblighi gravanti sugli altri operatori della filiera, senza che tale circostanza faccia comunque venire meno l'obbligo dei concessionari medesimi di versare allo Stato, nei termini indicati, l'importo, concernente l'intera filiera, quantificato nell'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015.

La profonda modifica dell'assetto della concessione, non risulta invero controbilanciata dal mero obbligo di rinegoziazione dei contratti imposto, a cascata, nei rapporti con gli operatori interni alla filiera, sia in quanto la concreta modifica di tali rapporti è rimessa (né potrebbe essere diversamente) alla libera volontà delle parti, sia perché i concessionari non sono stati dotati di strumenti diversi dagli ordinari rimedi contrattuali per conseguire l'adempimento delle obbligazioni dei gestori, così come, almeno in parte, direttamente e innovativamente conformate dallo stesso legislatore.

Ciò senza dire che, sebbene non rilevi nella fattispecie in esame, anche la stessa imposizione autoritativa della rinegoziazione, riguardata dal lato dei gestori, si appalesa lesiva della loro libertà di iniziativa economica e negoziale nonché dell'affidamento nella percezione del compenso quale in precedenza contrattato.

5. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli articoli 3 e 41, primo comma, della Costituzione.

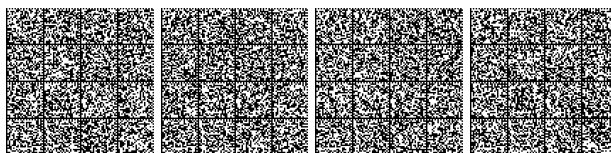
Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sezione seconda, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:*

*1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 41, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015);*

*2) dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*



3) ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

4) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Filoreto D'Agostino, Presidente;  
Silvia Martino, consigliere, estensore;  
Roberto Caponigro, consigliere.

*Il Presidente:* D'AGOSTINO

*L'estensore:* MARTINO

16C000204

N. 148

*Ordinanza del 17 novembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Codere Network Spa e altri c/o Agenzia delle dogane e dei monopoli e Ministero dell'economia e delle finanze ed altri*

**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**

– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente,

ORDINANZA

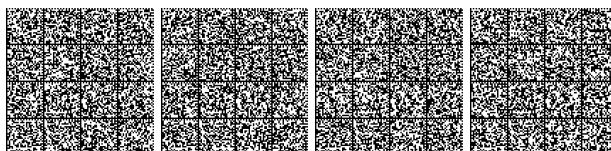
sul ricorso numero di registro generale 2628 del 2015, proposto da: Codere Network Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Cardarelli, Filippo Lattanzi e Matilde Tariciotti, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via G. Pierluigi da Palestrina, 47;

Contro Agenzia delle dogane e dei monopoli, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti di HBG Connex Spa;

E con l'intervento di ad adiuvandum:

A.C.A.D.I., rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso Carlo Geronimo Cardia in Roma, viale Parioli, 24;



Nbg Srl, Seven Beers Srl, Nologames Srl, Marchionni Games Sas, Elettrogiochi di Marchionni Sauro, MM Games Chioggia Srl, Replay Srl, Trevigiochi New Srl, Luxor di Dong Feng, MM Games Srl, MM Games Mestre Srl, Bellagio Srl, Trilioner Srl, Dubai Srl, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv. Marcello Macaluso e Annunziata Abbinente, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Annunziata Abbinente in Roma, via L. Robecchi Bricchetti, 10;

Per l'annullamento:

a) del decreto direttoriale n. 388 del 15 gennaio 2015 (prot. 4076/RU), con il quale il Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nel dare attuazione all'art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, preso atto della disposta riduzione di 500 milioni di euro su base annua, a decorrere dall'anno 2015, «delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al r.d. 18 giugno 1931, n. 773 ha:

a.1) definito il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b) del r.d. n. 773 del 1931, riferibili a ciascun concessionario;

a.2) ripartito il versamento annuale pari ad euro 500 milioni in maniera proporzionale al numero di apparecchi, sì da stabilire che la Codere Spa debba procedere per l'anno 2015 al versamento di euro 22.417.772,93;

a.3) stabilito che ciascun concessionario deve effettuare il versamento nella misura del 40% dell'importo annuale allo stesso riferibile ai sensi dell'art. 2 entro il 30 aprile 2015;

b) di ogni atto connesso, presupposto e conseguente a quello impugnato sub a), previa disapplicazione per contrasto con il TFUE con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o rimessione in Corte costituzionale (per contrasto con gli articoli 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione e con l'art. 1, prot. 1 della Carta dei diritti dell'uomo) dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato;

Visti gli interventi ad adiuvandum;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

1. La Società ricorrente, concessionaria nel sistema di raccolta dei giochi, premette che l'impugnato decreto direttoriale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del 15 gennaio 2015 le ha attribuito n. 24.343 (*rectius*: 18.569) apparecchi installati, tanto da pretendere il versamento di euro 22.417.772,93 da ripartire con gli operatori della sua filiera.

Soggiunge in linea generale che le funzioni e le attività affidate ai concessionari selezionati (attualmente tredici) constano della realizzazione e della conduzione della rete telematica mediante la quale è possibile il controllo continuo e puntuale degli apparecchi di gioco installati in Italia e della trasmissione dei relativi dati di funzionamento e precisa che la filiera di raccolta dei giochi, come previsto dalla convenzione di concessione, è costituita, oltre che dai concessionari, dai «gestori» e dagli «esercenti».

Rappresenta altresì la cornice normativa ed il contesto economico-organizzativo in cui si inseriscono le previsioni della legge di stabilità per il 2015 e si inquadra la presente fattispecie.

Di talché, nel ritenere che l'impugnato decreto direttoriale presenti autonomi vizi di illegittimità nonché sia viziato in via derivata in quanto la norma primaria sarebbe illegittima per contrasto con alcune disposizioni costituzionali e con i principi fondamentali del Trattato dell'Unione europea e della CEDU — ha proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi di impugnativa:

Sull'illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale della norma di legge.

Il decreto direttoriale dell'ADM sarebbe unicamente rivolto a determinare in concreto la ripartizione del prelievo forzoso stabilito dalla norma di legge tra i diversi operatori.

Con la disposizione in discorso, il legislatore avrebbe inteso assumere un provvedimento di carattere autoritativo nei confronti di una specifica categoria di soggetti, esercitando prerogative più proprie del potere amministrativo che non legislativo.

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione del principio del legittimo affidamento, violazione e contrasto con gli articoli 3, 41, 97 Cost. Illegittimità derivata.



Il legislatore avrebbe introdotto una misura contraria al principio del legittimo affidamento costituzionalmente protetto, incidendo in modo negativo su posizioni giuridiche ormai maturate, ovvero su rapporti di durata, modificandoli per il futuro e frustrando le aspettative delle parti.

L'art. 28 della convenzione di concessione fissava puntualmente il compenso del concessionario, prevedendo che, a fronte degli adempimenti connessi all'affidamento delle attività e delle funzioni previste dalla concessione, il concessionario percepisce un compenso omnicomprensivo, determinato sulla base della raccolta del gioco tramite gli apparecchi da divertimento ed intrattenimento al netto di quanto dovuto ad AAMS, all'Erario, agli utenti, ai soggetti abilitati contrattualizzati per la raccolta dell'importo residuo ai sensi dell'atto di convenzione e, nell'ambito dell'alea propria di ogni attività imprenditoriale, ciascun concessionario avrebbe ragionevolmente calibrato la propria attività individuando nelle richiamate disposizioni la fonte del rapporto concessorio ed anche la fonte delle sue possibili variazioni.

Il comma 649 avrebbe introdotto un intervento sproporzionato e del tutto irrazionale rispetto allo scopo che il legislatore avrebbe inteso perseguire, producendo, di fatto, l'effetto opposto di ridurre drasticamente il gettito erariale, nonché quello di annullare sostanzialmente la sopravvivenza dello stesso settore.

Il comma 649 pretenderebbe di incidere in modo radicale sulle prestazioni rimesse al concessionario, incrementando gli oneri economici a suo carico e diminuendo se non azzerando il compenso.

La norma di legge, inoltre, lederebbe il principio del legittimo affidamento nella misura in cui incide direttamente sui compensi a disposizione dei concessionari relativi ad un'attività già svolta e su corrispettivi già maturati.

L'inversione del flusso finanziario e l'imposizione della rinegoziazione dei contratti con gli operatori della filiera violerebbero parimenti il principio del legittimo affidamento.

L'inserimento dei nuovi gravosissimi impegni finanziari per la prosecuzione della convenzione si porrebbe anche in contrasto con l'ordinamento comunitario.

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per contrasto con gli articoli 3, 97 e 41 Cost. Irragionevolezza ed arbitrarietà sotto ulteriori profili.

La norma non si fonderebbe su alcun approfondito apparato istruttorio, per cui sarebbe priva di una motivazione ragionevole.

Situazioni molto diverse, infatti, sarebbero state incise con una misura unica valevole indistintamente per tutti gli operatori.

L'irragionevolezza sarebbe tanto più evidente se si considera che il legislatore, stabilito in modo immutabile l'importo da assicurare all'erario (500 milioni di euro), si è disinteressato di come ripartire il suddetto onere fra i soggetti che, a diverso titolo, operano nel settore e che, in diversa misura, beneficiano di aggi e compensi.

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost. Irragionevolezza e contraddittorietà, perplessità della legge.

La norma in discorso, pur richiamando espressamente la legge delega della quale pretenderebbe di costituire una mera anticipazione, contrasterebbe manifestamente ed irragionevolmente con i criteri direttivi di cui alla legge n. 23 del 2014 sotto più profili.

Infatti, la norma avrebbe le seguenti caratteristiche: è diretta solo a taluni concessionari ed operatori di gioco, mentre la legge delega preconizzava una revisione degli aggi e dei compensi in tutti i settori del gioco; ha introdotto una drastica riduzione delle somme a disposizione per aggi e compensi, mentre la legge delega si limitava a disporre una revisione; ha stabilito una misura fissa di 500 milioni di euro ripartita non con criteri di progressività ancorati al dato della raccolta di gioco; ha preteso di anticipare la sola revisione degli aggi e dei compensi.

La riduzione dei 500 milioni di euro dovrebbe intervenire tanto sui concessionari quanto sui terzi operatori della filiera, ma la modalità con la quale i concessionari ed i terzi dovrebbero ripartire l'onere sarebbe rimessa alla rinegoziazione dei contratti in essere e tale meccanismo sarebbe irragionevole ed inidoneo a produrre l'effetto sperato.

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione dell'art. 117 Cost. in riferimento all'art. 1 protocollo 1 CEDU.

La privazione di una parte consistente del credito vantato dai concessionari integrerebbe una vera e propria forma di ablazione.

Anche laddove volesse ritenersi che il prelievo imposto dalla legge n. 190 del 2014 sia sorretto da una causa di pubblica utilità, occorrerebbe evidenziare come lo stesso costituisca una misura sproporzionata rispetto al fine di realizzare l'equilibrio di bilancio, in quanto imporrebbe ai concessionari un sacrificio eccessivo e non rapportato alla specificità del caso concreto.





Sui vizi di legittimità propri del decreto. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. Eccesso di potere per contraddittorietà e carenza di istruttoria. Eccesso di potere per sviamento. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della convenzione di concessione.

Per essere riconducibili al concessionario, gli apparecchi dovrebbero essere in esercizio, mentre l'ADM avrebbe considerato anche quelli «in magazzino» o in «manutenzione straordinaria».

Il decreto direttoriale trascurerebbe di riformulare le clausole della convenzione nei termini previsti dalla norma.

L'Avvocatura generale dello Stato, con analitica memoria, ha contestato la fondatezza delle argomentazioni prospettate concludendo per il rigetto del ricorso.

A.C.A.D.I., Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento ed MBG Srl ed altri operatori indicati in epigrafe si sono costituiti in giudizio ad adiuvandum delle ragioni della ricorrente.

L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 2 aprile 2015, n. 1468 per le seguenti ragioni:

«Considerato che — nel contemperamento degli opposti interessi — le esigenze cautelari adottate dalla società ricorrente non giustificano la concessione della richiesta tutela cautelare in quanto:

A) l'importo del versamento da effettuare, da parte dell'intera filiera del gioco legale, alla data del 30 aprile 2015, ammonta a 200 mln di euro;

B) non appare compiutamente dimostrato che, ottemperando tutti i soggetti della filiera a quanto disposto dal provvedimento impugnato e dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, sussista un pregiudizio irreparabile nelle more della decisione del merito del ricorso, per la quale — tenuto conto della rilevanza degli interessi dell'Erario e di tutti gli operatori della filiera del gioco legale — si ritiene di fissare la pubblica udienza del 1° luglio 2015».

Con successiva ordinanza 20 luglio 2015, n. 9747, questa Sezione ha così disposto:

«Visto che l'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), a fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, ha stabilito in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931;

Visto che, ai sensi dell'art. 1, comma 649, lettera c), della legge n. 190 del 2014, i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati;

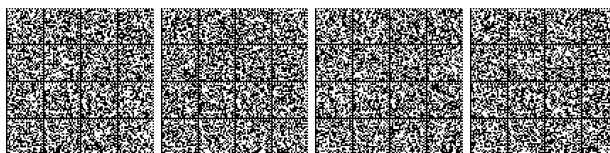
Visto che l'impugnato DM dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del 15 gennaio 2015, ha determinato, ai fini della ripartizione del versamento del detto importo di 500 milioni di euro, il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del r.d. n. 773 del 1931, e successive modificazioni, riferibili a ciascuno concessionario alla data del 31 dicembre 2014, provvedendo a ripartire il versamento annuale in maniera proporzionale al numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario;

Rilevato che la citata norma introdotta dalla legge di stabilità 2015 è destinata ad incidere sui margini di redditività derivanti dallo svolgimento delle attività affidate ai concessionari con le convenzioni di concessione stipulate con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

Rilevato che l'Avvocatura generale dello Stato, nella propria memoria difensiva, ha rappresentato che, nel 2013, le somme disponibili per compensi alla filiera di gioco mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento, compresi i concessionari, sono risultate di poco inferiori ai 5 miliardi di euro, attestandosi attorno al 10% della raccolta (47,8 miliardi di euro), mentre, nel 2014, le somme restituite alla filiera si sono incrementate, attestandosi a circa 6 miliardi di euro, pari al 12% della raccolta, per cui la riduzione di tali somme, individuate dalla legge di stabilità 2015 in 500 milioni di euro, avrebbe una portata equivalente all'1,06% della raccolta di gioco ed all'8,3% dei compensi della filiera;

Rilevato che quanto rappresentato dall'Avvocatura dello Stato sembra misurare l'incidenza dell'intervento legislativo sui ricavi netti delle vendite e delle prestazioni dei soggetti della filiera, vale a dire sulla differenza tra le poste di gioco e le vincite pagate, nonché le imposte ed altri oneri dovuti allo Stato;

Ritenuto necessario, ai fini del decidere, individuare il livello di incidenza dell'intervento legislativo anche sugli altri margini di redditività dell'impresa;



Ritenuto necessario, di conseguenza, disporre che il concessionario ricorrente depositi in giudizio:

copie del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2013 e copie del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2014, ove approvato dall'Assemblea ordinaria, accompagnato da una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica);

una tabella riassuntiva dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera, con espressa indicazione circa l'appostazione degli stessi nel conto economico tra i costi della produzione e, in particolare, tra i costi per servizi o in altra voce;

Ritenuto altresì di disporre che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli depositi in giudizio una dettagliata relazione, per quanto di propria conoscenza, in ordine all'aggregazione dei suddetti dati richiesti al concessionario ricorrente per l'intero settore dei giochi in discorso, nonché comprensiva di ogni ulteriore eventuale chiarimento sull'incidenza dell'intervento legislativo sui margini di redditività delle imprese del settore;

Ritenuto che detta documentazione dovrà essere depositata presso la Segreteria della Sezione entro il termine di venti giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione, se anteriore, della presente ordinanza;

Ritenuto di fissare l'udienza pubblica del 21 ottobre 2015 per l'ulteriore trattazione della controversia».

La ricorrente e l'amministrazione hanno prodotto ulteriori memorie a sostegno delle rispettive ragioni.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 21 ottobre 2015.

2. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli gestisce l'offerta del gioco lecito tramite apparecchi da divertimento ed intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS ed a tal fine seleziona, attraverso procedure ad evidenza pubblica, i soggetti cui affidare in concessione la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco.

I concessionari, che hanno sottoscritto una convenzione di concessione di durata novennale, sono attualmente tredici.

Gli apparecchi da divertimento e intrattenimento sono di due tipi: le Amusement With Prizes (AWP) e le Video Lottery Terminal (VLT).

Le AWP sono apparecchi che vengono installati principalmente presso esercizi generalisti primari (come, ad esempio, i bar e le rivendite di tabacchi), denominati «esercenti», ed operano con una posta massima di 1 euro a fronte di una possibile vincita massima di 100 euro. Tali apparecchi, generalmente, sono acquistati o noleggiati da operatori terzi, i cc.dd. «gestori», che si occupano anche dell'installazione e della manutenzione presso gli «esercenti», titolari di esercizi commerciali dotati di specifica autorizzazione ai sensi del TULPS, a loro volta convenzionati con gli stessi gestori o con i concessionari.

Nella filiera del comparto delle VLT, invece, è di solito assente il gestore perché gli apparecchi sono forniti direttamente dal concessionario, che si prende carico dell'intera gestione operativa degli stessi. La posta di gioco con le VLT è consentita fino a 100 euro, mentre la vincita conseguibile arriva fino a 5.000 euro.

I rapporti tra lo Stato ed i concessionari sono regolati da apposite convenzioni, mentre i rapporti tra concessionari, gestori ed esercenti sono regolati da contratti di diritto privato, che non rispondono a modelli tipo redatti o approvati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il compenso spettante ai concessionari è calcolato in via residuale, in quanto è pari all'importo delle giocate dedotti:

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% delle giocate per gli apparecchi VLT.

La remunerazione dei concessionari e dell'intera filiera di gestori ed esercenti che ad essi fa capo, quindi, proviene dall'insieme delle giocate ed è carico dello Stato in quanto il denaro, una volta inserito nell'apparecchio da gioco, diviene di proprietà dello Stato.



3. L'art. 14 della legge n. 23 del 2014 ha delegato il Governo ad attuare «il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi».

Tra i principi e criteri direttivi cui dovrà essere improntato il riordino, la lettera g) del secondo comma prevede la «revisione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate».

L'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), nelle more, ha stabilito che:

«A fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

a) ai concessionari è versato dagli operatori della filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate. I concessionari comunicano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli i nominativi degli operatori di filiera che non effettuano tale versamento, anche ai fini dell'eventuale successiva denuncia all'autorità giudiziaria competente;

b) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adottato entro il 15 gennaio 2015, previa ricognizione, sono stabiliti il numero degli apparecchi ... riferibili a ciascun concessionario, nonché le modalità di effettuazione del versamento. Con analogo provvedimento si provvede, a decorrere dall'anno 2016, previa periodica ricognizione, all'eventuale modificazione del predetto numero di apparecchi;

c) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento a carico di ciascun concessionario (alla Società ricorrente, per un totale di 18.569 apparecchi riferibili, è stata imposta una quota annuale di versamento di euro 22.417.772,93), stabilendo che ciascun concessionario effettua il versamento nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 e per il residuo 60% entro il 31 ottobre 2015.

Ne consegue che, in ragione del disposto della norma di legge la cui legittimità costituzionale è in questa sede contestata, il compenso spettante ai concessionari è ora calcolato in via residua sottraendo al totale delle somme raccolte non soltanto quanto in precedenza esposto, vale a dire

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% per gli apparecchi VLT;

Ma anche:

il versamento dovuto allo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 649, lettera b), della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015).



4. Il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014.

4.1 La questione si presenta all'evidenza rilevante ai fini della decisione della controversia in quanto l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015 è stato adottato nell'esercizio di un potere del tutto vincolato e, in particolare, nella doverosa applicazione della richiamata norma di legge, sicché la definizione del presente giudizio discende inevitabilmente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

4.2 Detta questione, oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, non è manifestamente infondata alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale in subiecta materia.

La Corte, con sentenza n. 92 del 22 maggio 2013, ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003 nella parte in cui determina effetti retroattivi in *peius* sul regime dei compensi spettanti ai custodi di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca.

In tale circostanza, il Giudice delle leggi ha rappresentato che la ragionevolezza complessiva della trasformazione alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali deve «essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi — tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. — che risultano nella specie coinvolti; ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La Corte, nella successiva sentenza n. 56 del 2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge n. 220 del 2010, in riferimento agli articoli 3, 41, comma primo, e 42, terzo comma, Cost.; tali norme prevedono l'aggiornamento dello schema tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti, rispettivamente, nelle lettere a) e b) del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli «obblighi» di cui sopra.

La legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), in particolare, ha introdotto le norme oggetto di censura a garanzia di plurimi interessi pubblici, quali la trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali relativamente ai proventi pubblici derivanti dalla raccolta del gioco; con esse, sia i nuovi concessionari, sia i titolari delle concessioni in corso sono assoggettati a nuovi «obblighi», in prevalenza di natura gestionale, diretti al mantenimento di indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto ed a questi si affiancano «obblighi» che concorrono alla protezione dei consumatori e alla riduzione dei rischi connessi al gioco o che introducono clausole penali e meccanismi diretti a rendere effettive le cause di decadenza della concessione. Sono infine previsti «obblighi» di prosecuzione interinale dell'attività e di cessione non onerosa o di devoluzione all'amministrazione concedente, su sua richiesta, della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco dopo la scadenza del rapporto.

Nel caso richiamato, si è posto in rilievo che «il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti ed inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico».

Ne consegue che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto».

Nella fattispecie in esame, gli interessi pubblici tutelati sono individuabili nella necessità, a fronte della profonda e perdurante crisi finanziaria che ha progressivamente colpito anche lo Stato italiano, di un maggiore concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte della filiera che opera nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, T.U. n. 773 del 1931.

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con ordinanza del 20 luglio 2015, ha disposto incumbenti istruttori a carico delle parti per individuare, in linea di massima, in che misura la riduzione del compenso di 500 milioni a carico dell'intera filiera incida sui margini di redditività della singola impresa.



La Società ricorrente ha depositato copia dei conti economici relativi ai bilanci al 31 dicembre 2013 e al 31 dicembre 2014, con una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica) nonché con indicazione dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera.

Dalla tabella riassuntiva, è emerso che:

con riferimento al 31 dicembre 2013, il valore aggiunto è stato pari ad euro 15.085.098, il margine operativo lordo è stato pari ad euro 12.463.731 ed il risultato operativo è stato pari ad euro 8.235.531; il totale dei compensi riconosciuti agli operatori di filiera, classificati al conto economico in «costi per servizi», è stato pari ad euro 159.907.310;

con riferimento al 31 dicembre 2014, il valore aggiunto è stato pari a — euro 20.589.929, il margine operativo lordo è stato pari a — euro 23.339.484 ed il risultato operativo è stato pari a — euro 27.628.867; il totale dei compensi riconosciuti agli operatori di filiera, classificato al conto economico in «costi per servizi», è stato pari ad euro 189.446.703.

Il versamento, pertanto, è destinato ad incidere sui proventi dell'intera filiera facente capo al concessionario nella misura approssimativa di circa il 13% considerando il margine operativo lordo (13,3% considerando il risultato operativo) con riferimento ai risultati economici del 2013 e di circa il 13,5% considerando il margine operativo lordo (13,9% considerando il risultato operativo) con riferimento ai risultati economici del 2014.

L'incidenza della riduzione dei compensi per euro 22.417.772,93, infatti, è determinata dal rapporto tra tale importo e la somma tra il margine operativo lordo (o il risultato operativo se si preferisce prendere questo valore come riferimento) e il totale dei compensi riconosciuti dal concessionario agli operatori della propria filiera (dato rilevato al loro delle spese di gestione di questi ultimi, le quali è possibile presumere siano di importo tale da aumentare il livello dell'incidenza complessiva, ma non da modificarne l'ordine di grandezza).

Il Collegio, tuttavia, ritiene che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 presenti altri profili che rendono la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3 e 41, comma 1, Cost.

Viene qui in rilievo il canone di ragionevolezza, assunto nella giurisprudenza costituzionale a clausola generale, anche quale limite immanente all'esercizio della discrezionalità del legislatore.

Tale giudizio di ragionevolezza, per lungo tempo caratterizzato dalla necessaria individuazione di un termine di raffronto (*tertium comparationis*) soltanto a fronte del quale la normativa denunciata può rivelarsi incostituzionale (schema di giudizio ternario), si è via via affrancato dal giudizio di comparazione ed è divenuto un canone autonomo.

L'autonomia della ragionevolezza rispetto al giudizio di eguaglianza appare con tutta evidenza laddove l'art. 3 Cost. viene evocato congiuntamente sotto il profilo della disparità di trattamento e sotto il profilo della ragionevolezza, e la Corte argomenta distintamente per ciascuno dei due profili.

Il Collegio ritiene che la norma contestata presenti dubbi di compatibilità costituzionale con riferimento sia al profilo della disparità di trattamento sia al profilo della ragionevolezza.

Con riguardo alla ragionevolezza, va in primo luogo considerato che l'intervento legislativo è avvenuto in dichiarata anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge n. 23 del 2014.

Senonché, mentre il criterio per il riordino previsto dall'art. 14, comma 2, lettera g), della legge n. 23 del 2014 prevede la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori «secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», la norma in contestazione ha previsto la riduzione dei compensi in «quota proporzionale» al numero di apparecchi riferibili ai concessionari alla data del 31 dicembre 2014.

Ne consegue che, sebbene sia stato fatto specifico riferimento alla norma che prevede il criterio di riduzione degli aggi e compensi secondo un «criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», il criterio introdotto per ripartire tra i concessionari l'importo totale di euro 500 milioni è legato non ad un dato di flusso, quale i volumi di raccolta delle giocate, ma ad un dato fisso, quale il numero di apparecchi esistenti e riferibili a ciascun concessionario al 31 dicembre 2014 o in sede di ricognizione successiva.



Tale contraddizione, ad avviso del Collegio, è di per sé idonea ad indurre il sospetto che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 abbia violato sia il principio di ragionevolezza che quello di uguaglianza.

Premessa, infatti, la contraddittorietà intrinseca della disposizione che afferma di attuare una norma e poi in concreto se ne discosta, appare illogico il riferimento ad un dato statico (sia pure soggetto ad aggiornamento), cioè il numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario ad una certa data, anziché ad un dato dinamico, il volume di raccolta delle giocate, in quanto la capacità di reddito di ogni singolo concessionario e della relativa filiera è misurata in maniera molto più propria dall'entità complessiva degli importi incassati che dal numero degli apparecchi riferibile a ciascun soggetto.

Il criterio individuato, in altri termini, postula che ogni apparecchio effettui uno stesso volume di giocate, il che appare del tutto implausibile.

Analogamente, il criterio individuato dalla norma sembra violare il principio di uguaglianza in quanto, essendo il riferimento al numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario non compiutamente indicativo dei margini di reddito conseguiti dallo stesso, la ripartizione della riduzione dei compensi potrebbe andare a beneficio degli operatori i cui apparecchi registrano mediamente un maggior volume di giocate ed a detrimento degli operatori i cui apparecchi, invece, registrano mediamente un minor volume di giocate.

La previsione normativa, in sostanza, sembra avere violato i canoni di ragionevolezza e parità di trattamento presumendo, in maniera illogica, che ciascun apparecchio da intrattenimento abbia la stessa potenzialità di reddito laddove quest'ultima dipende da una molteplicità di fattori (quali, in primo luogo, la differenza tra AWP e VLT e, poi, ad esempio, il comune, il quartiere, la strada in cui l'apparecchio è situato nonché la sua ubicazione all'interno del locale) che rendono implausibile il criterio scelto dal legislatore.

La violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, peraltro, è individuabile anche con riferimento al fatto che, mentre la legge delega n. 23 del 2014 ha previsto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e, quindi, del loro intero sistema, la norma in contestazione incide solo sui giochi praticati mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, TU n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.

Va da sé, inoltre, che la descritta irragionevole ripartizione del versamento imposto tra i concessionari potrebbe produrre un'alterazione del libero gioco della concorrenza tra gli stessi, favorendo quelli che, in presenza di una redditività superiore per singolo apparecchio, si trovano a versare, in proporzione al volume di giocate raccolte, un importo minore, per cui possono destinare maggiori risorse agli investimenti e, in senso più lato, favorendo gli operatori del settore dei giochi pubblici diversi da quelli in discorso.

La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41, comma 1, Cost. che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

Il Collegio, in via preliminare, rileva che, qualora si tratti di soggetti privati che, nell'intraprendere attività d'impresa, sostengono consistenti investimenti, la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio gode di una particolare tutela costituzionale, riconducibile non solo all'art. 3 Cost., ma anche all'art. 41 Cost.

In particolare, il legittimo affidamento dell'imprenditore implica l'aspettativa che le sopravvenienze normative non finiscano per vanificare l'iniziativa economica intrapresa e gli investimenti sostenuti, atteso che, se l'imprenditore evidentemente deve assumere su di sé i rischi d'impresa derivanti da mutamenti della situazione di fatto, non può dirsi allo stesso modo per le sopravvenienze normative che incidono sulle condizioni economiche stabilite nella convenzione accessiva al rapporto concessorio.

Nel caso di specie, se, da un lato, il versamento imposto, pur incidendo significativamente sul sinallagma contrattuale, non appare prima facie violativo del richiamato «principio di proporzionalità» scolpito nella sentenza n. 56 del 2015, dall'altro, la determinazione in misura fissa e non variabile del contributo imposto, in quanto destinato ad operare a tempo indeterminato, potrebbe potenzialmente produrre un peso insostenibile per gli operatori della filiera ove i margini di redditività della stessa dovessero consistentemente ridursi.

In altri termini, se con riferimento ai dati del conto economico 2014, il versamento imposto alla ricorrente, pur costituendo un significativo «taglio» alla sua capacità di reddito, non appare tale da violare il «principio di proporzionalità» in un'ottica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, non è possibile escludere che, ove i volumi delle



giocate raccolte dovessero drasticamente contrarsi, la determinazione del versamento in misura fissa e non variabile, come funzione del volume delle giocate, potrebbe determinare un reale stravolgimento delle condizioni economiche pattuite in convenzione con conseguente eccessiva gravosità degli obblighi imposti per i concessionari ed i relativi operatori di filiera.

Parimenti irragionevoli e lesive della libertà di iniziativa economica dell'impresa si rilevano le previsioni, contenute nelle lett. a) e c) del secondo comma dell'art. 1, comma 649 della legge di stabilità per il 2015, secondo cui ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate» e «i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

Tali disposizioni appaiono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale dei concessionari.

Per un verso, infatti, l'obbligo per gli operatori di filiera di versare l'intero ammontare della raccolta del gioco ai concessionari incide autoritativamente sui rapporti negoziali di diritto privato intrattenuti tra i detti soggetti esponendo i concessionari al rischio, non prevedibile ab origine, del mancato adempimento dell'obbligo degli operatori di filiera: mancato adempimento che non farebbe comunque venire meno l'obbligo del concessionario di versare allo Stato, nei termini indicati, l'importo, concernente l'intera filiera, quantificato nell'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015.

Per altro verso, l'imposizione di una rinegoziazione dei contratti appare incompatibile con la incompressibile autonomia delle parti di pervenire solo eventualmente ad un nuovo e diverso accordo negoziale, laddove è verosimile ritenere che per realizzare lo stesso obiettivo sarebbe stato sufficiente stabilire una riduzione «pro quota» ed «a cascata» dei compensi spettanti a tutti gli operatori di filiera senza imporre una rinegoziazione in via autoritativa.

5. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli articoli 3 e 41, primo comma, Cost., sicché deve essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione seconda, riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese, così provvede:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 41, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015);*

*dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:*

*Filoreto D'Agostino, Presidente;*

*Silvia Martino, consigliere;*

*Roberto Caponigro, consigliere, estensore.*

*Il Presidente: D'AGOSTINO*

*L'estensore: CAPONIGRO*



## N. 149

Ordinanza del 17 novembre 2015 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Soc. G Matica S.r.l. (ora Admiral-Gaming Srl) e A.C.A.D.I. - Associazione Concessionari Apparecchi da Intrattenimento contro Agenzia delle dogane e monopoli e altri

**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2629 del 2015, proposto da Soc G Matica Srl (ora Admiral - Gaming Network Srl), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Cardarelli, Filippo Lattanzi, Diego Campugiani e Claudia Ciccolo, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via G. Pierluigi da Palestrina, 47;

Contro Agenzia delle dogane e dei monopoli (successore *ex lege* dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato), Ministero dell’economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti di Soc Lottomatica Videolot Rete Spa;

E con l’intervento di *ad adiuvandum* A.C.A.D.I., Associazione Concessionari Apparecchi da Intrattenimento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Parioli, 24;

Per l’annullamento

a) del decreto direttoriale n. 388 del 15 gennaio 2015 (prot. 4076/RU), con il quale il direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, nel dare attuazione all’art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, preso atto della disposta riduzione di 500 milioni di euro su base annua, a decorrere dall’anno 2015, «delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all’art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 ha:

a.1) definito il numero degli apparecchi di cui all’art. 110, comma 6, lettere a) e b) del regio decreto n. 773 del 1931, riferibili a ciascun concessionario;

a.2) ripartito il versamento annuale pari ad euro 500 milioni in maniera proporzionale al numero di apparecchi, sì da stabilire che la G. Matica s.r.l. debba procedere per l’anno 2015 al versamento di euro 29.388.542,54;

a.3) stabilito che ciascun concessionario deve effettuare il versamento nella misura del 40% dell’importo annuale allo stesso riferibile ai sensi dell’art. 2 entro il 30 aprile 2015;

b) di ogni atto connesso, presupposto e conseguente a quello impugnato sub a), previa disapplicazione per contrasto con il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e/o rimessione in Corte costituzionale (per contrasto con gli articoli 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione e con l’art. 1, prot. 1 della Carta dei diritti dell’uomo) dell’art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014.

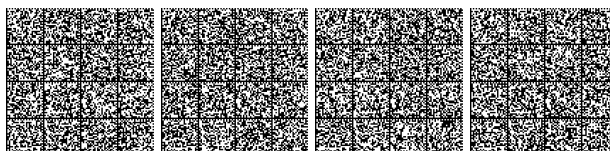
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio dell’Avvocatura generale dello Stato;

Visto l’atto di intervento ad adiuvandum di A.C.A.D.I.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;





Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

1. La Società ricorrente, concessionaria nel sistema di raccolta dei giochi, premette che l'impugnato decreto direttoriale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del 15 gennaio 2015 le ha attribuito n. 24.343 apparecchi installati, tanto da pretendere il versamento di euro 29.388.524,54 da ripartire con gli operatori della sua filiera.

Soggiunge in linea generale che le funzioni e le attività affidate ai concessionari selezionati (attualmente tredici) constano della realizzazione e della conduzione della rete telematica mediante la quale è possibile il controllo continuo e puntuale degli apparecchi di gioco installati in Italia e della trasmissione dei relativi dati di funzionamento e precisa che la filiera di raccolta dei giochi, come previsto dalla convenzione di concessione, è costituita, oltre che dai concessionari, dai «gestori» e dagli «esercenti».

Rappresenta altresì la cornice normativa ed il contesto economico – organizzativo in cui si inseriscono le previsioni della legge di stabilità per il 2015 e si inquadra la presente fattispecie.

Di talché, nel ritenere che l'impugnato decreto direttoriale presenti autonomi vizi di illegittimità nonché sia viziato in via derivata per effetto dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge di stabilità 2015 – ha proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi di impugnativa:

*Sull'illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale della norma di legge.*

Il decreto direttoriale dell'ADM sarebbe unicamente rivolto a determinare in concreto la ripartizione del prelievo forzoso stabilito dalla norma di legge tra i diversi operatori.

Con la disposizione in discorso, il legislatore avrebbe inteso assumere un provvedimento di carattere autoritativo nei confronti di una specifica categoria di soggetti, esercitando prerogative più proprie del potere amministrativo che non legislativo.

*Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione del principio del legittimo affidamento, violazione e contrasto con gli articoli 3, 41, 97 Cost. Illegittimità derivata.*

Il legislatore avrebbe introdotto una misura contraria al principio del legittimo affidamento costituzionalmente protetto, incidendo in modo negativo su posizioni giuridiche ormai maturate, ovvero su rapporti di durata, modificandoli per il futuro e frustrando le aspettative delle parti.

L'art. 28 della convenzione di concessione fissava puntualmente il compenso del concessionario, prevedendo che, a fronte degli adempimenti connessi all'affidamento delle attività e delle funzioni previste dalla concessione, il concessionario percepisce un compenso omnnicomprensivo, determinato sulla base della raccolta del gioco tramite gli apparecchi da divertimento ed intrattenimento al netto di quanto dovuto ad AAMS, all'Erario, agli utenti, ai soggetti abilitati contrattualizzati per la raccolta dell'importo residuo ai sensi dell'atto di convenzione e, nell'ambito dell'alea propria di ogni attività imprenditoriale, ciascun concessionario avrebbe ragionevolmente calibrato la propria attività individuando nelle richiamate disposizioni la fonte del rapporto concessorio ed anche la fonte delle sue possibili variazioni.

In ogni caso, non sarebbe rimesso al mero arbitrio dell'amministrazione, o dello Stato, introdurre cambiamenti di una portata tale da stravolgere il sinallagma concessorio e il comma 649 avrebbe introdotto un intervento sproporzionato e del tutto irrazionale rispetto allo scopo che il legislatore avrebbe inteso perseguire, producendo, di fatto, l'effetto opposto di ridurre drasticamente il gettito erariale, nonché quello di annullare sostanzialmente la sopravvivenza dello stesso settore.

Il comma 649 pretenderebbe di incidere in modo radicale sulle prestazioni rimesse al concessionario, incrementando gli oneri economici a suo carico e modificando i suoi obblighi operativi, laddove dispone un'inversione del «flusso» dei compensi.

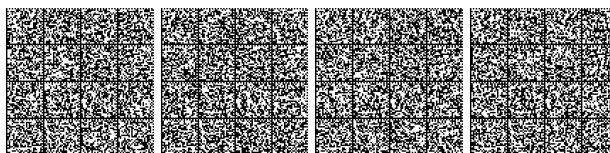
La norma di legge, inoltre, lederebbe il principio del legittimo affidamento nella misura in cui incide direttamente sui compensi a disposizione dei concessionari relativi ad un'attività già svolta e su corrispettivi già maturati.

L'inversione del flusso finanziario e l'imposizione della rinegoziazione dei contratti con gli operatori della filiera violerebbero parimenti il principio del legittimo affidamento.

L'inserimento dei nuovi gravosissimi impegni finanziari per la prosecuzione della convenzione si porrebbe anche in contrasto con l'ordinamento comunitario.

*Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per contrasto con gli articoli 3, 97 e 41 Cost. Irragionevolezza ed arbitrarietà sotto ulteriori profili.*

La norma non si fonderebbe su alcun approfondito apparato istruttorio, per cui sarebbe priva di una motivazione ragionevole.



Situazioni molto diverse, infatti, sarebbero state incise con una misura unica valevole indistintamente per tutti gli operatori.

L'irragionevolezza sarebbe tanto più evidente se si considera che il legislatore, stabilito in modo immutabile l'importo da assicurare all'erario (500 milioni di euro), si è disinteressato di come ripartire il suddetto onere fra i soggetti che, a diverso titolo, operano nel settore e che, in diversa misura, beneficiano di aggi e compensi.

*Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost. Irragionevolezza e contraddittorietà, perplessità della legge.*

La norma in discorso, pur richiamando espressamente la legge delega della quale pretenderebbe di costituire una mera anticipazione, contrasterebbe manifestamente con i criteri direttivi di cui alla legge n. 23 del 2014 sotto più profili.

Infatti, la norma avrebbe le seguenti caratteristiche: è diretta solo a taluni concessionari ed operatori di gioco, mentre la legge delega preconizzava una revisione degli aggi e dei compensi in tutti i settori del gioco; ha introdotto una drastica riduzione delle somme a disposizione per aggi e compensi, mentre la legge delega si limitava a disporre la revisione; ha stabilito una misura fissa di 500 milioni di euro ripartita non con criteri di progressività ancorati al dato della raccolta di gioco; ha preteso di anticipare la sola revisione degli aggi e dei compensi.

La riduzione dei 500 milioni di euro dovrebbe intervenire tanto sui concessionari quanto sui terzi operatori della filiera, ma la modalità con la quale i concessionari ed i terzi dovrebbero ripartire l'onere sarebbe rimessa alla rinegoziazione dei contratti in essere e tale meccanismo sarebbe irragionevole ed inidoneo a produrre l'effetto sperato.

*Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione dell'art. 117 Cost. In riferimento all'art. 1 protocollo 1 CEDU.*

La privazione di una parte consistente del credito vantato dai concessionari integrerebbe una vera e propria forma di ablazione.

Anche laddove volesse ritenersi che il prelievo imposto dalla legge n. 190 del 2014 sia sorretto da una causa di pubblica utilità, occorrerebbe evidenziare come lo stesso costituisca una misura sproporzionata rispetto al fine di realizzare l'equilibrio di bilancio, in quanto imporrebbe ai concessionari un sacrificio eccessivo e non rapportato alla specificità del caso concreto.

*Sui vizi di legittimità propri del decreto. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. Eccesso di potere per contraddittorietà e carenza di istruttoria. Eccesso di potere per sviamento. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della convenzione di concessione.*

Per essere riferibili al concessionario, gli apparecchi dovrebbero essere in esercizio, mentre l'ADM avrebbe considerato anche quelli «in magazzino» o in «manutenzione straordinaria».

Il decreto direttoriale trascurerebbe il necessario aggiornamento della convenzione di concessione ai nuovi obblighi ed al nuovo flusso economico, non più incentrato sulla nozione di «importo residuo»:

L'Avvocatura generale dello Stato, con analitica memoria, ha contestato la fondatezza delle argomentazioni prospettate concludendo per il rigetto del ricorso.

A.C.A.D.I., Associazione Concessionari Apparecchi da Intrattenimento si è costituita in giudizio *ad adiuvandum* delle ragioni della ricorrente.

L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 2 aprile 2015 n. 1467 per le seguenti ragioni:

«Considerato che - nel contemperamento degli opposti interessi - le esigenze cautelari addotte dalla società ricorrente non giustificano la concessione della richiesta tutela cautelare in quanto:

A) l'importo del versamento da effettuare, da parte dell'intera filiera del gioco legale, alla data del 30 aprile 2015 ammonta a 200 mln di euro;

B) non appare compiutamente dimostrato che, ottemperando tutti i soggetti della filiera a quanto disposto dal provvedimento impugnato e dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014, sussista un pregiudizio irreparabile nelle more della decisione del merito del ricorso, per la quale - tenuto conto della rilevanza degli interessi dell'Erario e di tutti gli operatori della filiera del gioco legale - si ritiene tuttavia di fissare la pubblica udienza del 1° luglio 2015».

Con successiva ordinanza 20 luglio 2015, n. 9749, questa Sezione ha così disposto:

«Visto che l'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), a fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, ha stabilito in 500 milioni di



euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931;

Visto che, ai sensi dell'art. 1, comma 649, lettera c), della legge n. 190 del 2014, i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati;

Visto che l'impugnato decreto ministeriale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del 15 gennaio 2015, ha determinato, ai fini della ripartizione del versamento del detto importo di 500 milioni di euro, il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del regio decreto n. 773 del 1931, e successive modificazioni, riferibili a ciascuno concessionario alla data del 31 dicembre 2014, provvedendo a ripartire il versamento annuale in maniera proporzionale al numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario;

Rilevato che la citata norma introdotta dalla legge di stabilità 2015 è destinata ad incidere sui margini di redditività derivanti dallo svolgimento delle attività affidate ai concessionari con le convenzioni di concessione stipulate con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

Rilevato che l'Avvocatura generale dello Stato, nella propria memoria difensiva, ha rappresentato che, nel 2013, le somme disponibili per compensi alla filiera di gioco mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento, compresi i concessionari, sono risultate di poco inferiori ai 5 miliardi di euro, attestandosi attorno al 10% della raccolta (47,8 miliardi di euro), mentre, nel 2014, le somme restituite alla filiera si sono incrementate, attestandosi a circa 6 miliardi di euro, pari al 12% della raccolta, per cui la riduzione di tali somme, individuate dalla legge di stabilità 2015 in 500 milioni di euro, avrebbe una portata equivalente all'1,06% della raccolta di gioco ed all'8,3% dei compensi della filiera;

Rilevato che quanto rappresentato dall'Avvocatura dello Stato sembra misurare l'incidenza dell'intervento legislativo sui ricavi netti delle vendite e delle prestazioni dei soggetti della filiera, vale a dire sulla differenza tra le poste di gioco e le vincite pagate, nonché le imposte ed altri oneri dovuti allo Stato;

Ritenuto necessario, ai fini del decidere, individuare il livello di incidenza dell'intervento legislativo anche sugli altri margini di redditività dell'impresa;

Ritenuto necessario, di conseguenza, disporre che il concessionario ricorrente depositi in giudizio:

— copia del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2013 e copia del conto economico relativo al bilancio al 31 dicembre 2014, ove approvato dall'Assemblea ordinaria, accompagnato da una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica);

— una tabella riassuntiva dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera, con espressa indicazione circa l'appostazione degli stessi nel conto economico tra i costi della produzione e, in particolare, tra i costi per servizi o in altra voce;

Ritenuto altresì di disporre che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli depositi in giudizio una dettagliata relazione, per quanto di propria conoscenza, in ordine all'aggregazione dei suddetti dati richiesti al concessionario ricorrente per l'intero settore dei giochi in discorso, nonché comprensiva di ogni ulteriore eventuale chiarimento sull'incidenza dell'intervento legislativo sui margini di redditività delle imprese del settore;

Ritenuto che detta documentazione dovrà essere depositata presso la Segreteria della Sezione entro il termine di venti giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione, se anteriore, della presente ordinanza;

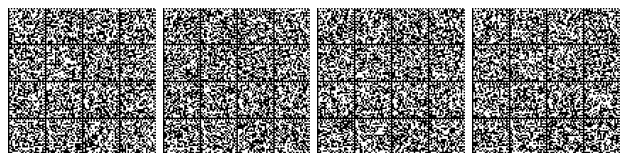
Ritenuto di fissare l'udienza pubblica del 21 ottobre 2015 per l'ulteriore trattazione della controversia».

La ricorrente e l'amministrazione hanno prodotto ulteriori memorie a sostegno delle rispettive ragioni.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 21 ottobre 2015.

2. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli gestisce l'offerta del gioco lecito tramite apparecchi da divertimento ed intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ed a tal fine seleziona, attraverso procedure ad evidenza pubblica, i soggetti cui affidare in concessione la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco.

I concessionari, che hanno sottoscritto una convenzione di concessione di durata novennale, sono attualmente tredici.



Gli apparecchi da divertimento e intrattenimento sono di due tipi: le Amusement With Prizes (AWP) e le Video Lottery Terminal (VLT).

Le AWP sono apparecchi che vengono installati principalmente presso esercizi generalisti primari (come, ad esempio, i bar e le rivendite di tabacchi), denominati «esercenti», ed operano con una posta massima di 1 euro a fronte di una possibile vincita massima di 100 euro. Tali apparecchi, generalmente, sono acquistati o noleggiati da operatori terzi, i cc.dd. «gestori», che si occupano anche dell'installazione e della manutenzione presso gli «esercenti», titolari di esercizi commerciali dotati di specifica autorizzazione ai sensi del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, a loro volta convenzionati con gli stessi gestori o con i concessionari.

Nella filiera del comparto delle VLT, invece, è di solito assente il gestore perché gli apparecchi sono forniti direttamente dal concessionario, che si prende carico dell'intera gestione operativa degli stessi. La posta di gioco con le VLT è consentita fino a 100 euro, mentre la vincita conseguibile arriva fino a 5.000 euro.

I rapporti tra lo Stato ed i concessionari sono regolati da apposite convenzioni, mentre i rapporti tra concessionari, gestori ed esercenti sono regolati da contratti di diritto privato, che non rispondono a modelli tipo redatti o approvati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il compenso spettante ai concessionari è calcolato in via residuale, in quanto è pari all'importo delle giocate dedotti:

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, decreto-legge n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% delle giocate per gli apparecchi VLT.

La remunerazione dei concessionari e dell'intera filiera di gestori ed esercenti che ad essi fa capo, quindi, proviene dall'insieme delle giocate ed è carico dello Stato in quanto il denaro, una volta inserito nell'apparecchio da gioco, diviene di proprietà dello Stato.

3. L'art. 14 della legge n. 23 del 2014 ha delegato il Governo ad attuare «il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi».

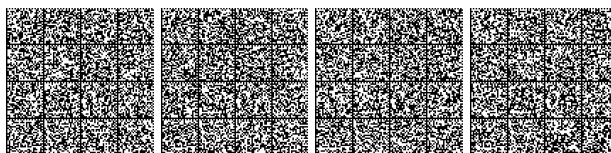
Tra i principi e criteri direttivi cui dovrà essere improntato il riordino, la lettera g) del secondo comma prevede la «revisione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate».

L'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), nelle more, ha stabilito che:

«A fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

a) ai concessionari è versato dagli operatori della filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate. I concessionari comunicano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli i nominativi degli operatori di filiera che non effettuano tale versamento, anche ai fini dell'eventuale successiva denuncia all'autorità giudiziaria competente;

b) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014. Con provve-



dimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adottato entro il 15 gennaio 2015, previa ricognizione, sono stabiliti il numero degli apparecchi ... riferibili a ciascun concessionario, nonché le modalità di effettuazione del versamento. Con analogo provvedimento si provvede, a decorrere dall'anno 2016, previa periodica ricognizione, all'eventuale modificazione del predetto numero di apparecchi;

c) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento a carico di ciascun concessionario (alla Società ricorrente, per un totale di 24.343 apparecchi riferibili, è stata imposta una quota annuale di versamento di euro 29.388.542,54), stabilendo che ciascun concessionario effettua il versamento nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 e per il residuo 60% entro il 31 ottobre 2015.

Ne consegue che, in ragione del disposto della norma di legge la cui legittimità costituzionale è in questa sede contestata, il compenso spettante ai concessionari è ora calcolato in via residua sottraendo al totale delle somme raccolte non soltanto quanto in precedenza esposto, vale a dire

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, decreto-legge n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% per gli apparecchi VLT

ma anche:

il versamento dovuto allo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 649, lettera b), della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015).

4. Il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014.

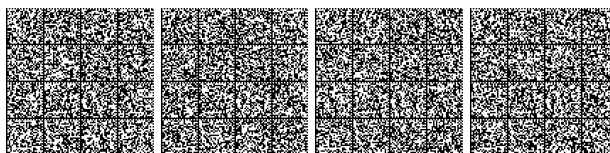
4.1 La questione si presenta all'evidenza rilevante ai fini della decisione della controversia in quanto l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015 è stato adottato nell'esercizio di un potere del tutto vincolato e, in particolare, nella doverosa applicazione della richiamata norma di legge, sicché la definizione del presente giudizio discende inevitabilmente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

4.2 Detta questione, oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, non è manifestamente infondata alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale in subiecta materia.

La Corte, con sentenza n. 92 del 22 maggio 2013, ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003 nella parte in cui determina effetti retroattivi in *peius* sul regime dei compensi spettanti ai custodi di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca.

In tale circostanza, il Giudice delle leggi ha rappresentato che la ragionevolezza complessiva della trasformazione alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali deve «essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi – tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. – che risultano nella specie coinvolti; ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La Corte, nella successiva sentenza n. 56 del 2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge n. 220 del 2010, in riferimento agli articoli 3, 41, comma primo, e 42, terzo comma, Cost.; tali norme prevedono l'aggiornamento dello schema tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti, rispettivamente, nelle lettere a) e b) del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli «obblighi» di cui sopra.



La legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), in particolare, ha introdotto le norme oggetto di censura a garanzia di plurimi interessi pubblici, quali la trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali relativamente ai proventi pubblici derivanti dalla raccolta del gioco; con esse, sia i nuovi concessionari, sia i titolari delle concessioni in corso sono assoggettati a nuovi «obblighi», in prevalenza di natura gestionale, diretti al mantenimento di indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto ed a questi si affiancano «obblighi» che concorrono alla protezione dei consumatori e alla riduzione dei rischi connessi al gioco o che introducono clausole penali e meccanismi diretti a rendere effettive le cause di decadenza della concessione. Sono infine previsti «obblighi» di prosecuzione interinale dell'attività e di cessione non onerosa o di devoluzione all'amministrazione concedente, su sua richiesta, della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco dopo la scadenza del rapporto.

Nel caso richiamato, si è posto in rilievo che «il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti ed inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico».

Ne consegue che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto».

Nella fattispecie in esame, gli interessi pubblici tutelati sono individuabili nella necessità, a fronte della profonda e perdurante crisi finanziaria che ha progressivamente colpito anche lo Stato italiano, di un maggiore concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte della filiera che opera nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, testo unico n. 773 del 1931.

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con ordinanza del 20 luglio 2015, ha disposto incumbenti istruttori a carico delle parti per individuare, in linea di massima, in che misura la riduzione del compenso di 500 milioni a carico dell'intera filiera incida sui margini di redditività della singola impresa.

La Società ricorrente ha depositato copia dei conti economici relativi ai bilanci al 31 dicembre 2013 e al 31 dicembre 2014, con una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica) nonché con indicazione dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera.

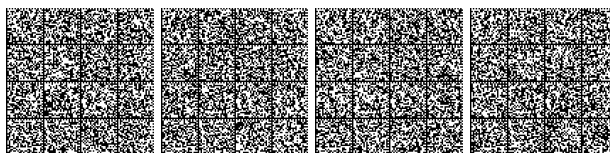
Dalla tabella riassuntiva, è emerso che:

con riferimento al 31 dicembre 2013, il valore aggiunto è stato pari ad euro 17.940.006, il margine operativo lordo è stato pari ad euro 13.497.692 ed il risultato operativo è stato pari ad euro 6.669.668; il totale dei compensi riconosciuti agli operatori di filiera, classificati al conto economico in «costi per servizi», è stato pari ad euro 235.148.379;

con riferimento al 31 dicembre 2014, il valore aggiunto è stato pari ad euro 20.324.370, il margine operativo lordo è stato pari ad euro 15.482.317 ed il risultato operativo è stato pari ad euro 8.266.953; il totale dei compensi riconosciuti agli operatori di filiera, classificato al conto economico in «costi per servizi», è stato pari ad euro 256.540.460.

Il versamento, pertanto, è destinato ad incidere sui proventi dell'intera filiera facente capo al concessionario nella misura approssimativa di circa l'11,8% considerando il margine operativo lordo (12,2% considerando il risultato operativo) con riferimento ai risultati economici del 2013 e di circa il 10,8% considerando il margine operativo lordo (11,1% considerando il risultato operativo) con riferimento ai risultati economici del 2014.

L'incidenza della riduzione dei compensi per euro 29.388.542,54, infatti, è determinata dal rapporto tra tale importo e la somma tra il margine operativo lordo (o il risultato operativo se si preferisce prendere questo valore come riferimento) e il totale dei compensi riconosciuti dal concessionario agli operatori della propria filiera (dato rilevato al loro delle spese di gestione di questi ultimi, le quali è possibile presumere siano di importo tale da aumentare il livello dell'incidenza complessiva, ma non da modificarne l'ordine di grandezza).



Il Collegio, tuttavia, ritiene che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 presenti altri profili che rendono la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3 e 41, comma 1, Cost.

Viene qui in rilievo il canone di ragionevolezza, assunto nella giurisprudenza costituzionale a clausola generale, anche quale limite immanente all'esercizio della discrezionalità del legislatore.

Tale giudizio di ragionevolezza, per lungo tempo caratterizzato dalla necessaria individuazione di un termine di raffronto (*tertium comparationis*) soltanto a fronte del quale la normativa denunciata può rivelarsi incostituzionale (schema di giudizio ternario), si è via via affrancato dal giudizio di comparazione ed è divenuto un canone autonomo.

L'autonomia della ragionevolezza rispetto al giudizio di eguaglianza appare con tutta evidenza laddove l'art. 3 Cost. viene evocato congiuntamente sotto il profilo della disparità di trattamento e sotto il profilo della ragionevolezza, e la Corte argomenta distintamente per ciascuno dei due profili.

Il Collegio ritiene che la norma contestata presenti dubbi di compatibilità costituzionale con riferimento sia al profilo della disparità di trattamento sia al profilo della ragionevolezza.

Con riguardo alla ragionevolezza, va in primo luogo considerato che l'intervento legislativo è avvenuto in dichiarata anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge n. 23 del 2014.

Senonché, mentre il criterio per il riordino previsto dall'art. 14, comma 2, lettera g), della legge n. 23 del 2014 prevede la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori «secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», la norma in contestazione ha previsto la riduzione dei compensi in «quota proporzionale» al numero di apparecchi riferibili ai concessionari alla data del 31 dicembre 2014.

Ne consegue che, sebbene sia stato fatto specifico riferimento alla norma che prevede il criterio di riduzione degli aggi e compensi secondo un «criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», il criterio introdotto per ripartire tra i concessionari l'importo totale di euro 500 milioni è legato non ad un dato di flusso, quale i volumi di raccolta delle giocate, ma ad un dato fisso, quale il numero di apparecchi esistenti e riferibili a ciascun concessionario al 31 dicembre 2014 o in sede di ricognizione successiva.

Tale contraddizione, ad avviso del Collegio, è di per sé idonea ad indurre il sospetto che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 abbia violato sia il principio di ragionevolezza che quello di uguaglianza.

Premessa, infatti, la contraddittorietà intrinseca della disposizione che afferma di attuare una norma e poi in concreto se ne discosta, appare illogico il riferimento ad un dato statico (sia pure soggetto ad aggiornamento), cioè il numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario ad una certa data, anziché ad un dato dinamico, il volume di raccolta delle giocate, in quanto la capacità di reddito di ogni singolo concessionario e della relativa filiera è misurata in maniera molto più propria dall'entità complessiva degli importi incassati che dal numero degli apparecchi riferibile a ciascun soggetto.

Il criterio individuato, in altri termini, postula che ogni apparecchio effettui uno stesso volume di giocate, il che appare del tutto implausibile.

Analogamente, il criterio individuato dalla norma sembra violare il principio di uguaglianza in quanto, essendo il riferimento al numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario non compiutamente indicativo dei margini di reddito conseguiti dallo stesso, la ripartizione della riduzione dei compensi potrebbe andare a beneficio degli operatori i cui apparecchi registrano mediamente un maggior volume di giocate ed a detrimento degli operatori i cui apparecchi, invece, registrano mediamente un minor volume di giocate.

La previsione normativa, in sostanza, sembra avere violato i canoni di ragionevolezza e parità di trattamento presumendo, in maniera illogica, che ciascun apparecchio da intrattenimento abbia la stessa potenzialità di reddito laddove quest'ultima dipende da una molteplicità di fattori (quali, in primo luogo, la differenza tra AWP e VLT e, poi, ad esempio, il comune, il quartiere, la strada in cui l'apparecchio è situato nonché la sua ubicazione all'interno del locale) che rendono implausibile il criterio scelto dal legislatore.

La violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, peraltro, è individuabile anche con riferimento al fatto che, mentre la legge delega n. 23 del 2014 ha previsto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e, quindi, del loro intero sistema, la norma in contestazione incide solo sui giochi praticati mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, testo unico n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.



Va da sé, inoltre, che la descritta irragionevole ripartizione del versamento imposto tra i concessionari potrebbe produrre un'alterazione del libero gioco della concorrenza tra gli stessi, favorendo quelli che, in presenza di una redditività superiore per singolo apparecchio, si trovano a versare, in proporzione al volume di giocate raccolte, un importo minore, per cui possono destinare maggiori risorse agli investimenti e, in senso più lato, favorendo gli operatori del settore dei giochi pubblici diversi da quelli in discorso.

La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41, comma 1, Cost. che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

Il Collegio, in via preliminare, rileva che, qualora si tratti di soggetti privati che, nell'intraprendere attività d'impresa, sostengono consistenti investimenti, la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio gode di una particolare tutela costituzionale, riconducibile non solo all'art. 3 Cost., ma anche all'art. 41 Cost.

In particolare, il legittimo affidamento dell'imprenditore implica l'aspettativa che le sopravvenienze normative non finiscano per vanificare l'iniziativa economica intrapresa e gli investimenti sostenuti, atteso che, se l'imprenditore evidentemente deve assumere su di sé i rischi d'impresa derivanti da mutamenti della situazione di fatto, non può dirsi allo stesso modo per le sopravvenienze normative che incidono sulle condizioni economiche stabilite nella convenzione accessiva al rapporto concessorio.

Nel caso di specie, se, da un lato, il versamento imposto, pur incidendo significativamente sul sinallagma contrattuale, non appare prima facie violativo del richiamato «principio di proporzionalità» scolpito nella sentenza n. 56 del 2015, dall'altro, la determinazione in misura fissa e non variabile del contributo imposto, in quanto destinato ad operare a tempo indeterminato, potrebbe potenzialmente produrre un peso insostenibile per gli operatori della filiera ove i margini di redditività della stessa dovessero consistentemente ridursi.

In altri termini, se con riferimento ai dati del conto economico 2014, il versamento imposto alla ricorrente, pur costituendo un significativo «taglio» alla sua capacità di reddito, non appare tale da violare il «principio di proporzionalità» in un'ottica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, non è possibile escludere che, ove i volumi delle giocate raccolte dovessero drasticamente contrarsi, la determinazione del versamento in misura fissa e non variabile, come funzione del volume delle giocate, potrebbe determinare un reale stravolgimento delle condizioni economiche pattuite in convenzione con conseguente eccessiva gravosità degli obblighi imposti per i concessionari ed i relativi operatori di filiera.

Parimenti irragionevoli e lesive della libertà di iniziativa economica dell'impresa si rilevano le previsioni, contenute nelle lettere *a)* e *c)* del secondo comma dell'art. 1, comma 649 della legge di stabilità per il 2015, secondo cui «ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate» e «i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

Tali disposizioni appaiono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale dei concessionari.

Per un verso, infatti, l'obbligo per gli operatori di filiera di versare l'intero ammontare della raccolta del gioco ai concessionari incide autoritativamente sui rapporti negoziali di diritto privato intrattenuti tra i detti soggetti esponendo i concessionari al rischio, non prevedibile *ab origine*, del mancato adempimento dell'obbligo degli operatori di filiera: mancato adempimento che non farebbe comunque venire meno l'obbligo del concessionario di versare allo Stato, nei termini indicati, l'importo, concernente l'intera filiera, quantificato nell'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015.

Per altro verso, l'imposizione di una rinegoziazione dei contratti appare incompatibile con la incompressibile autonomia delle parti di pervenire solo eventualmente ad un nuovo e diverso accordo negoziale, laddove è verosimile ritenere che per realizzare lo stesso obiettivo sarebbe stato sufficiente stabilire una riduzione «pro quota» ed «a cascata» dei compensi spettanti a tutti gli operatori di filiera senza imporre una rinegoziazione in via autoritativa.

5. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli articoli 3 e 41, primo comma, Cost., sicché deve essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e dell'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 87.





P.Q.M.

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Seconda, riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese, così provvede:*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 41, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015);*

*Dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Filoreto D'Agostino, Presidente;

Silvia Martino, consigliere;

Roberto Caponigro, consigliere, estensore.

*Il Presidente: D'AGOSTINO*

*L'estensore: CAPONIGRO*

16C00206

N. 150

*Ordinanza del 17 novembre 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Associazione Nazionale Selezioni Apparecchi per Pubbliche attrazioni ricreative - SAPAR e altri c/Ministero dell'economia e delle finanze e altri.*

**Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali a titolo di compenso dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**

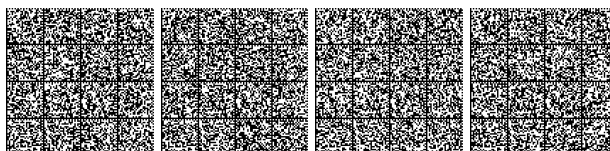
– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

### SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3119 del 2015, proposto da:

Associazione Nazionale Sezioni Apparecchi per Pubbliche Attrazioni Ricreative - SAPAR, Nolomatic Srl, Distante Surl, Soc F.M. Srl, Ditta Sarda Play di Moro Walter, Jo Matic Sas, F.Ili Ladro Srl, Angelastri Video Giochi Srl, Soc D & D Srl, Happy Games Srl, Ditta Gilardi Marco, Ditta Bonetti Luca, Miba Srl, RosilSport Sas, Ossolnoleggio Srl, Ditta Molinari Carlo, Pronto Joker Srl, Valcamonica Giochi Srl, Ditta Casiraghi, Ditta Angela Cozzi, Fedelgiochi Srl, G.A.M. Srl, Boldini Srl, Ditta Papioca di Maggini, SMR Giochi Srls, Ditta Marchetti Silvia, Ditta Z.E. Giochi, Mac Srl unipersonale, Ditta F.Ili Ghisletti Giochi, Videon Snc, Ditta Loli Snc, Start Group Srl, David Snc, Torino Giochi Srl, Bisetti di Bisetti e CC Snc, Cuneo Giochi Srl, Bimatica Srl, Games Points Srl, Giocolecito Sas, Videovip Srl, Gia Matic Srl, Bat Noleggio Sas, Games Center Snc, Ted Video Srl, Ditta G.B. Video di Guglielmetto Muggion Maria Lucia, Serial Games Snc, Ditta Guglielmetto Muggion Giuseppe, Lorenzo Games Srlu, Big Fox Srl, Playtek Srl, Ditta Electronic Service, Ditta Giocomatic, Albanese Andrea e C. Sas, Durandetto Srl, New Style Game Srl, Magic Games



Srl unipersonale, Noltek Sas, Word Assistance Sas, New Generation Sannio Giochi Srl, Norigames Srl, Art Games Srl, De Giuliani Maurizio Sas, DittaVerranogames, S.G. Games Snc, Eurogiochi Snc di Borlini Carlo e Gianluigi, B.B. Games Srl, Oscar Srl, Ditta Franceschetti Roberto, Elettronica 3 Snc, Blue Joker Games Srl, Ditta Italgames di Lorini Giulio, Ditta F.Ili Redaelli Giochi, Ditta Jolly Games, Ditta Giochi Bravi, Mini Master Games di Foglieni Franco e C Snc, TecnoJoy Srl, Marecor Srl, Verderio B e G Sas, Ditta Mazzoleni Roberto, Game Free Srl, Sicem Giochi Srl, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Vinti, Chiara Carosi ed Emilio Lombardi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Stefano Vinti in Roma, via Emilia, 88;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia delle dogane e dei monopoli, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di:

Soc Hbg Connex Spa, Soc Lottomatica Scommesse Srl, Soc Sisal Entertainment Spa;

Cogetech S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Parioli, 24;

Admiral Gaming Network Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Francesco Cardarelli, Filippo Lattanzi, Diego Campugiani, Claudia Ciccolo, con domicilio eletto presso Studio Legale Lattanzi - Cardarelli in Roma, Via G. Pierluigi Da Palestrina, 47;

Codere Network Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Claudia Ciccolo, Filippo Lattanzi, Diego Campugiani, Francesco Cardarelli, con domicilio eletto presso Studio Legale Lattanzi - Cardarelli in Roma, Via G. P. Da Palestrina, 47;

Lottomatica Videolot Rete Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Botto, Filippo Pacciani, Valeria Viti, con domicilio eletto presso Studio Legale Associato Legance in Roma, Via di San Nicola Da Tolentino, 67;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano e Carlo Rienzi, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale Nazionale Codacons in Roma, viale Mazzini, 73;

Per l'annullamento:

della determina prot. 4076/RU del 15 gennaio 2015 a firma del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;

della legge provvedimento costituita dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (c.d. legge di stabilità 2015);

di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale;

nonché per la disapplicazione

del suddetto art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Cogetech S.p.A., di Admiral Gaming Network Srl, di Codere Network Spa e di Lottomatica Videolot Rete Spa;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* del Codacons;

Viste le memorie difensive;

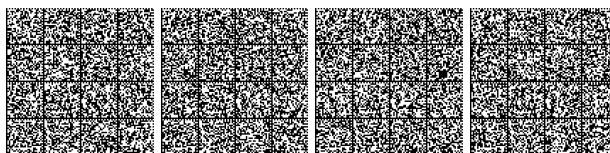
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

1. I ricorrenti espongono che l'Associazione nazionale sezioni apparecchi per pubbliche attrazioni (SAPAR) è l'associazione che rappresenta gli interessi di circa 1500 aziende su tutto il territorio nazionale, le quali gestiscono, producono e rivendono apparecchi da intrattenimento per gioco lecito.

Precisano che si tratta dei c.d. gestori, ottanta dei quali ricorrono anche in via autonoma, vale a dire dei soggetti che, all'interno della filiera degli apparecchi da gioco AWP e VLT, svolgono attività di raccolta delle giocate, di manutenzione, di distribuzione, di acquisto e sostituzione degli apparecchi, di approvvigionamento delle monete all'interno dei cd. hopper contenuti negli apparecchi e nei cambiamonete nonché di assistenza al punto vendita, tutto a proprie spese.



Rappresentano che l'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 ha disposto:

una drastica riduzione del corrispettivo contrattuale per i concessionari, i gestori e gli esercenti tramite l'imposizione di un versamento allo Stato, ulteriore rispetto a quanto già corrisposto a titolo di imposte ed altri oneri dovuti, di 500 milioni di euro;

lo stravolgimento delle dinamiche di raccolta delle giocate e delle relative ripartizioni all'interno della filiera, poiché tutti gli operatori devono versare l'intera raccolta ai concessionari senza più poter trattenere a monte la quota di propria spettanza;

l'obbligo di rinegoziazione dei contratti di gestione ed esercizio in essere.

Pongono altresì in rilievo che l'impugnato decreto direttoriale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del 15 gennaio 2015, in esecuzione della norma in questione, ha calcolato la quota parte del versamento riferibile ad ognuno dei concessionari fissando le modalità di pagamento per l'anno 2015.

Pertanto, hanno proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi:

*Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, legittimo affidamento e certezza del diritto, concorrenza, imparzialità, buon andamento, trasparenza, logicità proporzionalità ed adeguatezza. Violazione degli artt. 2, 30 e 143 d.lgs. n. 163 del 2006. Violazione degli artt. 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione Violazione dell'art. 11 delle preleggi. Violazione degli artt. 12, 43 e 49 del Trattato UE nonché degli artt. 101, 102, 106 e 107 del trattato sul funzionamento UE. Violazione dell'art. 1 del protocollo addizionale (prot. 1) della CEDU. Violazione dei principi comunitari di uguaglianza, libertà di impresa, stabilimento, trasparenza, affidamento e irretroattività. Eccesso di potere per illogicità e sviamento.*

La norma di cui all'art. 1, comma 649, della l. n. 190 del 2014, da qualificare come norma provvedimento, nonché la successiva determina di attuazione sarebbero censurabili per irragionevolezza e disparità di trattamento.

L'alterazione dell'originario equilibrio avrebbe natura prettamente economica, per cui non dipenderebbe da modifiche sostanziali del rapporto di concessione o di quelli collegati.

Ai gestori sarebbe stato imposto di accettare la rinegoziazione dei contratti e l'obbligo di versare ai concessionari l'intero «cassetto», cioè tutta la raccolta delle giocate.

L'impatto del versamento imposto sui rapporti convenzionali e contrattuali in essere sarebbe dirompente considerando, in primo luogo, l'entità del versamento e, inoltre, l'illogicità della determinazione delle relative quote.

L'imposizione del versamento stravolgerebbe l'equilibrio economico dei rapporti in essere, incidendo unilateralmente sulle valutazioni e sulle stime che sono state effettuate originariamente per valutare la fattibilità e la convenienza dell'iniziativa imprenditoriale.

*Violazione dell'art. 14 legge n. 23 del 2014. Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, legittimo affidamento e certezza del diritto, concorrenza, imparzialità, buon andamento, trasparenza, logicità, proporzionalità, parità di trattamento e adeguatezza. Violazione degli artt. 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione Violazione dei principi comunitari di uguaglianza, libertà d'impresa, stabilimento, trasparenza e affidamento. Violazione degli artt. 12, 43 e 49 del Trattato UE nonché degli artt. 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento UE. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e sviamento.*

La norma ha imposto ai gestori l'obbligo di trasferire ai concessionari per intero il c.d. cassetto e di soggiacere alla rinegoziazione di questi ultimi dei contratti in essere, per cui la previsione avrebbe carattere discriminatorio atteso che il momento della remunerazione viene rinviato nel tempo soltanto per i gestori, e non per i concessionari, e che la percezione stessa di un compenso diviene subordinata, per tali soggetti, alle determinazioni che i concessionari assumeranno «nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite», non in un regime di parità tra le parti contrattuali.

La violazione dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento, inoltre, emergerebbe dal fatto che l'intero interessa esclusivamente il segmento del gioco lecito mediante AWP e VLT, che le quote di ripartizione del versamento dei 500 milioni sono state determinate senza considerare lo specifico volume di giocate riferibile in concreto a ciascun apparecchio e, in terzo luogo, nel rapporto tra concessionari e gestori, atteso che a questi ultimi sarà corrisposto il compenso soltanto a seguito della rinegoziazione e al netto del versamento in favore dello Stato.

L'applicazione del criterio di riparto basato esclusivamente sul numero degli apparecchi installati alla data del 31 dicembre 2014 determinerebbe un'alterazione della concorrenza comportando un vantaggio per chi detiene formalmente meno macchine ma più produttive.

Nonostante l'espresso richiamo operato alla legge di c.d. delega fiscale sarebbero stati disattesi i parametri ivi fissati.



*Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, adeguatezza, proporzionalità, universalità del tributo, capacità contributiva e progressività dell'imposizione fiscale. Violazione degli artt. 3, 23, 41, 42, 53, 97 e 117 della Costituzione Violazione dei principi comunitari di uguaglianza e non discriminazione, libertà d'impresa, stabilimento, trasparenza e affidamento. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e sviamento.*

La misura sarebbe priva del carattere di universalità andando a colpire una platea circoscritta di operatori del settore, le sole categorie AWP e VLT, senza che risultino coinvolti gli altri segmenti del gioco lecito come scommesse, lotterie istantanee o differite, giochi numerici a totalizzatore nazionale etc.

I ricorrenti hanno altresì dedotto vizi autonomi della determina dell'Agazia delle dogane e dei monopoli nonché sostenuto, oltre la questione di legittimità costituzionale, il contrasto della norma in discorso con la normativa comunitaria.

L'Avvocatura generale dello Stato, con analitica memoria, ha contestato la fondatezza delle argomentazioni prospettate concludendo per il rigetto del ricorso.

I concessionari Cogetech S.p.A., Admiral Gaming Network Srl e Codere Network Spa si sono costituiti in giudizio.

Il Codacons, dopo avere ampiamente dedotto sulla propria legittimazione, è intervenuto ad opponendum.

L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 2 aprile 2015 n. 1471 per le seguenti ragioni:

«Considerato che - nel contemperamento degli opposti interessi - le esigenze cautelari addotte dalla società ricorrente non giustificano la concessione della richiesta tutela cautelare in quanto:

A) l'importo del versamento da effettuare, da parte dell'intera filiera del gioco legale, alla data del 30 aprile 2015, ammonta a 200 mln di euro;

B) non appare compiutamente dimostrato che, ottemperando tutti i soggetti della filiera a quanto disposto dal provvedimento impugnato e dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, sussista un pregiudizio irreparabile nelle more della decisione del merito del ricorso, per la quale - tenuto conto della rilevanza degli interessi dell'Erario e di tutti gli operatori della filiera del gioco legale - si ritiene di fissare la pubblica udienza del 1° luglio 2015».

Con successiva ordinanza 20 luglio 2015, n. 9839, questa Sezione ha così disposto:

«Visto che i ricorrenti sono «gestori» nell'ambito della filiera del gioco mediante apparecchi da divertimento ed intrattenimento;

Visto che l'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), a fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, ha stabilito in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931;

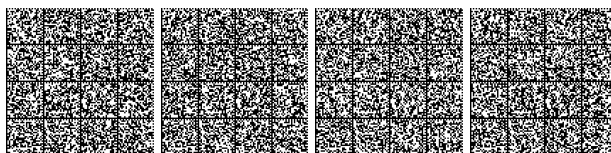
Visto che, ai sensi dell'art. 1, comma 649, lettera c), della legge n. 190 del 2014, i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati;

Visto che l'impugnato decreto ministeriale dell'Agazia delle dogane e dei Monopoli del 15 gennaio 2015, ha determinato, ai fini ripartizione del versamento del detto importo di 500 milioni di euro, il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b), del regio decreto n. 773 del 1931, e successive modificazioni, riferibili a ciascuno concessionario alla data del 31 dicembre 2014, provvedendo a ripartire il versamento annuale in maniera proporzionale al numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario;

Rilevato che l'intervento legislativo, da un lato, è destinato ad incidere sui margini di redditività degli operatori della filiera, dall'altro, determina la modifica dei meccanismi di funzionamento della filiera ridefinendo i rapporti tra concessionari ed altri operatori della filiera stessa;

Rilevato, di conseguenza, che, per taluni profili, gestori e concessionari perseguono il medesimo interesse, mentre, per i profili attinenti alla ridefinizione dei loro rapporti, i concessionari devono essere considerati controinteressati al presente ricorso;

Rilevato che i ricorrenti hanno notificato il presente ricorso solo ad alcuni ma non a tutti i concessionari, come individuati analiticamente nello stesso decreto impugnato;



Ritenuto, di conseguenza, che debba essere ordinata, ai sensi dell'art. 49, comma 1, c.p.a., l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei litisconsorti necessari pretermessi, da individuare nei concessionari non ancora ritualmente evocati in giudizio;

Ritenuto di fissare il termine perentorio del 31 agosto 2015 per il deposito della prova delle avvenute notifiche;

Ritenuto di fissare per il prosieguo l'udienza pubblica del 21 ottobre 2015».

I ricorrenti hanno provveduto ad integrare il contraddittorio.

La parte ricorrente e l'amministrazione resistente, unitamente al Codacons, hanno prodotto altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive ragioni.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 21 ottobre 2015.

2. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli gestisce l'offerta del gioco lecito tramite apparecchi da divertimento ed intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS ed a tal fine seleziona, attraverso procedure ad evidenza pubblica, i soggetti cui affidare in concessione la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco.

I concessionari, che hanno sottoscritto una convenzione di concessione di durata novennale, sono attualmente tredici.

Gli apparecchi da divertimento e intrattenimento sono di due tipi: le Amusement With Prizes (AWP) e le Video Lottery Terminal (VLT).

Le AWP sono apparecchi che vengono installati principalmente presso esercizi generalisti primari (come, ad esempio, i bar e le rivendite di tabacchi), denominati «esercenti», ed operano con una posta massima di 1 euro a fronte di una possibile vincita massima di 100 euro. Tali apparecchi, generalmente, sono acquistati o noleggiati da operatori terzi, i cc.dd. «gestori», che si occupano anche dell'installazione e della manutenzione presso gli «esercenti», titolari di esercizi commerciali dotati di specifica autorizzazione ai sensi del TULPS, a loro volta convenzionati con gli stessi gestori o con i concessionari.

Nella filiera del comparto delle VLT, invece, è di solito assente il gestore perché gli apparecchi sono forniti direttamente dal concessionario, che si prende carico dell'intera gestione operativa degli stessi. La posta di gioco con le VLT è consentita fino a 100 euro, mentre la vincita conseguibile arriva fino a 5.000 euro.

I rapporti tra lo Stato ed i concessionari sono regolati da apposite convenzioni, mentre i rapporti tra concessionari, gestori ed esercenti sono regolati da contratti di diritto privato, che non rispondono a modelli tipo redatti o approvati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il compenso spettante ai concessionari è calcolato in via residuale, in quanto è pari all'importo delle giocate dedotti:

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

gli importi dovuti all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

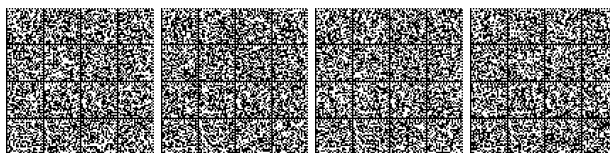
gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% delle giocate per gli apparecchi VLT.

Il compenso spettante ai gestori, come detto, è pattuito in contratti di diritto privato stipulati con i concessionari.

La remunerazione dei concessionari e dell'intera filiera di gestori ed esercenti che ad essi fa capo, quindi, proviene dall'insieme delle giocate ed è carico dello Stato in quanto il denaro, una volta inserito nell'apparecchio da gioco, diviene di proprietà dello Stato.

3. L'art. 14 della legge n. 23 del 2014 ha delegato il Governo ad attuare «il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi».

Tra i principi e criteri direttivi cui dovrà essere improntato il riordino, la lett. g) del secondo comma prevede la «revisione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate».



L'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), nelle more, ha stabilito che:

«A fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggravi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

ai concessionari è versato dagli operatori della filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate. I concessionari comunicano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli i nominativi degli operatori di filiera che non effettuano tale versamento, anche ai fini dell'eventuale successiva denuncia all'autorità giudiziaria competente;

i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adottato entro il 15 gennaio 2015, previa ricognizione, sono stabiliti il numero degli apparecchi ... riferibili a ciascun concessionario, nonché le modalità di effettuazione del versamento. Con analogo provvedimento si provvede, a decorrere dall'anno 2016, previa periodica ricognizione, all'eventuale modificazione del predetto numero di apparecchi;

i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggravi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggravi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento, stabilendo che ciascun concessionario effettua lo stesso nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 e per il residuo 60% entro il 31 ottobre 2015.

Ne consegue che, in ragione del disposto della norma di legge la cui legittimità costituzionale è in questa sede contestata, il compenso spettante all'intera filiera si ottiene sottraendo al totale delle somme raccolte non soltanto:

le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

gli importi dovuti all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, principalmente a titolo di canone di concessione;

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, d.l. n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% per gli apparecchi VLT;

ma anche:

il versamento dovuto allo Stato ai sensi dell'art. 1, comma 649, lett. b), della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015).

Il compenso spettante ai gestori, peraltro, essendo questi tenuti a versare l'intero ammontare della raccolta ai concessionari senza più trattenere dalle somme versate quelle spettanti, è subordinato alla rinegoziazione del contratto con il concessionario imposto dalla norma di legge.

4. Il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014.

4.1 La questione si presenta all'evidenza rilevante ai fini della decisione della controversia in quanto l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015 è stato adottato nell'esercizio di un potere del tutto vincolato e, in particolare, nella doverosa applicazione della richiamata norma di legge, sicché la definizione del presente giudizio discende inevitabilmente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

4.2 Detta questione, oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, non è manifestamente infondata alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale in subiecta materia.



La Corte, con sentenza n. 92 del 22 maggio 2013, ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003 nella parte in cui determina effetti retroattivi in *peius* sul regime dei compensi spettanti ai custodi di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca.

In tale circostanza, il Giudice delle leggi ha rappresentato che la ragionevolezza complessiva della trasformazione alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali deve «essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole temperamento degli interessi - tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 della Costituzione - che risultano nella specie coinvolti; ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La Corte, nella successiva sentenza n. 56 del 2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge n. 220 del 2010, in riferimento agli artt. 3, 41, comma primo, e 42, terzo comma, Costituzione; tali norme prevedono l'aggiornamento dello schema tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti, rispettivamente, nelle lettere a) e b) del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli «obblighi» di cui sopra.

La legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), in particolare, ha introdotto le norme oggetto di censura a garanzia di plurimi interessi pubblici, quali la trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali relativamente ai proventi pubblici derivanti dalla raccolta del gioco; con esse, sia i nuovi concessionari, sia i titolari delle concessioni in corso sono assoggettati a nuovi «obblighi», in prevalenza di natura gestionale, diretti al mantenimento di indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto ed a questi si affiancano «obblighi» che concorrono alla protezione dei consumatori e alla riduzione dei rischi connessi al gioco o che introducono clausole penali e meccanismi diretti a rendere effettive le cause di decadenza della concessione. Sono infine previsti «obblighi» di prosecuzione interinale dell'attività e di cessione non onerosa o di devoluzione all'amministrazione concedente, su sua richiesta, della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco dopo la scadenza del rapporto.

Nel caso richiamato, si è posto in rilievo che «il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione, ma non già in termini assoluti ed inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico».

Ne consegue che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto».

Nella fattispecie in esame, gli interessi pubblici tutelati sono individuabili nella necessità, a fronte della profonda e perdurante crisi finanziaria che ha progressivamente colpito anche lo Stato italiano, di un maggiore concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte della filiera che opera nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, T.U. n. 773 del 1931.

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con ordinanze pronunciate nei contenziosi proposti dai concessionari per contestare la stessa previsione legislativa, ha disposto incumbenti istruttori a carico delle parti per individuare, in linea di massima, in che misura la riduzione del compenso di 500 milioni a carico dell'intera filiera incida sui margini di redditività della singola impresa.

I soggetti interessati hanno depositato copia dei conti economici relativi ai bilanci al 31 dicembre 2013 e al 31 dicembre 2014, con una tabella riassuntiva, per ciascuno dei due anni, del valore aggiunto (intendendosi per tale il valore della produzione al netto del costo delle materie prime consumate e del costo dei servizi esterni e di altri eventuali costi di gestione), del margine operativo lordo (intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica) nonché con indicazione dei compensi complessivamente riconosciuti negli anni 2013 e 2014 agli altri operatori della propria filiera.



Dalla documentazione prodotta nei relativi giudizi è emerso che, generalmente, l'incidenza del versamento imposto non appare violativo del principio di proporzionalità, vale a dire del «limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico», indicato dalla richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 56 del 2015.

Il Collegio, tuttavia, ritiene che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 presenti altri profili che rendono la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 41, comma 1, Costituzione

Viene qui in rilievo il canone di ragionevolezza, assunto nella giurisprudenza costituzionale a clausola generale, anche quale limite immanente all'esercizio della discrezionalità del legislatore.

Tale giudizio di ragionevolezza, per lungo tempo caratterizzato dalla necessaria individuazione di un termine di raffronto (*tertium comparationis*) soltanto a fronte del quale la normativa denunciata può rivelarsi incostituzionale (schema di giudizio ternario), si è via via affrancato dal giudizio di comparazione ed è divenuto un canone autonomo.

L'autonomia della ragionevolezza rispetto al giudizio di eguaglianza appare con tutta evidenza laddove l'art. 3 della Costituzione viene evocato congiuntamente sotto il profilo della disparità di trattamento e sotto il profilo della ragionevolezza e la Corte argomenta distintamente per ciascuno dei due profili.

Il Collegio ritiene che la norma contestata presenti dubbi di compatibilità costituzionale con riferimento sia al profilo della disparità di trattamento sia al profilo della ragionevolezza.

Con riguardo alla ragionevolezza, va in primo luogo considerato che l'intervento legislativo è avvenuto in dichiarata anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lett. g), della legge n. 23 del 2014.

Senonché, mentre il criterio per il riordino previsto dall'art. 14, comma 2, lett. g), della legge n. 23 del 2014 prevede la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori «secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», la norma in contestazione ha previsto la riduzione dei compensi in «quota proporzionale» al numero di apparecchi riferibili ai concessionari alla data del 31 dicembre 2014.

Ne consegue che, sebbene sia stato fatto specifico riferimento alla norma che prevede il criterio di riduzione degli aggi e compensi secondo un «criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», il criterio introdotto per ripartire tra i concessionari l'importo totale di euro 500 milioni è legato non ad un dato di flusso, quale i volumi di raccolta delle giocate, ma ad un dato fisso, quale il numero di apparecchi esistenti e riferibili a ciascun concessionario al 31 dicembre 2014 o in sede di ricognizione successiva.

Tale contraddizione, ad avviso del Collegio, è di per sé idonea ad indurre il sospetto che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 abbia violato sia il principio di ragionevolezza che quello di uguaglianza.

Premessa, infatti, la contraddittorietà intrinseca della disposizione che afferma di attuare una norma e poi in concreto se ne discosta, appare illogico il riferimento ad un dato statico (sia pure soggetto ad aggiornamento), cioè il numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario ad una certa data, anziché ad un dato dinamico, il volume di raccolta delle giocate, in quanto la capacità di reddito di ogni singolo concessionario e della relativa filiera è misurata in maniera molto più propria dall'entità complessiva degli importi incassati che dal numero degli apparecchi riferibile a ciascun soggetto.

Il criterio individuato, in altri termini, postula che ogni apparecchio effettui uno stesso volume di giocate, il che appare del tutto implausibile.

Analogamente, il criterio individuato dalla norma sembra violare il principio di uguaglianza in quanto, essendo il riferimento al numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario non compiutamente indicativo dei margini di reddito conseguiti dallo stesso, la ripartizione della riduzione dei compensi potrebbe andare a beneficio degli operatori i cui apparecchi registrano mediamente un maggior volume di giocate ed a detrimento degli operatori i cui apparecchi, invece, registrano mediamente un minor volume di giocate.

La previsione normativa, in sostanza, sembra avere violato i canoni di ragionevolezza e parità di trattamento presumendo, in maniera illogica, che ciascun apparecchio da intrattenimento abbia la stessa potenzialità di reddito laddove quest'ultima dipende da una molteplicità di fattori (quali, in primo luogo, la differenza tra AWP e VLT e, poi, ad esempio, il comune, il quartiere, la strada in cui l'apparecchio è situato nonché la sua ubicazione all'interno del locale) che rendono implausibile il criterio scelto dal legislatore.

La violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, peraltro, è individuabile anche con riferimento al fatto che, mentre la legge delega n. 23 del 2014, ha previsto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e, quindi, del loro intero sistema, la norma in contestazione incide solo sui giochi praticati mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, TU n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.





Va da sé che la descritta irragionevole ripartizione del versamento imposto tra i concessionari potrebbe produrre un'alterazione del libero gioco della concorrenza tra gli stessi, favorendo quelli che, in presenza di una redditività superiore per singolo apparecchio, si trovano a versare, in proporzione al volume di giocate raccolte, un importo minore, per cui possono destinare maggiori risorse agli investimenti e, in senso più lato, favorendo gli operatori del settore dei giochi pubblici diversi da quelli in discorso.

La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41, comma 1, Costituzione che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

Il Collegio, in via preliminare, rileva che, qualora si tratti di soggetti privati che, nell'intraprendere attività d'impresa, sostengono consistenti investimenti, la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio gode di una particolare tutela costituzionale, riconducibile non solo all'art. 3 della Costituzione, ma anche all'art. 41 Costituzione.

In particolare, il legittimo affidamento dell'imprenditore implica l'aspettativa che le sopravvenienze normative non finiscano per vanificare l'iniziativa economica intrapresa e gli investimenti sostenuti, atteso che, se l'imprenditore evidentemente deve assumere su di sé i rischi d'impresa derivanti da mutamenti della situazione di fatto, non può dirsi allo stesso modo per le sopravvenienze normative che incidono sulle condizioni economiche stabilite nella convenzione accessiva al rapporto concessorio.

Nel caso di specie, se, da un lato, il versamento imposto, pur incidendo significativamente sul sinallagma contrattuale, non appare prima facie violativo del richiamato «principio di proporzionalità» scolpito nella sentenza n. 56 del 2015, dall'altro, la determinazione in misura fissa e non variabile del contributo imposto, in quanto destinato ad operare a tempo indeterminato, potrebbe potenzialmente produrre un peso insostenibile per gli operatori della filiera ove i margini di redditività della stessa dovessero consistentemente ridursi.

In altri termini, se con riferimento ai dati del conto economico 2014, il versamento imposto alla filiera, pur costituendo un significativo «taglio» alla capacità di reddito degli operatori, non appare tale da violare il «principio di proporzionalità» in un'ottica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, non è possibile escludere che, ove i volumi delle giocate raccolte dovessero drasticamente contrarsi, la determinazione del versamento in misura fissa e non variabile, come funzione del volume delle giocate, potrebbe determinare un reale stravolgimento delle condizioni economiche pattuite in convenzione con conseguente eccessiva gravosità degli obblighi imposti per i concessionari ed i relativi operatori di filiera.

Parimenti irragionevoli e lesive della libertà di iniziativa economica dell'impresa si rilevano le previsioni, contenute nelle lett. a) e c) del secondo comma dell'art. 1, comma 649 della legge di stabilità per il 2015, secondo cui «ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate» e «i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

Tali disposizioni sono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale anche dei gestori in quanto l'imposizione di una rinegoziazione dei contratti appare ontologicamente incompatibile con la incompressibile autonomia delle parti di pervenire solo eventualmente ad un nuovo e diverso accordo negoziale, laddove è verosimile ritenere che per realizzare lo stesso obiettivo sarebbe stato sufficiente stabilire una riduzione «pro quota» ed «a cascata» dei compensi spettanti a tutti gli operatori di filiera senza imporre una rinegoziazione in via autoritativa.

Con specifico riferimento alla posizione dei gestori nell'ambito della ridefinizione dei loro rapporti con i concessionari, il Collegio ritiene altresì irragionevoli e lesive del principio di libertà dell'iniziativa economica privata le norme sopra richiamate atteso che il nuovo meccanismo disegnato dalla norma determina che l'erogazione del compenso ai gestori, a differenza che per i concessionari, sia rinviata nel tempo e sia subordinata alla sottoscrizione dei contratti rinegoziati con gli stessi.

I precetti *de quibus*, quindi, potrebbero rivelarsi irragionevoli e lesivi del principio di libertà economica privata perché impongono autoritativamente ai gestori, in posizione contrattuale di minore forza rispetto ai concessionari esercenti pubbliche funzioni, di rinegoziare i contratti e, quale conseguenza della mancata rinegoziazione, prevedono che nessun compenso possa essere loro erogato, ancorché maturato nella vigenza di un precedente contratto di diritto privato.

5. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 per violazione degli artt. 3 e 41, primo comma, Costituzione, sicché deve essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e dell'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 87.



*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, interlocutoriamente pronunciando sul ricorso in epigrafe e riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese, così provvede:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 41, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015); dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale; ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Filoreto D'Agostino, Presidente;

Silvia Martino, Consigliere;

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore.

*Il Presidente: D'AGOSTINO*

*L'estensore: CAPONIGRO*

16C00207

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

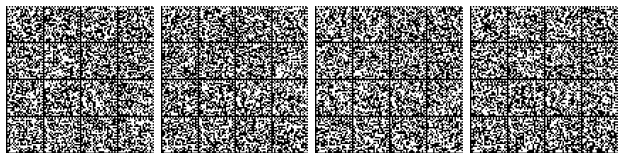
(WI-GU-2016-GUR-035) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

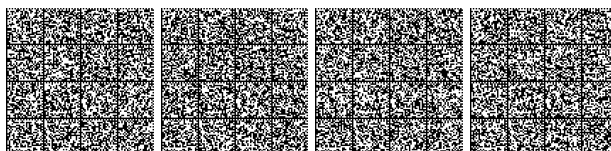
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

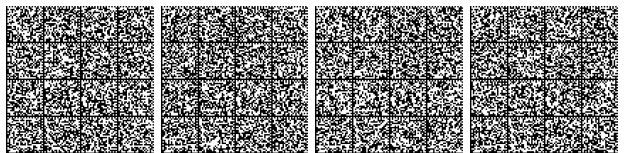
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\** - annuale € **302,47**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\** - semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\** - annuale € **86,72**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

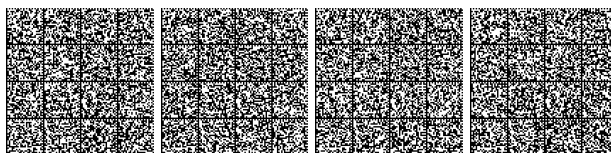
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

