

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 37

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 settembre 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

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

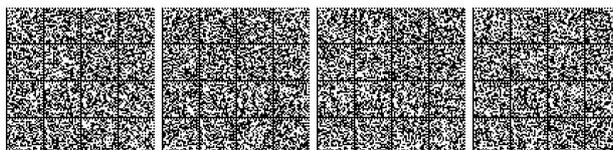
- N. **207.** Ordinanza 15 giugno - 8 settembre 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Procedimento con messa alla prova - Richiesta di sospensione - Termine.
 – Codice di procedura penale, art. 464-*bis*, comma 2..... Pag. 1
- N. **208.** Ordinanza 22 giugno - 8 settembre 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine di ragionevole durata del relativo procedimento.
 – Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*..... Pag. 5
- N. **209.** Ordinanza 6 luglio - 8 settembre 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Omesso versamento IVA - Sanzione penale.
 – Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-*ter*, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248. Pag. 9

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **40.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Toscana - Concessioni demaniali marittime - Criteri e condizioni per il rilascio delle concessioni ultrasessennali.
 – Legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della L.R. n. 82/2015), art. 2, comma 1, lett. a), c) e d). Pag. 13
- N. **41.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 (del Presidente del Consiglio dei Ministri)
Ambiente - Norme della Regione Molise - Conferimento all'Agenzia regionale per la Protezione Ambientale del Molise (ARPAM) di funzioni amministrative regionali in materia di ambiente ed energia.
 – Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di Bilancio 2016 - 2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali.), art. 16. Pag. 18



- N. **157.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 16 dicembre 2015
Imposte e tasse - Esenzione dell'IMU agricola per i terreni ubicati in comuni montani o parzialmente montani ove posseduti o condotti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali.
 – Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, art. 1, comma 1, lett. *a*) e *b*). Pag. 22
- N. **158.** 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. 35
- N. **159.** 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. 46
- N. **160.** 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. 57
- N. **161.** Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Venezia del 19 maggio 2016
Processo penale - Procedimento per decreto - Giudizio conseguente all'opposizione - Competenza del giudice per le indagini preliminari a celebrare i riti alternativi e ad emettere il decreto di giudizio immediato anche per i reati a citazione diretta.
 – Codice di procedura penale, art. 464..... Pag. 67
- N. **162.** Ordinanza del Tribunale di Lanusei del 28 aprile 2016
Processo penale - Decreto penale di condanna - Avviso all'imputato della facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova unitamente all'atto di opposizione - Mancata previsione.
 – Codice di procedura penale, art. 460..... Pag. 71



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 207

Ordinanza 15 giugno - 8 settembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento con messa alla prova - Richiesta di sospensione - Termine.

– Codice di procedura penale, art. 464-*bis*, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

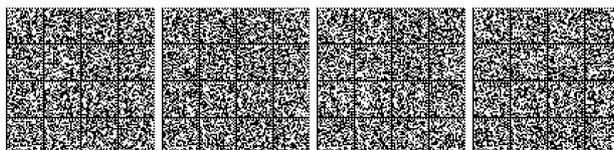
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 464-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale, aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), promosso dal Tribunale ordinario di Brindisi nel procedimento penale a carico di M.L.O., con ordinanza del 17 dicembre 2014, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 15 giugno 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 17 dicembre 2014 (r.o. n. 94 del 2015), il Tribunale ordinario di Brindisi ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale, «nella parte in cui prevede che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova “può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento nel giudizio direttissimo”»;

che il giudice *a quo* premette che l'imputato è stato tratto in arresto il 7 maggio 2012, nella flagranza dei reati di cui agli artt. 336, primo comma, 337 e 81, secondo comma, del codice penale, per aver usato violenza nei confronti dell'assistente della Polizia di Stato impegnato nella ricezione delle prime dichiarazioni orali rese da C.A.M., che era stata appena vittima di una rapina a mano armata, al fine di costringerlo ad omettere quell'atto dell'ufficio (capo



A dell'imputazione), nonché dei reati di cui agli artt. 582, primo e secondo comma, 585, primo comma, 576, primo comma, numeri 1) e 5-bis), e 61, numero 2), cod. pen., per aver cagionato, all'agente di polizia nell'atto dell'adempimento delle sue funzioni, contusioni multiple dalle quali derivava una malattia nel corpo guaribile in giorni cinque (capo B dell'imputazione);

che l'arresto è stato convalidato nell'udienza del 9 maggio 2012, all'esito della quale l'imputato ha chiesto un termine a difesa ai sensi dell'art. 558, comma 7, cod. proc. pen.;

che, nella successiva udienza del 3 ottobre 2012, è stato dichiarato aperto il dibattimento e sono state ammesse le prove richieste dalle parti, e che l'istruzione dibattimentale è poi proseguita nelle udienze successive;

che, nell'udienza dell'11 giugno 2014, la prima successiva all'entrata in vigore della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), l'imputato ha chiesto la «sospensione del procedimento con messa alla prova», allegando la richiesta di elaborazione di un programma di trattamento ex art. 168-bis cod. pen. e art. 464-bis cod. proc. pen., indirizzata all'Ufficio di esecuzione penale esterna di Brindisi;

che il Tribunale rimettente, avendo ritenuto di non poter accogliere la richiesta dell'imputato, ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-bis, comma 2, cod. proc. pen., «nella parte in cui prevede che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova “può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento nel giudizio direttissimo”»;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che ricorrono nel caso di specie tutti i presupposti oggettivi e soggettivi per l'ammissione dell'imputato alla messa alla prova;

che, infatti, i reati indicati al capo A) dell'imputazione (artt. 336 e 337 cod. pen.) rientrano tra quelli elencati nell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., per i quali il pubblico ministero esercita l'azione penale con citazione diretta a giudizio, e il reato contestato sub B) dell'imputazione (art. 582 cod. pen.) è punito con pena massima inferiore ai limiti di cui all'art. 168-bis, primo comma, cod. pen.;

che il programma di trattamento elaborato dall'Ufficio di esecuzione penale esterna di Brindisi sarebbe «conforme al modello legale del “contenuto della prova” indicato negli artt. 168 bis cod. pen. e 464 bis, 464 ter e 464 quater c.p.p. e ne soddisfa i requisiti»;

che l'imputato si è altresì concretamente attivato per il risarcimento dei danni cagionati alla persona offesa, come sarebbe dimostrato dal verbale di remissione della querela dell'11 giugno 2014;

che non sussisterebbero, nè le condizioni ostative previste dall'art. 168-bis, quarto e quinto comma, cod. pen., non avendo l'imputato mai fruito in precedenza della sospensione del procedimento con messa alla prova e non ricorrendo alcuna delle ipotesi previste dagli artt. 102, 103, 104, 105 e 108 cod. pen., nè le condizioni per la pronuncia di una sentenza ex art. 129 cod. proc. pen.;

che, infine, sulla base dei parametri indicati dall'art. 133 cod. pen., sarebbe possibile formulare «un giudizio di idoneità del programma di trattamento presentato, nonché una prognosi favorevole circa il pericolo di recidiva nel reato da parte dell'imputato; tanto anche in considerazione del proprio stato di incensuratezza e delle stesse modalità dei fatti contestati, connotati da dolo d'impeto e, perciò, da ritenersi del tutto occasionali (C.A.M., ossia la vittima della rapina che gli agenti della Polizia di Stato erano intenti ad ascoltare per assumere le prime informazioni sull'accaduto, è coniuge del M.)»;

che l'imputato, in conclusione, avrebbe potuto ottenere la messa alla prova per tutti i delitti oggetto di imputazione, se alla data dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014 (17 maggio 2014) non fosse già stato superato il termine di decadenza stabilito dall'art. 464-bis, comma 2, cod. proc. pen., con riferimento al giudizio direttissimo;

che l'art. 464-bis, comma 2, cod. proc. pen. «introduce, quindi, un limite all'applicabilità retroattiva della nuova e più favorevole disciplina della “messa alla prova” per gli imputati adulti, allorché, al momento dell'introduzione dell'istituto premiale, sia stata superata la fase processuale entro la quale la sospensione del procedimento con la messa alla prova può essere richiesta dall'imputato»;



che, in punto di non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di retroattività della legge penale più favorevole, ricordando come il principio di retroattività *in mitius* - riconosciuto anche dal diritto internazionale (art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con la legge 25 ottobre 1977, n. 881) ed europeo (art. 49, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo) - abbia «assunto una propria autonomia e, attraverso l'art. 117, comma 1° Cost., [abbia] acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 CEDU come interpretato dalla Corte di Strasburgo (C. Cost. n. 393/2006)»;

che le «sentenze “Scoppola” e “Del Rio Prada” [...] hanno considerato irrilevante la qualifica come “processuale” attribuita dal diritto interno a norme in realtà idonee ad incidere sul trattamento sanzionatorio»;

che il nuovo istituto della sospensione con messa alla prova cumulerebbe connotazioni di carattere processuale e sostanziale, perché sarebbe al contempo una causa di estinzione del reato e un modulo di definizione alternativa al giudizio;

che, dal «rango convenzionale e costituzionale assegnato [al principio della retroattività della *lex mitior*] non può non farsi discendere la conseguenza [...] che eventuali deroghe a detto principio potrebbero giustificarsi solo in ragione della tutela di “controinteressi di rango omogeneo al diritto fondamentale cui si intende eccettuare”», tra cui non possono farsi rientrare «istanze quali “l'efficienza del processo”, “la tutela dei destinatari della giurisdizione”, “la dispersione delle attività processuali già compiute”, “la ragionevole durata del processo”»;

che peraltro le richiamate istanze «non risulterebbero significativamente frustrate per effetto dell'applicazione retroattiva [ossia ai procedimenti che, al momento dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014, abbiano superato la fase processuale della dichiarazione di apertura del dibattimento] della nuova disciplina della “sospensione del procedimento con messa alla prova per imputati maggiorenni”»;

che la scelta legislativa di individuare «il momento della dichiarazione di apertura del dibattimento come discrimine temporale per l'accesso alla “messa alla prova” nel giudizio direttissimo non risulterebbe conforme a ragionevolezza, poichè l'attività processuale in ipotesi compiuta non sarebbe del tutto vanificata da un eventuale accesso all'istituto premiale»;

che il contrasto tra la norma censurata e l'art. 7 della CEDU non sarebbe superabile in via interpretativa, in quanto «[l']effetto sostanziale che l'istituto premiale è suscettibile di produrre risulta rigidamente vincolato a termini processuali espressi e tassativi»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate;

che la difesa dello Stato sottolinea come, in base al principio di diritto processuale “*tempus regit actum*”, l'esclusione dell'applicazione del nuovo istituto ai procedimenti pendenti nei quali sia già avvenuta l'apertura del dibattimento costituirebbe il frutto di una scelta riservata al legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità in materia processuale.

Considerato che, con ordinanza del 17 dicembre 2014 (r.o. n. 94 del 2015), il Tribunale ordinario di Brindisi ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale, «nella parte in cui prevede che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova “può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento nel giudizio direttissimo”»;

che la questione è manifestamente infondata;

che, con la sentenza n. 240 del 2015, questa Corte ha già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., sollevata, in riferimento, tra gli altri, all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, dal Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza del 28 ottobre 2014 (r.o. n. 260 del 2014);



che la citata sentenza ha osservato che «[i]l termine entro il quale l'imputato può richiedere la sospensione del processo con messa alla prova è collegato alle caratteristiche e alla funzione dell'istituto, che è alternativo al giudizio ed è destinato ad avere un rilevante effetto deflattivo. Consentire, sia pure in via transitoria, la richiesta nel corso del dibattimento, anche dopo che il giudizio si è protratto nel tempo, eventualmente con la partecipazione della parte civile (che avrebbe maturato una legittima aspettativa alla decisione), significherebbe alterare in modo rilevante il procedimento»;

che l'inapplicabilità dell'istituto in esame ai processi in corso, in cui sia stata già dichiarata l'apertura del dibattimento, prosegue la sentenza, «è conseguenza non della mancanza di retroattività della norma penale ma del normale regime temporale della norma processuale, rispetto alla quale il riferimento all'art. 7 della CEDU risulta fuori luogo»;

che, infatti, «[i]l principio di retroattività si riferisce al rapporto tra un fatto e una norma sopravvenuta, di cui viene in questione l'applicabilità, e nel caso in oggetto, a ben vedere, l'applicabilità e dunque la retroattività della sospensione del procedimento con messa alla prova non è esclusa, dato che la nuova normativa si applica anche ai reati commessi prima della sua entrata in vigore»;

che l'art. 464-bis cod. proc. pen., nella parte impugnata, riguarda esclusivamente il processo ed è espressione del principio "tempus regit actum";

che tale principio ben potrebbe essere derogato da una diversa disciplina transitoria, ma la sua mancanza non è certo censurabile in forza dell'art. 7 della CEDU;

che pertanto la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Brindisi è manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-bis, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Brindisi, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

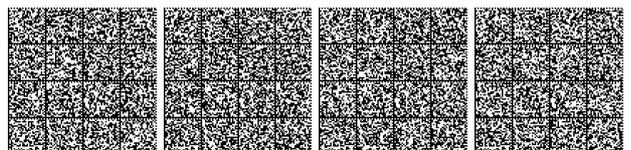
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 settembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 208

Ordinanza 22 giugno - 8 settembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine di ragionevole durata del relativo procedimento.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

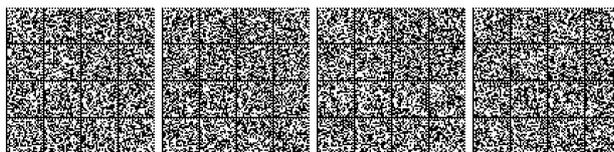
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalla Corte d'appello di Firenze, con ordinanze del 6 febbraio 2015 e 4 dicembre 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 121, 122 e 123 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 6 febbraio 2015 (r.o. n. 121 del 2015), la Corte d'appello di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848;

che il rimettente premette di dover decidere un ricorso, depositato nel 2014, con cui le parti hanno proposto una domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un procedimento avviato proprio sulla base della legge n. 89 del 2001, a causa della eccessiva protrazione di altro giudizio. Il procedimento finalizzato al ristoro del pregiudizio subito, a sua volta, ha avuto una durata complessiva di tre anni, sette mesi e diciotto giorni per due parti, e di tre anni, sette mesi e ventinove giorni per le altre due, e si è svolto in due gradi;



che il giudice *a quo* rileva che l'art. 2, comma 2-ter, della legge n. 89 del 2001, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, stabilisce che «[si] considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni»;

che in base a questa norma la domanda andrebbe rigettata;

che la giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella del 2012 e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbero indicato in due anni il limite di ragionevole durata del procedimento previsto dalla legge n. 89 del 2001;

che analoga conclusione si imporrebbe oggi, in base al dettato costituzionale, considerato che questo procedimento ha carattere semplificato, si svolge in un unico grado di merito, accerta fatti di immediata evidenza e persegue finalità acceleratorie;

che il legislatore, prescrivendo anche per questo procedimento un termine di durata ragionevole pari a sei anni, avrebbe violato gli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU;

che il giudice rimettente censura, sulla base dei medesimi parametri e per analoghe ragioni, anche l'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui determina la durata ragionevole del primo grado del giudizio in tre anni, e precisa che, nel caso di specie, il giudizio di primo grado ha avuto la durata di due anni e sette mesi;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili;

che secondo l'Avvocatura generale il rimettente avrebbe potuto adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata, in base alla quale ritenere che il limite di sei anni di durata complessiva non sia vincolante quando il procedimento ha carattere semplificato;

che la questione sarebbe inammissibile anche perché non consentirebbe un intervento a "rime obbligate";

che la questione relativa all'art. 2, comma 2-ter, sarebbe infondata, perché questa disposizione concerne i soli procedimenti articolati in tre gradi di giudizio;

che, con ordinanza del 4 dicembre 2014 (r.o. n. 123 del 2015), la Corte d'appello di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU;

che il giudice *a quo* deve decidere su una domanda proposta ai sensi della legge n. 89 del 2001, e relativa ad un primo procedimento in base alla stessa legge, concluso in tre anni, tre mesi e venti giorni, in un unico grado;

che il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge n. 89 del 2001 e motiva la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate con argomenti analoghi a quelli sviluppati dalla precedente ordinanza;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, e, nel merito, non fondate;

che, dopo avere ribadito le eccezioni di inammissibilità svolte nel precedente giudizio con riguardo alla questione vertente sull'art. 2, comma 2-ter, l'Avvocatura generale aggiunge che la Corte di cassazione, con la sentenza della sesta sezione civile, 6 novembre 2014, n. 23745, ha statuito che il termine di sei anni si applica ai soli processi articolati in tre gradi di giudizio. Il procedimento previsto dalla legge n. 89 del 2001 non sarebbe perciò disciplinato da tale disposizione, e spetterebbe al giudice decidere quale ne sia la ragionevole durata;

che perciò la questione sarebbe non fondata;



che, con ordinanza del 6 febbraio 2015 (r.o. n. 122 del 2015), la Corte d'appello di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU;

che il giudice *a quo* deve decidere su una domanda proposta ai sensi della legge n. 89 del 2001 e relativa ad un primo procedimento in base alla stessa legge concluso in tre anni, tre mesi e dodici giorni, in un unico grado;

che, con argomenti analoghi a quelli già esposti, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge impugnata, nella parte in cui determina in tre anni la durata ragionevole del procedimento ex legge n. 89 del 2001;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, nel merito, non fondate, con argomenti analoghi a quelli sviluppati nei precedenti giudizi.

Considerato che la Corte d'appello di Firenze, con tre ordinanze di analogo tenore, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis* (r.o. nn. 121, 122 e 123 del 2015) e comma 2-*ter* (r.o. nn. 121 e 123 del 2015), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848;

che i giudizi, vertendo sulle stesse disposizioni, meritano di essere riuniti per una decisione congiunta;

che l'art. 2, comma 2-*bis*, determina la durata ragionevole del primo grado di un processo in tre anni;

che i rimettenti dubitano della legittimità costituzionale di questa previsione, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti regolati dalla legge n. 89 del 2001;

che con la sentenza di questa Corte n. 36 del 2016, successiva alle ordinanze di rimessione, la disposizione impugnata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001;

che, conseguentemente, le relative questioni di legittimità costituzionale sono manifestamente inammissibili, per carenza di oggetto (*ex plurimis*, ordinanza n. 26 del 2016);

che l'art. 2, comma 2-*ter*, stabilisce che si considera rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni;

che i rimettenti ritengono che tale norma, nella parte in cui si applica ai procedimenti previsti dalla legge n. 89 del 2001, sia costituzionalmente illegittima, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU;

che analoga questione è già stata decisa dalla sentenza n. 36 del 2016, anche con riferimento alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato;

che, quanto a queste ultime, va escluso che i rimettenti potessero reputare non vincolante il termine di sei anni, posto che ciò sarebbe in contrasto con la lettera della disposizione censurata;

che, inoltre, non determina l'inammissibilità delle questioni l'omessa indicazione del termine di durata complessiva del procedimento, che sarebbe congruo, né la necessità che la sua determinazione sia rimessa alla discrezionalità legislativa, posto che i rimettenti denunciano il contrasto con la Costituzione del termine in questione, nella parte in cui sarebbe applicabile ai procedimenti previsti dalla legge n. 89 del 2001, e quindi per tale parte intendono eliminarlo e non sostituirlo;



che la sentenza n. 36 del 2016 ha già chiarito che il termine di sei anni indicato dalla norma impugnata si applica ai soli procedimenti che in concreto si siano svolti in tre gradi di giudizio, al fine di compensare l'eccessiva protrazione di una fase con la maggiore celerità di un'altra;

che, quindi, l'art. 2, comma 2-ter, impugnato non è mai applicabile ai procedimenti previsti dalla legge n. 89 del 2001, articolati dal legislatore in due soli gradi;

che di conseguenza la norma impugnata non è applicabile nei procedimenti a quibus;

che le relative questioni di legittimità costituzionale sono perciò inammissibili per difetto di rilevanza.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Firenze, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-ter, della legge n. 89 del 2001, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, dalla Corte d'appello di Firenze, con le ordinanze iscritte ai nn. 121 e 123 del registro ordinanze 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 settembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 209

Ordinanza 6 luglio - 8 settembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Omesso versamento IVA - Sanzione penale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, promosso dal Tribunale ordinario di Treviso nel procedimento penale a carico di B.F., con ordinanza del 18 febbraio 2015, iscritta al n. 318 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 18 febbraio 2015 (r.o. n. 318 del 2015), il Tribunale ordinario di Treviso ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «Protocollo n. 7 alla CEDU»), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, e all'art. 50 della Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, una questione di legittimità costituzionale



dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), il quale, configurandosi, alla stregua della giurisprudenza prevalente della Corte di cassazione, come fattispecie "a dolo generico", non si distinguerebbe neanche sotto il profilo dell'elemento soggettivo dal corrispondente illecito tributario;

che il giudice *a quo* premette di essere investito del giudizio nei confronti di un imputato per il «reato di cui all'art. 10 ter, in relazione all'art. 10 bis» del d.lgs. n. 74 del 2000, perché «nella sua veste di legale rappresentante della ditta "Barbon Trasporti s.r.l.", non versava l'imposta sul valore aggiunto dovuta in base alla dichiarazione annuale Modello Unico per l'anno d'imposta 2009 per un ammontare pari ad euro 128.889,00 entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo d'imposta successivo»;

che secondo il giudice *a quo*, in virtù della previsione dell'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, la sanzione prevista dall'art. 10-bis per il delitto di omesso versamento di ritenute certificate si applica anche a chiunque non versi l'imposta sul valore aggiunto (IVA), dovuta in base alla dichiarazione annuale, «entro il termine del versamento del conto relativo al periodo di imposta successivo»;

che l'omesso versamento dell'IVA sarebbe anche punito in via amministrativa dall'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), che assoggetta ad una sanzione amministrativa, pari al trenta per cento di ogni importo non versato, chiunque non esegue, in tutto o in parte, alle prescritte scadenze periodiche i versamenti relativi ai debiti IVA;

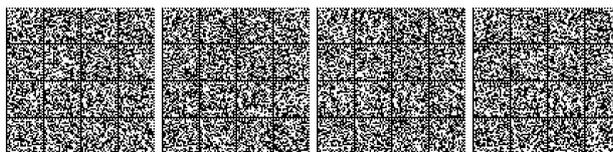
che le sezioni unite della Corte di cassazione avrebbero statuito che la fattispecie di reato prevista all'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 non si pone in rapporto di specialità, ma di progressione illecita con l'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997, sì che non vi sarebbe violazione, né dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, né dell'art. 50 della Carta di Nizza, che stabiliscono il principio del *ne bis in idem* in materia penale, sia perché non ricorrerebbe l'identità del fatto, sia perché il principio in questione si riferirebbe solo ai procedimenti penali e non potrebbe riguardare l'ipotesi dell'applicazione congiunta di una sanzione penale e di una sanzione amministrativa tributaria;

che secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, ai fini della valutazione della natura penale delle sanzioni tributarie, sarebbero rilevanti tre criteri: «la qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, la natura dell'illecito e, infine, la natura e il grado di severità della sanzione», spettando «al giudice nazionale "verificare" la natura penale o meno della sanzione e conseguentemente "valutare"» alla luce dei citati criteri se procedere o no ad «un esame del cumulo di sanzioni tributarie e penali previsto dalla legislazione nazionale sotto il profilo degli standard nazionali, circostanza che potrebbe eventualmente indurlo a considerare tale cumulo contrario a detti standard, a condizione che le rimanenti sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive»;

che la pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione, riguardante il reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000, ignorerebbe del tutto proprio il fatto storico «connesso alla commissione dell'illecito, sia sotto il profilo oggettivo che sotto il profilo soggettivo», in quanto l'agente «che omette consapevolmente di volta in volta i versamenti fiscali mensili», rappresentati dai tributi IVA, integrerebbe, con la medesima condotta, sia l'illecito amministrativo, sia una frazione di quello penale;

che, infatti, una volta raggiunta la cosiddetta soglia di punibilità per l'integrazione della fattispecie penale, l'agente non si porrebbe «in un diverso rapporto di consapevolezza con l'illecito commesso», in quanto non avrebbe «fatto altro che porre in essere le medesime condotte che hanno già integrato una serie di illeciti amministrativi e a quel punto integrano anche l'illecito penale»;

che la diversità del fatto andrebbe riconosciuta solo ove la fattispecie penale richiedesse per il suo perfezionamento il dolo specifico di evasione delle imposte, su cui sarebbe incentrata tutta la *ratio* del d.lgs. n. 74 del 2000, e che costituirebbe l'unico elemento distintivo fra l'illecito penale e l'illecito amministrativo;



che, poiché però, secondo la prevalente giurisprudenza della Corte di cassazione, gli illeciti di cui agli artt. 10-*bis* e 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000 costituirebbero fattispecie “a dolo generico”, sì da non distinguersi dai corrispondenti illeciti di natura tributaria, sarebbe violato il divieto di bis in idem, previsto dall’art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU e dall’art. 50 della Carta di Nizza, e di conseguenza l’art. 117, primo comma, Cost.;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto «la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza» della questione di legittimità costituzionale;

che l’Avvocatura generale ha sottolineato che successivamente all’ordinanza di rimessione è intervenuto il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell’articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), che avrebbe apportato un ampio complesso di modifiche al sistema sanzionatorio tributario, sia penale che amministrativo;

che, nel quadro degli interventi di revisione del sistema sanzionatorio, l’art. 8 del d.lgs. n. 158 del 2015 avrebbe modificato anche la norma censurata, innalzando il «valore soglia (penale)» dell’omesso versamento dell’IVA per ciascun periodo di imposta, portandolo a duecentocinquantamila euro;

che inoltre l’art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 74 del 2000, come modificato dall’art. 11 del d.lgs. n. 158 del 2015, dispone che «[i] reati di cui agli articoli 10-*bis*, 10-*ter* e 10-*quater*, comma 1, non sono punibili se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari, comprese sanzioni amministrative e interessi, sono stati estinti mediante integrale pagamento degli importi dovuti»;

che, tenuto conto dell’ammontare dell’imposta non versata, pari a 128.889,00 euro, come risulta dall’ordinanza di rimessione, l’Avvocatura generale ha concluso chiedendo la restituzione degli atti al giudice rimettente, per una nuova valutazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Considerato che il Tribunale ordinario di Treviso, con riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (d’ora in avanti «Protocollo n. 7 alla CEDU»), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, e all’art. 50 della Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, dubita della legittimità costituzionale dell’art. 10-*ter* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell’articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205);

che, successivamente all’ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell’articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), che ha apportato numerose modificazioni al sistema sanzionatorio tributario, tanto penale che amministrativo (ordinanza n. 116 del 2016);

che l’art. 8 del citato decreto legislativo ha modificato anche la norma censurata, eliminando il rinvio, presente nel testo originario, all’art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 (per la determinazione della pena e della soglia di punibilità), e ha descritto compiutamente la fattispecie, innalzando la soglia della punibilità dell’illecito dai precedenti cinquantamila euro a duecentocinquantamila euro per ciascun periodo di imposta;

che quest’ultimo importo è superiore a quello indicato nel capo di imputazione;

che - secondo quanto già più volte affermato dalla Corte di cassazione (per tutte, con riguardo all’omesso versamento dell’IVA, Corte di cassazione, terza sezione penale, 4 febbraio 2016, n. 11359 e 11 novembre 2015, n. 13217/16) - l’aumento delle soglie di punibilità, traducendosi in una modificazione favorevole al reo, è destinato a operare, ai sensi dell’art. 2 del codice penale, anche per i fatti anteriori alla riforma;



che inoltre la novella legislativa, innovando la disciplina del rapporto tra gli illeciti penali e gli illeciti amministrativi in questione, ha modificato l'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000 e introdotto, fra l'altro, una causa di non punibilità nel caso di pagamento dell'imposta dovuta e delle sanzioni amministrative;

che spetta al giudice rimettente valutare le ricadute nel giudizio *a quo* di tali modificazioni normative, specie ai fini della rilevanza della proposta questione di legittimità costituzionale (ordinanza n. 112 del 2016);

che pertanto deve disporsi la restituzione degli atti al giudice rimettente perché rivaluti la rilevanza della questione alla luce del novum normativo.

Visto l'art. 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Treviso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

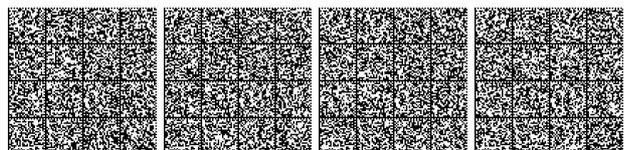
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 settembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160209



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 luglio 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Toscana - Concessioni demaniali marittime - Criteri e condizioni per il rilascio delle concessioni ultrasessennali.

– Legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della L.R. n. 82/2015), art. 2, comma 1, lett. *a*), *c*) e *d*).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Toscana, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge regionale della Toscana 9 maggio 2016, n. 31, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 19 dell'11 maggio aprile 2016, recante «Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, Abrogazione dell'art. 32 della l.r. 82/2015», in relazione al suo art. 2, comma 1, lettere *a*), *c*) e *d*).

La legge regionale della Toscana n. 19 del 2016 ha la finalità, enunciata nel suo articolo 1, di introdurre disposizioni per l'applicazione dell'art. 3 (*rectius*: 03) comma 4-*bis*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494 (1), al fine di garantire in tutto il territorio regionale la valorizzazione del paesaggio e degli elementi identitari della fascia costiera attraverso la qualificazione dell'offerta turistico-balneare e, nel contempo, adeguate e omogenee condizioni di sviluppo per le micro, piccole e medie imprese turistico-ricreative operanti in ambito demaniale marittimo.

In vista di tale finalità, l'art. 2 della legge regionale stabilisce «Criteri e condizioni per il rilascio delle concessioni ultrasessennali», prevedendo, in particolare, quanto segue:

«1. Nell'ambito delle procedure comparative per il rilascio delle concessioni di durata superiore a sei anni ed inferiore ai venti anni, di cui all'art. 3, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 400/1993 convertito dalla legge n. 494/1993:

a) costituisce condizione per il rilascio del titolo concessorio, l'impegno, da parte dell'assegnatario, a non affidare a terzi le attività oggetto della concessione, fatte salve:

1) la possibilità di affidamento in gestione delle attività secondarie ai sensi dell'art. 45-*bis* del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione);

2) la sopravvenienza di gravi e comprovati motivi di impedimento alla conduzione diretta da parte dell'assegnatario stesso;

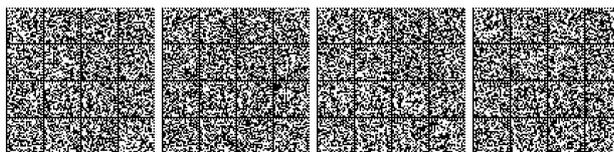
b) (...);

c) in caso di area già oggetto di concessione, l'ente gestore acquisisce il valore aziendale dell'impresa insistente su tale area attestato da una perizia giurata di stima redatta da professionista abilitato acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale;

d) al concessionario uscente è riconosciuto il diritto ad un indennizzo, da parte del concessionario subentrante, pari al 90 per cento del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione, attestato dalla perizia giurata di cui alla lettera *c*), da pagarsi integralmente prima dell'eventuale subentro;

e) (...).

(1) Tale decreto-legge, recante «disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime», all'art. 03, comma 4-*bis* - introdotto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e poi modificato dall'art. 11, comma 1, lettera della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Legge comunitaria 2010) - stabilisce che «(1) e concessioni di cui al presente articolo (i.e. le concessioni rilasciate o rinnovate con finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei per i quali si applicano le disposizioni relative alle utilizzazioni del demanio marittimo) possono avere durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle concessioni rilasciate nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali dalle autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84».



Tali disposizioni sono illegittime per i seguenti

MOTIVI

1) In relazione all'art. 117, comma primo, Cost., violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera *e*) e *l*), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materie della «tutela della concorrenza» e dell'«ordinamento civile». In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera *a*), Cost., violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dei «rapporti dello Stato con l'Unione europea».

Si è visto che le lettere *c*) e *d*) dell'art. 2, comma 1, della legge regionale impugnata prevedono l'obbligo del concessionario subentrante di corrispondere al concessionario uscente un indennizzo pari al 90 per cento del «valore aziendale dell'impresa» insistente sull'area oggetto di concessione, come attestato da una perizia giurata di stima redatta da un professionista abilitato acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio di una concessione.

Prima di entrare nel merito delle censure che si andranno a proporre al riguardo, sembra opportuno, da un lato, ripercorrere brevemente le vicende normative che hanno caratterizzato l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle contestazioni che, nella materia, la Commissione europea ha formulato nel contesto della procedura d'infrazione n. 2008/4908 e, dall'altro lato, dare conto delle circostanze che caratterizzano il procedimento pregiudiziale di cui alle cause riunite C-458/14, Promoimpresa, e C-67/15, Melis e a., che, sempre nella materia qui rilevante, è attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in seguito a rinvio disposto da due tribunali amministrativi regionali italiani (il deposito della sentenza è atteso per il 14 luglio 2016 ma, al momento in cui si redige il presente atto, sono disponibili le conclusioni depositate dall'Avvocato generale Szpunar).

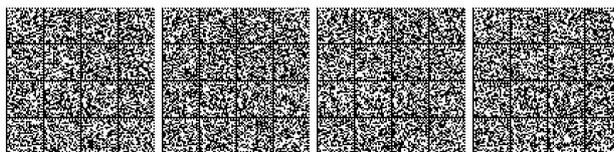
Quanto alla procedura di infrazione, essa fu avviata nel febbraio del 2009 dalla Commissione europea, la quale censurava il fatto che in Italia l'attribuzione delle concessioni demaniali marittime per finalità ricreative si basasse su un sistema di preferenza per il concessionario uscente, se non addirittura di puro e semplice rinnovo automatico della concessione già assentita.

La Commissione ha quindi chiesto di modificare le disposizioni normative nazionali che producevano tale effetto, ossia l'art. 37 del codice della navigazione e l'art. 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, le quali prevedevano, rispettivamente il c.d. diritto d'insistenza del concessionario uscente e il rinnovo automatico delle concessioni sessennali, così da passare ad un sistema basato su concessioni di durata massima di 20/25 anni da attribuire mediante procedure di evidenza pubblica.

Nella prima fase della procedura, le contestazioni della Commissione si sono appuntate sulla contrarietà del regime nazionale alle norme del diritto primario dell'Unione e., in particolare, all'art. 43 dell'allora Trattato CE (ora art. 49 del TFUE), in materia di libertà di stabilimento, in ragione della barriera all'ingresso che tale regime introduceva nei confronti delle imprese dell'Unione europea, alle quali non era concessa la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore.

L'interpretazione, come noto, è stata condivisa da codesta Corte costituzionale, nella sentenza n. 180 del 2010, che - occupandosi di una legge della Regione Emilia-Romagna che attribuiva ai titolari di concessioni demaniali marittime il diritto ad una proroga della durata della concessione fino ad un massimo di 20 anni - ha dichiarato che simili previsioni determinano una «ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo, (...), violando il principio di parità di trattamento (detto anche "di non discriminazione")», che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, favorendo i vecchi concessionari a scapito degli aspiranti nuovi». Tale indirizzo è stato, poi, ribadito nelle sentenze n. 340 del 2010 e n. 213 del 2011, relative ad altre leggi regionali.

Per superare le contestazioni della Commissione, è stata inserita, nell'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009 n. 194 (c.d. «mille proroghe»), una disposizione che ha abrogato l'art. 37, comma 2, del codice della navigazione (ossia la norma che prevedeva il diritto d'insistenza), nel contempo prorogando le concessioni in essere al 31 dicembre 2015, onde consentire, nelle more di tale scadenza, l'adozione di una normativa che disciplinasse l'affidamento delle concessioni attraverso procedure di evidenza pubblica.



In fase di conversione del decreto-legge, in questa stessa disposizione fu, tuttavia, inserito dal Parlamento un inciso che faceva salva l'applicabilità del disposto dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 400 del 1993, il quale prevedeva un meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni sessennali. (2)

La circostanza ha impedito la chiusura della procedura d'infrazione.

La Commissione europea ha infatti comunicato, il 5 maggio 2010, una lettera di c.d. «messa in mora complementare» con cui, oltre ad agganciare l'incompatibilità della normativa dell'Unione anche all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. «Direttiva Servizi» o «Bolkestein»), entrata nel frattempo in vigore (28 dicembre 2009), ha chiesto di correggere l'art. 1, comma 18, del decreto «mille proroghe», espungendo il rinvio al meccanismo di rinnovo automatico previsto dal citato decreto-legge n. 400/1993.

Nella lettera di messa in mora complementare, la Commissione - oltre a ribadire la contrarietà al Trattato dei meccanismi di proroga automatica o di preferenza del concessionario uscente - ha messo in evidenza che l'art. 12 della direttiva Bolkestein prescrive che, qualora il numero di «autorizzazioni» disponibili per l'esercizio di un'attività economica sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, queste siano assentite attraverso procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza e prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della sua procedura e del suo svolgimento. Questo articolo vieta inoltre, al secondo paragrafo, il rinnovo automatico di tali autorizzazioni o la concessione di qualsiasi «vantaggio» al titolare uscente o a persone che si trovino in particolari rapporti con esso. (3)

Per «autorizzazione», secondo le definizioni contenute nella direttiva, deve intendersi «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio». La definizione, pertanto, si ataglia a qualsiasi attività economica il cui svolgimento postuli l'emissione di una decisione di un'attività pubblica. In tale nozione, a giudizio della Commissione, doveva ricomprendersi anche l'attività turistico-balneare, considerato che il suo esercizio è condizionato dal previo rilascio di una concessione sui beni del demanio marittimo.

Per superare definitivamente le contestazioni della Commissione, è stato quindi approvato, nel contesto della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (legge comunitaria 2010), un art. 11 («Modifiche al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Procedura d'infrazione n. 2008/4908. Delega al Governo in materia di concessioni demaniali marittime»), che ha eliminato ogni rinvio al regime del rinnovo automatico delle concessioni. (4)

(2) L'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, nel testo risultante dalla legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 25, aveva il seguente tenore: «Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'art. 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data, fatte salve le disposizioni di cui all'art. 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. All'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il secondo periodo è soppresso».

(3) Si riporta, per maggior comodità di lettura dei Giudicanti, anche il testo dell'art. 12 della direttiva servizi, rubricato «Selezione tra diversi candidati»: «1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento; 2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami; 3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario».

(4) Si riporta, di seguito, il testo originario dell'art. 11 della legge comunitaria 2010: «1. Al fine di chiudere la procedura di infrazione n. 2008/4908 avviata ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché al fine di rispondere all'esigenza degli operatori del mercato di usufruire di un quadro normativo stabile che, conformemente ai principi comunitari, consenta lo sviluppo e l'innovazione dell'impresa turistico-balneare-ricreativa: a) il comma 2 dell'art. 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, è abrogato; b) al comma 2-bis dell'art. 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, le parole: «di cui al comma 2» sono sostituite dalle seguenti: «di cui al comma 1»; c) all'art. 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, le parole: «Ferme restando le disposizioni di cui all'art. 01, comma 2,» sono soppresse ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le disposizioni del presente comma non si applicano alle concessioni rilasciate nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali dalle autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84». 2. Il Governo è delegato ad adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, per la semplificazione normativa, per le politiche europee e per il turismo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime secondo i seguenti principi e criteri direttivi: (...); 3. - 6. (...))».



Ciò ha consentito l'archiviazione della procedura di infrazione, avvenuta con decisione della Commissione del 27 febbraio 2012.

L'art. 11, della legge comunitaria 2010 conferiva anche una delega legislativa per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, ma il relativo termine di quindici mesi è spirato senza che la delega fosse esercitata.

Ciò si deve essenzialmente al fatto che, con l'art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (inserito dalla legge di conversione del 17 dicembre 2012 n. 221), il termine di durata delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo in essere è stato prorogato al 31 dicembre 2020.

La proroga *ope legis* ha costituito oggetto di due rinvii pregiudiziali disposti da due tribunali amministrativi regionali (il T.A.R. della Lombardia e il T.A.R. della Sardegna), che, in sintesi, si sono interrogati sulla compatibilità della detta proroga con i principi stabiliti nel Trattato e nel diritto derivato dell'Unione europea (segnatamente, nell'art. 12 della direttiva Bolkestein).

Nelle sue conclusioni, depositate il 25 febbraio 2016 nei giudizi riuniti C-458/14 e C-65/17, l'Avvocato generale preso la CGUE ha suggerito alla Corte di rispondere ai quesiti ad essa sottoposti affermando che l'art. 12, par. 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che proroga automaticamente la data di scadenza delle autorizzazioni relative allo sfruttamento del demanio pubblico marittimo e lacuale.

Nell'analizzare le questioni, l'Avvocato generale ha, tra l'altro, affermato che il rilascio di una concessione demaniale marittima o lacuale, per come configurati nell'ordinamento italiano, costituisce un «regime di autorizzazione» ai sensi della direttiva (in particolare, del suo art. 4, par. 6) e che l'ambito di applicazione oggettivo dell'art. 12 della direttiva, nel riferirsi ai casi in cui «il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili», comprende anche tali concessioni.

Tanto premesso, esso ha concluso che il regime della proroga legale contrasta con l'art. 12 in quanto viola l'obbligo, derivante dal suo paragrafo 1, della direttiva 2006/123, di prevedere una procedura trasparente e imparziale al fine di selezionare i candidati e, inoltre, in quanto esso equivale a un rinnovo automatico, che è escluso espressamente dal paragrafo 2.

Dalla premessa che precede si colgono gli aspetti di contrarietà della previsione contenuta nelle lettere *c)* e *d)* dell'art. 1 della legge regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con l'art. 12 della direttiva servizi, nella quale sono declinati i principi della libertà di stabilimento nel settore terziario.

Si è visto, infatti, che il par. 2 di tale articolo impedisce di attribuire al prestatore uscente qualsiasi vantaggio. E tale regola è stata riprodotta nel decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, con cui la direttiva è stata trasposta nell'ordinamento interno. L'art. 16, comma 4, di tale decreto legislativo stabilisce, nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, che «(n) e i casi di cui al comma 1» - ossia nei il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato - «il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo».

Ora, tale regola non consente forse di escludere, in linea di principio, che, allo spirare del termine della concessione, sia possibile riconoscere, entro certi limiti, una tutela degli investimenti realizzati dal concessionario, viepiù se effettuati in un periodo nel quale si poteva confidare sulla stabilità del titolo conferita dal diritto di insistenza o dalle proroghe *ope legis*.

Aperture in questo senso si rinvengono anche nelle già citate conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, che, al punto 92 di tali conclusioni, appare non escludere una simile eventualità, sebbene ancorandola a «una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare, attraverso elementi concreti, che il titolare dell'autorizzazione abbia potuto aspettarsi legittimamente il rinnovo della propria autorizzazione e abbia effettuato i relativi investimenti».

E, tuttavia, tali limiti rischiano certamente di essere superati dall'attribuzione indiscriminata al concessionario uscente di un indennizzo corrispondente al 90% di una grandezza, quale il «valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione», la cui definizione, non contenuta nella legge regionale, resta del tutto incerta.



Del pari suscettibile di determinare un'eccessiva barriera all'ingresso dei nuovi entranti è la previsione a loro carico dell'indennizzo, a fronte della acquisizione, da parte dell'ente gestore, di tale «valore aziendale dell'impresa», ossia di un coarcervo dai confini incerti, suscettibile di comprendere, ad esempio, beni già in proprietà del concessionario uscente e beni, come quelli immobili, che in linea di principio dovrebbero risultare già automaticamente acquisiti al demanio per accessione. (5)

Ma, al di là dei profili di merito dell'intervento regionale, appare evidente come esso contrasti innanzi tutto con l'esigenza di garantire la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale: esigenza che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza (competenza che, pertanto, risulta manifestamente violata dalla legge regionale).

Ancora, è invasa la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nel momento in cui, con legge regionale, si onera il concessionario subentrante del pagamento del predetto indennizzo e nel momento in cui introduce una deroga, che solo la legge statale potrebbe invece introdurre, all'art. 49 del codice della navigazione, a tenore del quale «(s)alvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. In quest'ultimo caso, l'Amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54».

È noto, infatti, che la titolarità di funzioni legislative e amministrative della Regione in ordine alla utilizzazione di determinati beni non fa venire meno le prerogative del legislatore statale in materia (*cf.* sentenze n. 343 del 1995, n. 286 del 2004, nn. 94 e 370 del 2008).

Relativamente, in particolare, al demanio marittimo è stato chiarito che «la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo stato in quanto proprietario. Queste infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze e ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile».

2) In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Violazione dell'art. 9 Cost.

L'art. 2, comma 1, lettera *c*) della legge regionale impugnata non contempla alcuna valutazione dell'ente gestore in merito all'effettiva consistenza dell'impresa insistente sull'area demaniale, con la conseguenza che, nella stima, potrebbero essere ricomprese anche opere non amovibili eventualmente costruite nella zona demaniale.

La norma regionale, introducendo al riguardo la già descritta deroga all'art. 49 cod. nav., prefigura il permanere del diritto all'utilizzazione dei beni da parte del concessionario subentrante - d'altronde obbligato a corrispondere pressoché integralmente il valore - senza che sia lasciato all'autorità concedente uno spazio valutativo sull'esistenza di altro e preminente interesse pubblico e senza, quindi, che sia stato previamente verificato l'interesse pubblico alla eliminazione delle opere non amovibili, secondo quanto stabilito dalla citata disposizione del codice della navigazione.

Di qui una evidente diminuzione di livelli di tutela del paesaggio e la conseguente violazione dei parametri costituzionali indicati in rubrica.

3) In relazione all'art. 117, comma 2, lettera *l*, Cost., violazione, sotto altro profilo, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'«ordinamento civile».

Profili di illegittimità costituzionale si rinvencono anche nell'art. 2, comma 1, lettera *a*) della legge regionale impugnata.

Questa disposizione prevede che «costituisce condizione per il rilascio del titolo concessorio l'impegno, da parte dell'assegnatario, a non affidare a terzi le attività oggetto di concessione», fatta salva la possibilità di affidamento in gestione delle attività secondarie ai sensi dell'art. 45-*bis* del codice della navigazione e, inoltre, fatto salvo il caso di «sopravvenienza di gravi e comprovati motivi di impedimento alla conduzione diretta da parte dell'assegnatario».

La norma si propone, pertanto, di disciplinare l'affidamento a terzi nella concessione, che - unitamente al subingresso nella medesima - è materia riservata alla sfera di competenza esclusiva della legge statale, attenendo al settore dell'ordinamento civile.

Inoltre, anche nel merito, la disposizione regionale si discosta dal regime derivante dagli articoli 45-*bis* e 46 del codice della navigazione, dal cui combinato disposto si evince che è consentito l'affidamento a terzi della gestione delle attività oggetto di concessione, purché vi sia la previa autorizzazione dell'autorità competente.

(5) Peraltro, non è chiaro se l'effetto di acquisizione in proprietà all'ente gestore, previsto dalla lettera *c*), si determini anche nel caso del riottenimento della concessione da parte del medesimo concessionario uscente.



La legge regionale, per contro, esclude tale affidamento, a meno che si tratti di attività secondarie nell'ambito della concessione o ricorrano comprovati motivi di impedimento alla conduzione diretta.

Da ultimo, essa omette di subordinare l'eventuale affidamento a terzi della concessione all'autorizzazione dell'autorità competente (elemento che può, forse, ricavarsi in via interpretativa per la prima delle suddette due ipotesi, ma certamente non per la seconda).

Per tale ragioni, anche la lettera *a*) dell'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata si dimostra adottata in violazione delle competenze legislative delle regioni.

P.Q.M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art. 2, comma 1, lettere a), c) e d), della legge regionale della Toscana 9 maggio 2016, n. 31.

Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 30 giugno 2016, con l'allegata relazione.

Roma, 7 luglio 2016

L'Avvocato dello Stato: FIORENTINO

16C00208

N. 41

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 luglio 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente - Norme della Regione Molise - Conferimento all'Agenzia regionale per la Protezione Ambientale del Molise (ARPAM) di funzioni amministrative regionali in materia di ambiente ed energia.

– Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di Bilancio 2016 - 2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali.), art. 16.

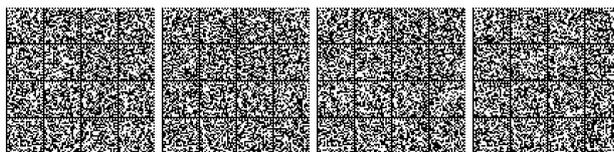
Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Molise, in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria della illegittimità Costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Molise n. 4 del 4 maggio 2016, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise del 5 maggio 2016, n. 16, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 30 giugno 2016.

FATTO

In data 5 maggio 2016 è stata pubblicata, sul n. 16 del Bollettino Ufficiale della Regione Molise, la legge regionale n. 4 del 4 maggio 2016, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali».

Una delle disposizioni contenute nella detta Legge, come meglio si andrà a precisare in prosieguo, eccede dalle competenze regionali ed è violativa di previsioni costituzionali e illegittimamente invasiva delle competenze dello Stato; si deve pertanto procedere con il presente atto alla sua impugnazione, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di



DIRITTO

1.1. Nell'ambito delle norme introdotte dal Legislatore regionale a sostegno della manovra di bilancio per il triennio 2016-2018, è stato in particolare disposto, per quanto qui interessa, con l'art. 16 della legge R. n. 4/2016 (Conferimento all'ARPAM di funzioni e compiti in materia di ambiente ed energia), l'ampliamento delle attribuzioni della Agenzia Regionale per la protezione ambientale.

Si è infatti testualmente previsto che «1. All'Agenzia regionale per la Protezione Ambientale del Molise (ARPAM), oltre alle funzioni già esercitate ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38, istitutiva della stessa Agenzia, sono attribuite, a decorrere dai provvedimenti di cui al comma 3, le funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia.

2. In ragione del riordino delle funzioni non fondamentali esercitate dalle province, attuato, a livello regionale, con la legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18, recante «Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni)», all'ARPAM sono altresì attribuite, a decorrere dai provvedimenti di cui al comma 3, le funzioni in materia di:

a) inquinamento atmosferico, di cui all'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico);

b) impianti termici, di cui all'art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

3. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale adotta ogni provvedimento necessario a dare piena e completa attuazione alle norme di cui al presente articolo».

1.2. È opportuno rammentare, pregiudizialmente, che l'istituzione delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale risale al decreto-legge n. 496/1993, convertito nella legge n. 61/94.

Con lo stesso (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), a seguito della abrogazione con *referendum* popolare delle norme che affidavano alle Unità Sanitarie Locali i controlli in materia ambientale, veniva prevista la istituzione delle dette Agenzie, dotate di autonomia tecnico-giuridica, amministrativa e contabile.

Secondo quanto previsto dal decreto-legge, come modificato in sede di conversione, le Agenzie (art. 03) sono destinate a svolgere in ambito locale le attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente di cui all'art. 01 (ferme restando «le attribuzioni tecniche e di controllo e quelle amministrative di interesse nazionale spettanti, in base alla legislazione vigente, ai Servizi tecnici nazionali é, in materia di igiene degli alimenti, di servizi veterinari, di igiene, prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro e di igiene e sanità pubblica, al Servizio sanitario nazionale») e le «ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, eventualmente individuate dalle regioni»; collaborano con la neo-istituita Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, cui sono demandate, tra l'altro (art. 1, comma 1, lettera b)), «le attività di indirizzo e coordinamento tecnico nei confronti delle Agenzie» stesse.

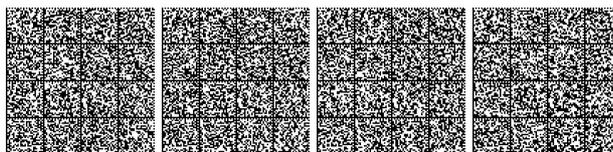
È dunque evidente che, fin dalla loro istituzione, le attribuzioni delle Agenzie sono state sempre limitate allo svolgimento di funzioni di supporto tecnico-scientifico nei confronti delle Regioni (e delle Province), nonché a compiti di vigilanza e controllo sul territorio.

1.3. Come visto, invece, la legge regionale di cui si tratta assegna oggi all'ARPAM, oltre alle funzioni già previste dalla legge regionale n. 38/1999 (con la quale si era provveduto a dare attuazione a quanto previsto dal decreto-legge n. 496/1993), le funzioni amministrative regionali in materia di ambiente ed energia e, in particolare, le funzioni già attribuite dalla legge regionale n. 16/2011 alle Province in materia di inquinamento e qualità dell'aria.

1.4. Alla luce delle nuove disposizioni così introdotte, in materia di inquinamento atmosferico vengono, dunque, unificati sotto un unico ente: i poteri di pianificazione ambientale (come i piani di qualità dell'aria); quelli di attuazione di detti piani; l'esercizio del «potere sostitutivo nei confronti dei Comuni in caso di inerzia nell'attuazione degli interventi per la gestione operativa di episodi acuti di inquinamento atmosferico» (art. 5, comma 1, lettera e) della legge regionale 16/2011).

Viene conferita all'ARPAM anche la funzione di emanare, «ai sensi dell'art. 269 del decreto legislativo n. 152/2006, i provvedimenti autorizzativi, nonché, ai sensi dell'art. 278 del decreto medesimo, i provvedimenti di diffida, di sospensione e di revoca delle autorizzazioni degli impianti».

Inoltre, in tema di disciplina degli impianti termici, vengono trasferite all'ARPAM sia la funzione di rilasciare autorizzazioni ambientali degli impianti, sia il controllo sul rispetto delle stesse.



Così disponendo, il Legislatore regionale ha dunque illegittimamente inciso nelle competenze statali, e deve essere pertanto dichiarata incostituzionale alla luce delle considerazioni qui di seguito sviluppate.

2.1. Invero, anche dalla sommaria esposizione che precede è agevole rilevare che l'Agenda regionale finisce oggi, nel disegno del Legislatore regionale, ad assumere una funzione profondamente diversa, e ben più ampia e pervasiva, rispetto a quella strettamente tecnica che era stata originariamente per essa prevista dal Legislatore nazionale.

E, invero, le nuove attribuzioni implicano con piena evidenza ampi margini di discrezionalità, involgenti la valutazione di molteplici interessi pubblici concernenti il rilascio delle autorizzazioni ambientali degli impianti industriali e le attività di pianificazione ambientale; interessi a volte confliggenti e che devono essere tra loro equilibratamente contemperati (la tutela dell'ambiente e della salute, la sostenibilità economica degli adempimenti, il rispetto dei vincoli nascenti della pianificazione territoriale): si pensi alle scelte relative alla possibile riduzione delle emissioni inquinanti del traffico veicolare, del riscaldamento civile e degli impianti industriali.

Tali valutazioni e scelte non possono che essere riservate, in linea con la previsione di cui all'art. 118 della Costituzione, agli Enti territoriali in grado di rappresentare tutti gli interessi dell'area da essi gestita, come le Regioni e le Province: ciò è quanto fino ad oggi regolarmente e pacificamente avvenuto, in un contesto nel quale, ai fini del corretto e consapevole esercizio delle funzioni di autorizzazione e di pianificazioni, detti enti si sono avvalsi del supporto tecnico delle ARPA. Ma questo sistema esce profondamente modificato in forza della legge della cui costituzionalità oggi si dubita.

2.2. Né può trascurarsi di rammentare che, a seguito del sopravvenire della legge n. 56/2014 («disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»), in attesa della riforma del titolo V della Costituzione si è proceduto al riordino delle Province, configurandole come Enti territoriali titolari di funzioni fondamentali in specifici settori e ad istituire, contestualmente, le Città Metropolitane, nuovi enti di governo delle grandi aree urbane, dotati di funzioni proprie di programmazione e gestione del territorio.

A tal fine la legge individua l'elenco delle funzioni fondamentali delle Province e disciplina il processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle stesse.

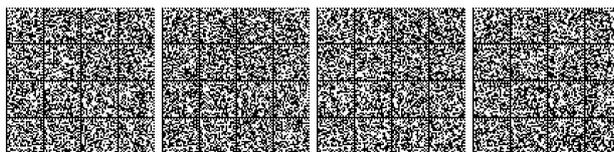
Per quanto qui interessa, tra le funzioni fondamentali delle Province l'art. 1, comma 85 della legge n. 56/2014 contempla, alla lettera a), le materie di «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente».

Il successivo comma 87 prevede che «le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione».

Il comma 89 dispone quindi che «lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvilimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale».

Da ultimo, il comma 91 del medesimo art. 1 prevede che «entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze».

Detto accordo Stato-Regioni è stato poi siglato l'11 settembre 2014 e ha previsto che «ciascuna Regione provveda a definire l'elenco delle funzioni esercitate dalle rispettive Province, non riconducibili alle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85 della legge ed a operarne il riordino nel rispetto dei principi e secondo le modalità concordate nel presente accordo».



2.3. Alla luce della ricostruzione del quadro normativo nazionale sopra sommariamente richiamato, è dunque chiaro che lo Stato e le Regioni, per le materie di competenza, attribuiscono le funzioni non fondamentali delle Province, in attuazione dell'art. 118 Cost., con la finalità di individuare l'ambito territoriale ottimale di esercizio, di assicurare l'efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni, di favorire forme di esercizio associato di funzioni.

Alle Regioni spetta, dunque, il compito di operare una completa e immediata riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province, con precisa individuazione delle funzioni e degli ambiti materiali e dei livelli di governo destinatari del trasferimento di dette funzioni.

La *ratio* della cd. legge Del Rio prevede, quindi, in via generale e principale l'assegnazione delle funzioni non fondamentali ai Comuni, quali Enti territoriali più vicini al cittadino, salvo che sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. non necessitino di esercizio unitario e pertanto debbano essere conferite ad un ente di governo superiore (come ad esempio la stessa Regione).

Resta in capo alle Province, quali enti di area vasta, il solo mantenimento delle funzioni fondamentali, tra le quali rientra, come sopra evidenziato, la tutela e valorizzazione dell'ambiente.

2.4. Orbene, l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Non è consentito pertanto alla Regione alcun margine di intervento in ordine a quelle funzioni che codesta Ecc. ma Corte ha definito (sentenza n. 22/2014) come «le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali».

La materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» è parimenti rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera *s*)).

Intervenendo dunque nel modo sopra delineato, in evidente contrasto con la normativa statale posta dal decreto-legge n. 496/1993, il Legislatore regionale ha invaso una sfera di competenza riservata allo Stato.

Alla luce delle precedenti considerazioni, appare pertanto evidente che la legge regionale in esame, nel trasferire tutte le funzioni in materia ambientale ad un ente tecnico-scientifico di supporto, quale è l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, si pone nettamente in contrasto con la normativa nazionale sopra richiamata, nonché con quanto stabilito dagli articoli 117, comma 2, lettere *p*) ed *s*) e 118 della Costituzione.

Conclusivamente, l'art. 16 della legge regionale Molise n. 4/2016 è in contrasto con l'art. 1 del decreto-legge 496/1993 che disciplina le funzioni delle ARPA e con l'art. 1, commi 85, 87, 89 e 91, della legge 56/2014 per quanto concerne il riordino delle funzioni delle Province, in violazione degli articoli 118 primo comma Cost., e dell'art. 117, comma 2, lettera *p*) e *s*), Cost. e deve pertanto essere dichiarata incostituzionale.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, l'art. 16 della legge della Regione Molise n. 4 del 4 maggio 2016, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise del 5 maggio 2016, n. 16, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 30 giugno 2016.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 30 giugno 2016;*
- 2. copia della legge regionale impugnata;*
- 3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.*

Con ogni salvezza.

Roma, 1° luglio 2016

L'avvocato dello Stato: SALVATORELLI



N. 157

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dal comune di Moricone ed altri contro Ministero dell'economia e delle finanze ed altri

Imposte e tasse - Esenzione dell'IMU agricola per i terreni ubicati in comuni montani o parzialmente montani ove posseduti o condotti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, art. 1, comma 1, lett. a) e b).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1968 del 2015, proposto da:

comune di Moricone, comune di Sezze, comune di Bagnoregio, comune di Ischia di Castro, comune di Genazzano, comune di Rignano Flaminio, comune di Magliano Romano, comune di Torrice, comune di Carbognano, comune di Sgurgola, comune di Arpino, comune di Rocca Priora, comune di Cori, comune di Bassano Romano, comune di Lariano, comune di Fondi, comune di Paliano, comune di Aquino, comune di Piedimonte San Germano, comune di Montelibretti, comune di Capranica, comune di San Lorenzo Nuovo, comune di Tessennano, comune di Tuscania, comune di Gavignano, comune di Anguillara Sabazia, comune di Casalvieri, comune di Nazzano, comune di Rocca di Papa, comune di San Vito Romano, comune di Posta Fibreno, comune di Morlupo, comune di Castelliri, Anci Lazio, comune di Olevano Romano, comune di Priverno, comune di Castelnuovo Cilento, in persona dei legali rappesentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. Enrico Michetti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Giovanni Nicotera, 29;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'interno, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Presidenza del Consiglio dei ministri, Istat - Istituto nazionale di statistica, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

comune di Bellegra, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Emanuele Riccardi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Giovanni Nicotera, 29;

comune di Anagni, comune di Blera, comune di Monte Compatri, comune di Palestrina, comune di Fontechiari, in persona dei Sindaci *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. Enrico Michetti con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Giovanni Nicotera, 29;

comune di Frascati, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Michetti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Giovanni Nicotera, 29;

comune di Anagni, comune di Farnese, comune di Galliciano nel Lazio, comune di Calcata, comune di Genzano di Roma, comune di Manziana, comune di Sezze, comune di Sermoneta, comune di Montefiascone, comune di Serrone, comune di Ponzano Romano, comune di Ferentino, comune di Vejano, comune di Arlena di Castro, comune di Sant'Oreste, comune di Boville Ernica, comune di Velletri, in persona dei Sindaci *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. Enrico Michetti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Giovanni Nicotera, 29;

comune di Minervino Murge, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Di Gioia, con domicilio eletto presso lo studio legale Assumma in Roma, Via Giovanni Nicotera, 29;

comune di Ginosa, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Massimiliano Di Cuia, con domicilio eletto presso lo Studio legale Placidi in Roma, Via Cosseria, 2;

Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Luciani e Sandra Trincas, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimo Luciani in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 9;



Marco Profili, nella qualità di legale rappresentante del «Comitato NO Imu Agricola», rappresentato e difeso dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso gli stessi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

Giorgia Meloni, in proprio e nella qualità di legale rappresentante di FDI - AN (Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale), nonché Fabio Rampelli, in proprio e nella qualità di legale rappresentante del Gruppo Parlamentare FDI - AN (Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale), rappresentati e difesi dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso gli stessi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

Confagricoltura Viterbo – Rieti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso gli stessi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

Movimento «I Forconi», in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso gli stessi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

Confagricoltura Sicilia - Federazione Regionale Agricoltori della Sicilia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso gli stessi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

C.I.A. - Confederazione Italiana Agricoltori di Viterbo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso gli stessi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

A.S.P.A.L. - Associazione Regionale dei Produttori Agricoli Laziali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso gli stessi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

Giuseppe De Silvestro, rappresentato e difeso dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso gli stessi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

Elena Fattori, in qualità di Senatore della Repubblica, Massimiliano Bernini, in qualità di Deputato della Repubblica, e Silvia Benedetti, in qualità di Deputata della Repubblica, tutti membri della Commissione agricoltura, rappresentati e difesi dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso gli stessi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

Per l'annullamento:

dell'elenco Istat denominato elenco dei comuni italiani al 1° gennaio 2015, espressamente richiamato dal decreto-legge n. 4 del 2015 art. 1 lettera *a)* e *b)*;

del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, avente ad oggetto «misure urgenti in materia di esenzione IMU»;

del decreto interministeriale del 28 novembre 2014 avente ad oggetto «esenzione dall'IMU prevista per i terreni agricoli ai sensi dell'art. 7, comma 1 lettera *h)* del decreto legislativo n. 504/92»;

di ogni altro atto connesso, coordinato, anteriore e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Bellegra;

Visti gli atti di intervento in giudizio degli interventori *ad adiuvandum*;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 novembre 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. L'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2015, l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) prevista dalla lettera *h*) del comma 1 dell'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si applica:

a) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei comuni classificati totalmente montani di cui all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat;

b) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'art. 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, iscritti nella previdenza agricola, ubicati nei comuni classificati parzialmente montani di cui allo stesso elenco Istat.

L'Istituto Nazionale di Statistica ha elaborato l'elenco dei comuni italiani sulla cui base gli stessi sono stati classificati in tre categorie: totalmente montani; parzialmente montani e non montani.

Il ricorso è articolato nei seguenti motivi di impugnativa:

Violazione dell'art. 32 della legge n. 69 del 2009 in materia di pubblicità legale.

L'Istat non avrebbe attivato alcuna sezione «pubblicità legale» sul proprio sito istituzionale, per cui l'elenco impugnato sarebbe privo di efficacia legale.

Dalla lettura dell'elenco e della relativa classificazione, i Comuni ricorrenti sarebbero classificati in maniera non aderente alla realtà sia fattuale che giuridica ed in violazione del criterio metodologico dichiarato dallo stesso Istat; l'elenco Istat sarebbe stato elaborato senza una solida metodologia, senza procedure statistiche appropriate, senza coerenza, accuratezza ed attendibilità.

L'Istat, in sede di redazione dell'elenco dei comuni italiani, non avrebbe tenuto in considerazione le disposizioni di cui alla legge regionale n. 9 del 1999, né avrebbe considerato l'allegato in essa contenuto e relativo proprio ai Comuni definiti come montani né la reale morfologia territoriale.

L'Istat avrebbe altresì violato il principio sancito dall'art. 2, lettera *e*), del Regolamento (CE) n. 223 del 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 per l'assenza di criteri scientifici nella scelta del metodo e delle procedure più adeguate all'individuazione di un elenco dei Comuni italiani realmente corrispondente alla realtà sia giuridica che fattuale effettiva.

Eccezione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 24 gennaio 2015 n. 4 avente ad oggetto «Misure urgenti in materia di esenzione IMU» entrato in vigore il 24 gennaio 2015 in riferimento agli articoli 3, 23, 47, 97 e 53 Cost. Violazione degli articoli 81 e 119 Cost.

Il decreto-legge n. 4 del 2015 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost. in quanto non sono stati indicati i criteri discretivi tra comuni montani e non, rimettendo tale classificazione ad un elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat.

Dalla lettura dell'elenco Istat si rivelerebbe una disparità di trattamento in quanto, ad esempio, il comune di Bellegra, situato a 815 metri sul livello del mare, sarebbe classificato come parzialmente montano, stessa classificazione attribuita al comune di Cassino, situato a 40 metri sul livello del mare, laddove il comune di Marcellina, situato a 285 metri sul livello del mare, è classificato come totalmente montano. Nei «Castelli romani», taluni comuni sarebbero stati classificati come totalmente montani, mentre altri, ubicati ad altezza più elevata, sarebbero classificati come parzialmente montani.

La diversità della morfologia territoriale darebbe luogo a una diseguale applicazione della imposizione tributaria, che non terrebbe conto di situazioni obiettivamente diverse, come si richiede perché sia attuato il principio di uguaglianza.

I comuni, anche a non voler ritenere legittimo un affidamento sul mantenimento dell'esenzione, avrebbero potuto quantomeno fare legittimo affidamento sulla stabilità del regime fiscale di esenzione per l'annualità 2014, anche in considerazione dei principi che prevedono comunque che l'imposizione tributaria debba riguardare il periodo di imposta successivo alla nuova introduzione.

La norma in esame avrebbe omesso di verificare l'attuale capacità contributiva.

La misura a carattere compensativo, intervenendo in un momento in cui le amministrazioni, in grave crisi di liquidità anche a causa del patto di stabilità interno, hanno già definito gli impegni finanziari, aprirebbe anche a possibili scenari di dissesto con conseguenze devastanti sui servizi pubblici locali.



La soppressa esenzione IMU per i terreni in discorso, andando a detrimento della proprietà fondiaria, colpirebbe il risparmio investito in proprietà terriera.

L'Esecutivo avrebbe proceduto ad un taglio lineare delle somme stanziare sul fondo di solidarietà comunale per un importo pari a 350 milioni di euro, demandando ai comuni il compito di recuperare in proprio tale importo riducendo il numero dei beneficiari delle esenzioni e riclassificando i comuni come totalmente montani, parzialmente montani o non montani; siffatta modalità causerebbe ingenti danni ai comuni andando ad incidere in modo diretto ed irreversibile sui bilanci già approvati. In sede di prima applicazione, peraltro, non risulterebbe agevole per i comuni determinare il gettito sia per le difficoltà che si riscontrano nei dati catastali sia perché non vi è certezza circa un adempimento spontaneo da parte dei contribuenti.

In definitiva, sarebbe irrazionale disporre una compensazione tra le assegnazioni di cui al fondo di solidarietà, entrate certe, con crediti incerti sia nell'an che nel quantum.

Violazione del principio di irretroattività delle norme; difetto di proporzionalità, illegittimità nella riduzione delle assegnazioni del fondo di solidarietà; sostituzione di entrate certe con entrate future e incerte. Eccesso di potere. Violazione di legge.

I tempi sarebbero troppo stringenti per mettere i comuni nelle condizioni di programmare le entrate, derivanti dal maggiore introito dell'IMU agricola, che dovrebbero di fatto compensare i 350 milioni di euro di tagli statali.

La vetustà dei dati catastali non permetterebbe di individuare i soggetti passivi d'imposta.

Violazione di legge, assoluta incertezza dei criteri applicati, irragionevolezza dell'imposizione e disparità di trattamento. Illegittimità derivata per illegittimità dell'elenco ISTAT 1° gennaio 2015. Difetto assoluto di motivazione. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere per sviamento.

L'Istat non avrebbe indicato i parametri e i criteri applicati ed utilizzati per classificare i comuni.

Violazione del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

Il legislatore italiano, con un decreto-legge approvato il 24 gennaio 2015, pretenderebbe di fissare il pagamento di una imposta entro il 10 febbraio 2015.

Violazione di legge. Art. 3 (efficacia temporale delle norme tributarie) Statuto del contribuente.

Le modifiche introdotte avrebbero effetto retroattivo e porrebbero l'imposizione a carico dei contribuenti con scadenza fissata anteriormente al sessantesimo giorno dall'adozione del provvedimento di attuazione.

Eccesso di potere, violazione di legge, arbitrarietà. Violazione dell'art. 4 dello statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000).

I comuni esentati dall'imposta in esame in quanto rientranti nella categoria delle «aree montane o di collina» sarebbe stati, in virtù di un elenco Istat richiamato dal decreto-legge in contestazione, trasformati in aree agricole.

Violazione dell'art. 10 dello statuto del contribuente.

La presenza nell'ordinamento tributario dei principi della collaborazione, della buona fede e dell'affidamento (considerati dal lato del contribuente), affermati nell'art. 10, commi 1 e 2, legge n. 212 del 2000, sarebbero esplicitamente attuativi delle norme costituzionali richiamate dall'art. 1 del medesimo statuto del contribuente, mentre una eventuale determinazione del comune in ordine al pagamento in breve termine dell'IMU su terreni prima esentati e, a maggior ragione, per l'anno 2014, paleserebbe una violazione di tali principi.

L'Avvocatura Generale dello Stato, in via preliminare, ha sollevato le seguenti eccezioni processuali:

inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione ad agire di ANCI, avendo l'Associazione agito in carenza di un interesse proprio ed in assenza di rappresentanza di tutti i comuni della Regione;

inammissibilità del ricorso collettivo in quanto non si riscontrerebbe un interesse univoco che accomuna le posizioni di tutti i ricorrenti. In particolare, non si comprenderebbe quale interesse al ricorso possa avere un comune i cui terreni, esenti sulla base dei vecchi criteri, continuano ad essere esenti;

mancata integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti gli altri enti territoriali tra i quali è ripartito l'onere determinato dal vincolo di bilancio statale previsto dal comma 5-bis dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2012. Nella denegata ipotesi di accoglimento del ricorso, infatti, la somma portata in riduzione per comuni incisi dalle norme dovrebbe essere necessariamente riversata sugli altri enti locali;



inammissibilità del ricorso in quanto l'elenco dei comuni italiani pubblicato sulla pagina web dell'Istat non potrebbe essere configurato come un provvedimento amministrativo e comunque non sarebbe autonomamente impugnabile, atteso che, oltre ad essere privo delle caratteristiche e dei requisiti tipici del provvedimento amministrativo, costituirebbe il risultato di una raccolta di dati ed informazioni, riportati in una tabella per ciascun comune italiano, in virtù dell'attività di cui all'art. 15 decreto legislativo n. 322 del 1989;

carezza di legittimazione passiva dell'Istat che non avrebbe elaborato la classificazione censurata né avrebbe concorso ad adottare gli atti impugnati, sicché dovrebbe essere estromesso dal giudizio; l'Istat, per quanto concerne la classificazione dei comuni in montani/parzialmente montani/non montani, si sarebbe limitato a raccogliere e diffondere sul proprio sito istituzionale informazioni derivanti da fonti diverse;

assenza di qualunque doglianza volta a contestare presunti vizi di legittimità del decreto ministeriale 28 novembre 2014;

inammissibilità del ricorso per carezza di interesse in quanto il ricorso sarebbe principalmente rivolto avverso un atto ex se non impugnabile e privo dei presupposti tipici del provvedimento amministrativo ed in quanto, inoltre, non si evincerebbe che parte ricorrente abbia subito un pregiudizio diretto ed immediato dall'elenco impugnato;

inammissibilità della richiesta di rimessione della questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 4 del 2015, atteso che la proposizione, in via incidentale, della questione di legittimità costituzionale di una norma sarebbe da ritenersi ammissibile solo quando il ricorrente abbia impugnato il provvedimento amministrativo facendo valere, mediante la formulazione di censure, la sua illegittimità per contrasto con la norma.

Nel merito, ha contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

I ricorrenti hanno depositato altre memorie a sostegno delle proprie ragioni.

Numerosi enti territoriali sono intervenuti nel giudizio *ad adiuvandum* delle ragioni espresse dai Comuni ricorrenti.

La Regione autonoma della Sardegna, intervenuta anch'essa *ad adiuvandum*, ha rappresentato che, con atto notificato in data 22 maggio 2015, ha impugnato innanzi la Corte costituzionale l'art. 1 decreto-legge n. 4 del 2015, come convertito in legge n. 34 del 2015.

2. Con sentenza 4 agosto 2015, n. 10630, questa Sezione, riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese, ha così provveduto sul ricorso in epigrafe:

ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto da ANCI Lazio;

ha respinto l'eccezione di inammissibilità dell'azione di annullamento proposta avverso l'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat;

ha respinto la richiesta di estromissione dal giudizio dell'Istat;

ha dichiarato inammissibile l'azione di annullamento del decreto interministeriale del 28 novembre 2014;

ha dichiarato inammissibili le censure con cui è stata proposta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, decreto-legge n. 1 del 2015 e la relativa azione di annullamento della norma di legge;

ha disposto che la parte ricorrente depositi in giudizio, entro trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione, se anteriore, della sentenza non definitiva, una tabella indicante la classificazione di ogni singolo Comune ricorrente, ai fini dell'applicazione dell'IMU agricola, prima della emanazione del decreto-legge n. 66 del 2014 ed a seguito dell'emanazione del decreto-legge n. 1 del 2015;

ha disposto che le amministrazioni resistenti depositino entro trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione, se anteriore, della sentenza non definitiva una dettagliata relazione al fine di chiarire, a prescindere ed in aggiunta a quanto già rappresentato circa le pregresse competenze della Commissione censuaria centrale e dell'UNCENM, quali sono stati in concreto i criteri in base ai quali la classificazione è stata effettuata e, quindi, è stato predisposto l'impugnato elenco dei comuni italiani, con particolare riferimento alla classificazione dei Comuni ricorrenti.

Il percorso motivazionale della detta sentenza è stato il seguente:

«2. Il Collegio ritiene opportuno premettere una sintetica descrizione del quadro normativo in materia.

L'art. 2 del decreto del 28 novembre 2014, adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'Interno, ha stabilito che sono esenti dall'imposta municipale propria, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera h, del decreto legislativo n. 504 del 1992:

i terreni agricoli dei comuni ubicati a un'altitudine di 601 metri e oltre, individuati sulla base dell'Elenco comuni italiani, pubblicato sul sito internet dell'Istat, tenendo conto dell'altezza riportata nella colonna «Altitudine del centro (metri)»;



i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 99 del 2004, iscritti nella previdenza agricola, dei comuni ubicati a un'altitudine compresa fra 281 metri e 600 metri, individuati sulla base dell'Elenco comuni italiani, pubblicato sul sito internet dell'Istat, tenendo conto dell'altezza riportata nella colonna «Altitudine del centro (metri)»,

i terreni di cui al precedente alinea nel caso di concessione degli stessi in comodato o in affitto a coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 99 del 2004 iscritti nella previdenza agricola.

Il decreto è stato adottato visto, tra l'altro, l'art. 4, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 16 del 2002, convertito dalla legge n. 44 del 2012, come modificato dal comma 2 dell'art. 22 del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, in base al quale, con decreto di natura non regolamentare, sono individuati i comuni nei quali, a decorrere dall'anno di imposta 2014, si applica l'esenzione di cui alla lettera *h*) del comma 1 dell'art. 7 del decreto legislativo n. 504 del 1992, sulla base dell'altitudine riportata nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat, diversificando tra terreni posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 99 del 2004, iscritti nella previdenza agricola e gli altri terreni.

Nelle premesse, il decreto interministeriale del 28 novembre 2014 ha altresì fatto riferimento al medesimo comma 5-*bis* dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2012 in base al quale, dalle disposizioni di cui allo stesso comma 5-*bis*, deve derivare un maggior gettito complessivo annuo non inferiore a 350 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014 ed in base al quale il recupero del maggior gettito, come risultante per ciascun comune a seguito dell'adozione del decreto è operato con la procedura prevista dai commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 (per i comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna), vale a dire mediante decurtazione alle assegnazioni finanziarie stanziare in loro favore dall'apposito fondo di solidarietà comunale.

L'art. 1, comma 6, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, convertito dalla legge n. 34 del 24 marzo 2015, ha abrogato il comma 5-*bis* dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2012.

Il primo comma dello stesso art. 1 ha previsto che, a decorrere dall'anno 2015, l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) prevista dalla lettera *h*) del comma 1 dell'art. 7 del decreto legislativo n. 504 del 1992, si applica:

a) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei comuni classificati totalmente montani di cui all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat;

a.bis) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei comuni delle isole minori di cui all'allegato A della legge n. 448 del 2001;

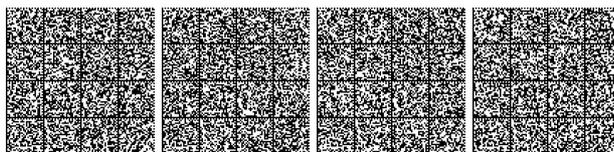
b) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 99 del 2004, iscritti nella previdenza agricola, ubicati nei comuni classificati parzialmente montani di cui allo stesso elenco Istat.

I criteri *de quibus*, ai sensi del terzo comma del detto art. 1, si applicano anche all'anno di imposta 2014, per il quale, ai sensi del quarto comma, non è comunque dovuta l'IMU per i terreni esenti in virtù del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto, con i Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'interno, del 28 novembre 2014.

Per quanto maggiormente interessa in questa sede, giova rilevare inoltre che:

ai sensi del comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015, a decorrere dall'anno 2015, le variazioni compensative di risorse conseguenti dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, sono operate nelle misure riportate nell'allegato A al provvedimento, per i comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna, nell'ambito del fondo di solidarietà comunale e con la procedura prevista dai commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 e, per i comuni del Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, in sede di attuazione del comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011;

ai sensi del comma 9-*quinquies*, al fine di assicurare la più precisa ripartizione delle variazioni compensative di risorse di cui agli allegati A, B e C al decreto, fermo restando l'ammontare complessivo delle suddette variazioni, pari, complessivamente, a 230.691.885,23 euro per l'anno 2014 e 268.652.847,44 euro per l'anno 2015, il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di una metodologia condivisa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, provvede, entro il 30 giugno 2015, alla verifica del gettito per l'anno 2014, derivante dalle disposizioni di cui allo stesso art. 1, sulla base anche dell'andamento del gettito effettivo.



Ne consegue che — con l'espressa abrogazione dell'art. 4, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 16 del 2012, in attuazione del quale è stato adottato il decreto del 28 novembre 2014 — costituisce un dato inconfutabile che i criteri per l'esenzione dall'IMU agricola, allo stato, sono stabiliti esclusivamente dalle norme sopravvenute, di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015.

3. Il *thema decidendum* del ricorso è duplice in quanto i ricorrenti, da un lato, impugnano l'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat ai sensi dell'art. 1 decreto-legge n. 4 del 2015, dall'altro, contestano, in generale, il nuovo sistema normativo con cui è disciplinata l'imposizione tributaria in materia di IMU agricola dall'art. 1 decreto-legge n. 4 del 2015.

L'interesse che muove i Comuni ricorrenti all'impugnazione dell'elenco Istat denominato elenco dei comuni italiani al 1° gennaio 2015 ed alla contestazione delle norme di cui al decreto-legge n. 4 del 2015, sebbene gli stessi non abbiano fornito alcuna precisazione al riguardo, potrebbe essere individuato nella volontà degli enti locali di conservare lo status quo ante, vale a dire di non subire i «tagli» al fondo di solidarietà comunale derivanti dal venire meno dell'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ricadenti nel proprio territorio, e, quindi, di opporsi a tale decisione del Governo centrale, atteso che la riduzione dei terreni esentati dal pagamento dall'IMU agricola è volta proprio ad aumentare il gettito fiscale in favore dei comuni, a compensazione delle decurtazioni nell'ambito del fondo di solidarietà comunale. L'ammontare complessivo delle variazioni per effetto del maggior gettito derivante dalla riduzione delle esenzioni dall'imposta, peraltro, è stato ridotto da euro 350.000.000,00 a partire dal 2014 (importo previsto nel decreto-legge n. 66 del 2014) ad euro 230.691.885,33 per il 2014 e ad euro 268.652.847,44 per il 2015 (importi previsti nel decreto-legge n. 4 del 2015).

Diversamente, infatti, il ricorso si rivelerebbe inammissibile per carenza di interesse in quanto l'ente territoriale, in astratto, avrebbe un evidente interesse ad ottenere un maggior gettito derivante dall'assoggettamento ad IMU di terreni agricoli in precedenza esclusi, sicché il reale interesse, come detto, sembra individuabile — sempre che effettivamente sia questa la posizione dei Comuni ricorrenti, vale a dire esentati con il precedente regime ed assoggettati in base al nuovo regime — nel mantenimento dello status quo ante, vale a dire nella conservazione dell'esenzione dall'imposta al fine di evitare i tagli al fondo di solidarietà comunale che l'estensione dell'imposta con il conseguente maggior gettito comporta.

Il Collegio deve rappresentare altresì che la decisione operata dal Governo centrale di operare decurtazioni al fondo di solidarietà comunale costituisce un atto politico, che attiene ai rapporti tra Governo centrale e Governi territoriali, non assoggettato, in quanto tale, al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo.

Va da sé, allora, che l'interesse al ricorso non può essere fatto discendere dall'interesse dei ricorrenti a non subire le decurtazioni al fondo di solidarietà comunale in quanto tale scelta si configura come una decisione espressione di volontà politica, il cui eventuale sindacato sarebbe del tutto esorbitante dai limiti di questa giurisdizione.

Di contro, l'interesse qualificato e differenziato in grado di rendere ammissibile il ricorso appare costituito dall'aspirazione al mantenimento dello status quo ante, attraverso l'inclusione tra i comuni esenti, che eviterebbe di sostituire ad un'entrata certa, quale quella derivante dal finanziamento a carico del fondo di solidarietà comunale, un'entrata presunta e più difficile da realizzare immediatamente e per intero, oltre che più onerosa per i proprietari dei terreni agricoli stanziati sui territori comunali non più esentati dal pagamento dell'imposta, quale il gettito derivante dal pagamento dell'IMU agricola.

Ne consegue che l'interesse sotteso alle censure rivolte avverso l'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat deve intendersi finalizzato a ottenere l'inclusione di ogni comune ricorrente tra i comuni totalmente montani o, eventualmente, parzialmente montani, mentre non è percepibile quale interesse possa sussistere alla integrale caducazione dell'elenco, atteso che, ad un suo eventuale travolgimento, non potrebbe in alcun caso seguire il ripristino della situazione normativa precedente al decreto-legge n. 4 del 2015 ed al decreto-legge n. 66 del 2014, ma esclusivamente l'obbligo di procedere ad una nuova predisposizione dello stesso.

3.1 Così delineata la cornice fattuale e giuridica in cui si inserisce il presente ricorso con riferimento agli interessi sostanziali che appaiono perseguiti dai ricorrenti, il Collegio, in via preliminare, ritiene di accogliere l'eccezione di inammissibilità del ricorso in quanto proposto da ANCI Lazio per carenza di legittimazione ad agire.

Gli atti impugnati, infatti, sono destinati a produrre effetti nei confronti dei proprietari di terreni agricoli ricadenti in Comuni in precedenza esentati dall'imposizione ed ora, invece, assoggettati all'imposizione e, per quanto in precedenza esposto, dei singoli comuni il cui territorio era prima esentato ed ora è totalmente o parzialmente incluso nell'ambito di applicazione dell'IMU agricola.

Di talché, a prescindere dalla esistenza di previsioni normative che consentano ad Anci di rappresentare in giudizio gli enti locali, l'Associazione dei Comuni del Lazio, in quanto rappresentativa di tutti i comuni della Regione, dovrebbe tutelare gli interessi di ogni singolo comune, laddove, nel caso di specie, è da presumere la presenza in ambito regionale



sia di comuni che, non esenti né prima né ora, non hanno alcun concreto interesse all'azione sia di comuni controinteressati alla presente impugnazione in quanto classificati come totalmente montani e, quindi, esentati dall'imposizione tributaria in ragione dell'attuale classificazione.

3.2 Per quanto concerne l'eccezione di inammissibilità del ricorso collettivo, il Collegio ritiene necessario, al fine della sua delibazione, acquisire una tabella da parte dei Comuni ricorrenti con l'indicazione, per ciascuno di essi, del regime impositivo, vale a dire della loro classificazione come esente o meno dall'IMU agricola, precedente alle modifiche normative intervenute a far tempo dal decreto-legge n. 66 del 2014, ed alla loro classificazione come comuni totalmente montani, parzialmente montani o non montani contenuta nell'elenco Istat di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015.

3.3 L'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione dell'elenco dei Comuni italiani pubblicato sulla pagina web dell'Istituto Nazionale di Statistica è da disattendere.

In primo luogo, la classificazione del singolo comune quale totalmente montano, parzialmente montano o non montano, con la conseguente esenzione o meno dall'applicazione dell'imposta, discende dall'elenco in discorso, sicché lo stesso ha certamente efficacia provvedimentale e potenzialmente lesiva dei destinatari e, d'altra parte, se tale atto fosse ritenuto non impugnabile, non potrebbe esservi alcuna tutela per il comune (o per il contribuente) che ritenga di essere stato illegittimamente classificato come non montano, anziché totalmente o parzialmente montano, o parzialmente montano, anziché totalmente montano.

Per altro verso, il richiamo contenuto nell'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015 all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat costituisce mero rinvio non recettizio e non ha carattere novativo della fonte.

Il rinvio recettizio, infatti, opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, mentre la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia.

La stessa differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha ulteriormente precisato che l'effetto di incorporazione si produce soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti, operando altrimenti, come nel caso di specie, una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi (*ex multis*: Corte costituzionale 7 novembre 2014, n. 250).

Va da sé che, avendo natura provvedimentale l'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat, non può essere accolta la richiesta di estromissione dal giudizio dell'Istituto Nazionale di Statistica in quanto anch'esso da qualificare come amministrazione resistente.

3.4 L'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione del decreto interministeriale del 28 novembre 2014, invece, deve essere condivisa in quanto - rilevato peraltro che con l'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015 la relativa azione di annullamento sarebbe comunque improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse - nessuna specifica doglianza è stata rivolta avverso lo stesso.

3.5 L'impugnazione dell'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015 con la conseguente richiesta di rimessione alla Corte della questione di legittimità costituzionale della norma è inammissibile.

La possibilità che oggetto di impugnazione sia una norma di legge, di regola, va esclusa in radice, a meno che non assuma una caratterizzazione particolare a causa del contenuto e della natura provvedimentale delle norme impugnate, sicché ciò che si presenta formalmente come un'impugnazione diretta di una legge, è in realtà finalizzata ad estendere la cognizione del giudice ad una norma sopravvenuta per provocarne l'intervento nei soli termini e limiti in cui l'ordinamento lo consente, vale a dire sollevare, ricorrendone i presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale.

La sindacabilità di una previsione legislativa che, in quanto volta a disciplinare una concreta ed individuabile fattispecie, assume connotazione sostanzialmente provvedimentale, può essere quindi soggetta all'ordinario sindacato giurisdizionale al fine dell'eventuale rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale, che, altrimenti, non potrebbe essere affrontata, con conseguente assenza di tutela giurisdizionale nei confronti di atti normativi concretamente incidenti su posizioni soggettive individuali e differenziate.

Diversamente, al di fuori di questi casi, la proposizione, in via incidentale, di questioni di legittimità costituzionale di norme di legge innanzi al giudice amministrativo è ammissibile solo quando il ricorrente abbia impugnato il provvedimento applicativo deducendone l'illegittimità in via derivata per l'incostituzionalità della norma presupposta.

Nel caso di specie, i ricorrenti hanno impugnato l'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat e la classificazione nello stesso contenuta, ma non hanno impugnato alcun atto applicativo dell'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015.



Ne consegue che le censure volte a dedurre profili di illegittimità costituzionale della detta norma, al fine di ottenere la remissione della relativa questione alla Corte costituzionale sono inammissibili.

3.6 L'Istat, nella relazione illustrativa depositata in ottemperanza all'ordinanza istruttoria di questa Sezione n. 3770 del 5 marzo 2015, ha rappresentato che la classificazione dei territori in montani e parzialmente montani è stata formulata dalla Commissione censuaria centrale che operava presso il Ministero dell'economia e delle finanze negli anni '50, tanto che la legge 25 luglio 1952, n. 991, contenente «Provvedimenti in favore dei territori montani» assegnava alla Commissione censuaria centrale il compito di compilare e tenere aggiornato un elenco nel quale, in applicazione dei criteri stabiliti dalla stessa legge, venivano individuati i territori montani.

L'Istat ha tra l'altro soggiunto che, successivamente, la legge n. 142 del 1990 ha abrogato gli articoli 1 e 14 della legge n. 991 del 1952, eliminando di fatto il meccanismo di classificazione dei comuni per «grado di montanità» da parte della detta Commissione censuaria, ma, tuttavia, fino al 2009 l'attività di revisione della classificazione è stata comunque svolta dall'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani), ora confluita nell'ANCI; nell'ambito delle attività connesse al monitoraggio delle comunità montane.

Ha inoltre posto in rilievo che soltanto alcuni dati della tabella fornita sono imputabili all'Istituto.

Il Collegio rileva che tali indicazioni appaiono all'evidenza insufficienti a chiarire in base a quali criteri i comuni italiani siano stati classificati come totalmente montani, parzialmente montani o non montani nell'elenco cui rinvia l'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015, facendo conseguire rilevanti conseguenze giuridiche in ordine all'imposizione all'IMU agricola dei terreni agricoli situati nei vari comuni dello Stato.

Pertanto, si rende necessario acquisire una ulteriore dettagliata relazione redatta in maniera congiunta dall'Istat, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministero dell'economia e delle finanze, che potranno eventualmente assumere informazioni e documentazione presso altre strutture pubbliche interessate al procedimento, al fine di chiarire, a prescindere ed in aggiunta a quanto già rappresentato circa le pregresse competenze della Commissione censuaria centrale e dell'UNCEM, quali sono stati in concreto i criteri in base ai quali la classificazione è stata effettuata e, quindi, è stato predisposto l'impugnato elenco dei comuni italiani, con particolare riferimento alla classificazione dei Comuni ricorrenti.

4. In conclusione, il Collegio — decidendo in maniera non definitiva sulla presente controversia e riservando al definitivo ogni ulteriore decisione in rito, nel merito e sulle spese - così provvede:

dichiara inammissibile il ricorso proposto da ANCI Lazio;

respinge l'eccezione di inammissibilità dell'azione di annullamento proposta avverso l'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat;

respinge la richiesta di estromissione dal giudizio dell'Istat;

dichiara inammissibile l'azione di annullamento del decreto interministeriale del 28 novembre 2014;

dichiara inammissibili le censure con cui è stata proposta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, decreto-legge n. 1 del 2015 e la relativa azione di annullamento della norma di legge;

dispone che la parte ricorrente depositi in giudizio, entro trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione, se anteriore, della presente sentenza non definitiva, una tabella indicante la classificazione di ogni singolo Comune ricorrente, ai fini dell'applicazione dell'IMU agricola, prima della emanazione del decreto-legge n. 66 del 2014 ed a seguito dell'emanazione del decreto-legge n. 1 del 2015;

dispone che le amministrazioni resistenti depositino entro trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione, se anteriore, della presente sentenza non definitiva una dettagliata relazione al fine di chiarire, a prescindere ed in aggiunta a quanto già rappresentato circa le pregresse competenze della Commissione censuaria centrale e dell'UNCEM, quali sono stati in concreto i criteri in base ai quali la classificazione è stata effettuata e, quindi, è stato predisposto l'impugnato elenco dei comuni italiani, con particolare riferimento alla classificazione dei Comuni ricorrenti».

3. In esito agli incumbenti istruttori disposti, i ricorrenti hanno depositato la richiesta tabella, sia pure non comprensiva delle posizioni di tutti i Comuni (3. In esito agli incumbenti istruttori disposti, i ricorrenti hanno depositato la richiesta tabella indicando che, in base alla classificazione precedente al decreto-legge n. 66 del 2014, erano tutti esenti (il comune di Modica parzialmente delimitato), mentre la classificazione successiva al decreto-legge n. 1 del 2015 li individua come parzialmente montani (Comuni di Regalbuto, Belpasso, Santa Maria di Licodia, Sortino, Graniti e Gaggi) o non montani (Comuni di Niscemi, Modica, Santa Venerina, Aci Sant'Antonio, Catenanuova e Pietraperzia), per cui il ricorso collettivo è ammissibile.



Parimenti, per adempiere all'incombente istruttorio, la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha inviato la relazione predisposta dall'Istat, il cui contenuto è stato integralmente condiviso sia dalla stessa Presidenza sia dal Ministero dell'economia e delle finanze, reiterando sostanzialmente quanto già in precedenza rappresentato. 3. Le parti hanno adempiuto agli incumbenti istruttori.

L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato la dichiarazione di riserva di appello ex art. 103 c.p.a. avverso la richiamata sentenza non definitiva di questa Sezione n. 10630 del 2015.

All'udienza pubblica del 4 novembre 2015, la causa è stata trattenuta per la decisione.

4. Il Collegio – fermo restando che, come statuito nella richiamata sentenza non definitiva n. 10630 del 2015, l'azione di annullamento dell'art. 1 decreto-legge n. 4 del 2015 e le relative censure con cui è stata proposta la questione di legittimità costituzionale sono inammissibili – ritiene, sulla base di una valutazione effettuata d'ufficio, che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, nella parte in cui, alle lettere *a)* e *b)*, prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat.

4.1 La questione si presenta rilevante ai fini della decisione della controversia in quanto la legittimità dell'impugnato elenco Istat (e delle conseguenti tabelle riportanti gli importi delle variazioni compensative sulle risorse precedentemente stanziare a valere sul Fondo di Solidarietà Comunale, sulle quali l'eventuale annullamento dell'elenco Istat sarebbe destinato ad incidere in via caducante) e, quindi, la definizione del presente giudizio discende inevitabilmente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale della norma nella parte in cui determina che l'esenzione dall'IMU per i terreni agricoli situati in ogni singolo comune discende dalla classificazione del grado di montanità dei Comuni stessi contenuta nell'elenco predisposto dall'Istat.

4.2 Detta questione, oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, non è manifestamente infondata con riferimento alla possibile violazione dell'art. 23 Cost. secondo cui nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

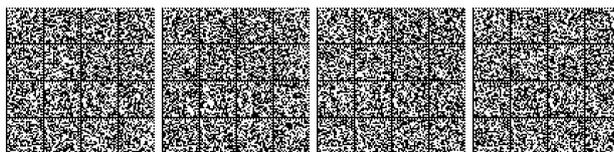
La riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., già prevista nello Statuto albertino, contiene il principio classico delle democrazie liberali «no taxation without representation» e, attraverso la locuzione «in base alla legge», si configura come una riserva relativa e non assoluta, per cui la legge può non regolare integralmente il rapporto tributario, demandando ad un regolamento, o ad altra fonte subordinata, la disciplina specifica degli elementi fissati in generale dalla norma primaria.

La problematica di maggiore rilievo, quindi, si concreta nell'individuazione di quale contenuto minimo la legge debba avere nel disciplinare la fattispecie tributaria e, di tale contenuto minimo, è stato ritenuto essere elemento ineliminabile la specificazione del presupposto di fatto fonte dell'obbligazione.

La Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire come, in linea di principio, non vi sia dubbio che le norme di agevolazione tributaria siano anch'esse, al pari delle norme impositive, sottoposte alla riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. perché realizzano un'integrazione degli elementi essenziali del tributo (sentenze n. 60 del 2011 e n. 123 del 2010).

Ne consegue che i profili fondamentali della disciplina agevolativa, così come di quella impositiva, devono essere regolati direttamente dalla fonte normativa primaria.

Nel caso esaminato nella sentenza n. 60 del 2010, ad esempio, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 23 Cost., la Corte costituzionale ha rappresentato che le norme censurate hanno attribuito alla Giunta regionale la possibilità di concedere agevolazioni fiscali «nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale», per cui, affinché la riserva di legge sia rispettata, è necessario che il riferimento alla legge finanziaria sia inteso nel senso che quest'ultima non deve limitarsi a fissare i tetti massimi dell'importo delle agevolazioni accordate, ma deve determinare in modo sufficiente anche le fattispecie di agevolazioni, individuandone gli elementi fondamentali, quali, tra gli altri, i presupposti soggettivi ed oggettivi per usufruire del beneficio.



L'art. 1, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, come innanzi precisato, ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2015, l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) prevista dalla lettera *h*) del comma 1 dell'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si applica:

«a) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei comuni classificati totalmente montani di cui all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT);

...

b) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali ... ubicati nei comuni classificati parzialmente montani di cui allo stesso elenco ISTAT».

Di talché, la norma di legge ha fissato il criterio generale per ottenere l'esenzione dall'IMU, vale a dire l'ubicazione dei terreni agricoli e di quelli non coltivati nei comuni totalmente montani e l'ubicazione dei terreni agricoli e di quelli non coltivati, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, nei comuni parzialmente montani, ma ha demandato la classificazione dei comuni come totalmente montani, parzialmente montani o non montani all'Istat, vale a dire all'elenco predisposto da tale Istituto.

Il presupposto di fatto per l'applicazione dell'agevolazione e, di converso, per l'applicazione dell'imposta, quindi, discende da una variabile esogena al dettato legislativo, la classificazione dei singoli Comuni nell'elenco predisposto dall'Istat.

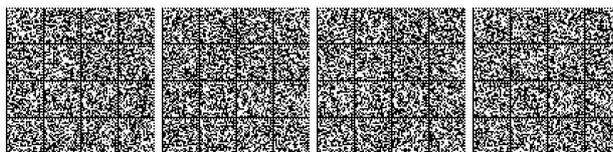
Il rispetto o meno della riserva relativa di legge, di conseguenza, postula la verifica della natura del potere amministrativo nella formazione del suddetto elenco, nel senso che se il potere esercitato è vincolato da norme di legge, sia pure differenti rispetto alla norma di cui all'art. 1 decreto-legge n. 4 del 2015, il presupposto di fatto dell'agevolazione deve comunque ritenersi stabilito dalla legge con conseguente compatibilità costituzionale della norma, mentre se il potere esercitato nella predisposizione dell'elenco non è vincolato ma è espressione di discrezionalità amministrativa, il presupposto di fatto dell'agevolazione e, di contro, dell'imposizione non può ritenersi stabilito dalla legge, con conseguente sospetto di incostituzionalità della norma attributiva del beneficio e, in definitiva, indicativa del perimetro di applicazione dell'imposta.

L'Istituto Nazionale di Statistica, nelle proprie relazioni, ha posto in rilievo che il legislatore, nel richiamare il predetto elenco dei Comuni italiani pubblicato sul sito istituzionale dell'Istat, rinvia in concreto ad una tabella nella quale sono congiuntamente riportate una pluralità di informazioni sui comuni stessi. In particolare, ha rappresentato che alcune di queste informazioni, quali i codici identificativi dei comuni italiani, i dati relativi alla popolazione legale e alla superficie territoriale (di forma censuaria), sono state elaborate dall'Istituto nell'ambito dell'attività classificatoria di propria competenza, mentre altre, e in particolare quelle concernenti la qualificazione montana/parzialmente montana/non montana, derivano invece da fonti diverse che l'Istat si è limitato a raccogliere e diffondere sul proprio sito istituzionale con finalità informative.

L'Istituto ha soggiunto che, ai fini dell'individuazione e della classificazione dei territori montani, la legge 25 luglio 1952, n. 991 assegnava alla Commissione censuaria centrale il compito di compilare e tenere aggiornato un elenco nel quale, in applicazione dei criteri stabiliti dagli articoli 1 e 14 della suddetta legge, venivano individuati i territori montani e che, successivamente, la legge 8 giugno 1990, n. 142, ha abrogato gli articoli 1 e 14 della legge n. 991 del 1952, eliminando di fatto il meccanismo di classificazione dei Comuni per «grado di montanità» da parte della Commissione censuaria; tuttavia, fino al 2009, l'attività di revisione della classificazione è stata svolta dall'UNCCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani ora confluita nell'ANCI), nell'ambito delle attività connesse al monitoraggio delle comunità montane.

L'Avvocatura generale dello Stato ha parimenti rilevato, quanto alla classificazione per grado di montanità, che la suddivisione dei comuni in «totalmente montani», «parzialmente montani» e «non montani» non deriva da una classificazione operata dall'Istat, ma è essenzialmente applicativa dell'art. 1 della legge n. 991 del 1952 nonché dell'art. 14 della stessa legge ed è stata definita dalla Commissione censuaria centrale e trasmessa all'Istat dall'Uncem; la difesa erariale ha altresì sottolineato che, con l'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, la quale ha abrogato gli articoli 1 e 14 della legge n. 991 del 1952, sono state cancellate le norme che prevedevano l'aggiornamento della suddetta classificazione.

L'art. 1 della legge n. 991 del 1952 considerava territori montani i comuni censuari situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di seicento metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro fosse inferiore a certe soglie, attribuendo alla Commissione censuaria centrale il compito di compilare



e tenere aggiornato un elenco ed altresì la facoltà di includere nell'elenco stesso i comuni, o le porzioni di comune, anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni anzidette, presentino pari condizioni economico-agrarie, con particolare riguardo ai comuni già classificati montani nel catasto agrario ed a quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici.

Tale articolo è stato prima sostituito dall'articolo unico della legge n. 657 del 1957 e successivamente abrogato dall'art. 29 della legge n. 142 del 1990.

Ne consegue che, se durante la vigenza dell'art. 1 della legge n. 991 del 1952 l'elenco formato dalla Commissione censuaria poteva dirsi sostanzialmente vincolato dalla norma di legge, una volta abrogata tale disposizione, i parametri per la formazione dell'elenco sono divenuti discrezionali e se l'Istat, o qualunque altra amministrazione abbia il potere di incidere sulla formazione dell'elenco stesso, ha deciso di mantenere la classificazione effettuata prima dalla Commissione censuaria e dopo dall'Uncem lo ha fatto in modo del tutto volontario e svincolato da un dettato legislativo non più esistente.

In altri termini, con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 4 del 2015, il criterio di esenzione dall'IMU agricola è basato sulla classificazione dei comuni di cui all'elenco Istat, sicché, abrogate già nel 1990 le norme del 1952 che dettavano i parametri per la redazione dell'elenco, l'eventuale riferimento agli stessi parametri da parte dell'amministrazione competente costituisce una determinazione discrezionale e non più vincolata dalla norma di legge.

Il Collegio, sulla base di tali considerazioni, ritiene che la norma di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 34 del 2015, possa rivelarsi violativa della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. nella parte in cui, alle lettere *a)* e *b)*, prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat.

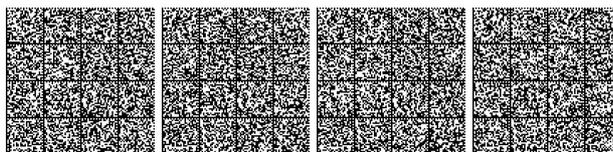
Infatti, il presupposto di fatto fonte dell'esenzione tributaria è demandato ad una classificazione del grado di montanità dei comuni contenuta in un atto amministrativo non predisposto nell'attuazione vincolata di criteri prefissati da una norma di legge, ma frutto di discrezionalità dell'amministrazione che redige l'elenco o, eventualmente (anche se dagli atti del giudizio e nonostante i reiterati incombeni istruttori non risulta chiaro quale sia l'autorità amministrativa effettivamente competente, fermo restando, ovviamente, che un'amministrazione competente deve necessariamente esserci), di altra amministrazione che abbia il potere di incidere sui criteri di formazione dello stesso.

5. Il Collegio, diversamente, ritiene che siano manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale astrattamente ipotizzabili con riferimento agli articoli 3, 81 e 119 Cost. nonché quelle relative alla violazione del principio di irretroattività delle norme.

5.1 Nel caso di specie, non viene in rilievo il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., assunto nella giurisprudenza costituzionale a clausola generale, anche quale limite immanente all'esercizio della discrezionalità del legislatore, in quanto la questione di compatibilità costituzionale della norma riguarda proprio l'assenza di criteri utili a definire il grado di montanità — che in una materia coperta da riserva relativa di legge dovrebbero essere necessariamente presenti — e non già la presenza di criteri che possano essere reputati irragionevoli o lesivi del principio di uguaglianza.

5.2 In relazione agli articoli 81 e 119 Cost., inoltre, il Collegio rileva che se è vero, ed in questo è stato enucleato l'interesse al ricorso, che un comune, precedentemente classificato come montano, può essere lesa dalla sostituzione di un'entrata certa, quale quella derivante dal finanziamento a carico del fondo di solidarietà comunale, con un'entrata presunta e più difficile da realizzare immediatamente e per intero, oltre che più onerosa per i proprietari dei terreni agricoli stanziati sui territori comunali non più esentati dal pagamento dell'imposta, quale il gettito derivante dal pagamento dell'IMU agricola, è altrettanto vero che non sembra da questa previsione di legge desumersi alcuna violazione dei precetti costituzionali.

In particolare, non appare ravvisabile alcuna lesione delle prerogative costituzionalmente riconosciute agli enti locali atteso che, come in modo condivisibile posto in rilievo dall'Avvocatura generale dello Stato, il versamento di un tributo ha ontologicamente insito un profilo di incertezza per ciò che riguarda sia la corresponsione dello stesso, dipendente dalla volontà del contribuente o dall'eventuale accertamento del comune, sia la quantificazione della prestazione che può dar luogo ad errori o inesattezze, per le quali il comune è comunque dotato degli strumenti adeguati per accertare l'evasione o l'inesattezza dei versamenti e ripristinare così la regolarità della posizione tributaria.



5.3 Per quanto concerne, infine, la prospettata violazione del principio di irretroattività, occorre in primo luogo rilevare che la riduzione delle esenzioni dall'IMU agricola per farne derivare un maggior gettito annuo complessivo è stata prevista dall'art. 4, comma 5-bis, del decreto-legge 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012, come sostituito dall'art. 22, comma 2, del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014.

Ne consegue che la modifica del regime di esenzione dall'IMU agricola, avente decorrenza dal periodo d'imposta 2014, non può dirsi abbia effetto retroattivo e, comunque, non può ritenersi lesivo il principio di affidamento dei contribuenti prima esentati in quanto, almeno dal 24 aprile 2014 (data di pubblicazione del decreto-legge n. 66 del 2014), gli stessi erano in grado di conoscere che il regime di esenzione sarebbe variato per ricavarne un maggior gettito complessivo annuo.

Inoltre, per l'ipotesi in cui un determinato terreno, esente in base alla previsione del decreto interministeriale del 28 novembre 2014, sia invece assoggettato all'IMU agricola in base alla previsione dell'art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2015, ai sensi del quarto comma 4 dello stesso art. 1, conserva efficacia *in parte qua* il decreto interministeriale con esclusivo riferimento all'anno di imposta 2014.

A ciò si aggiunga, ad ogni buon conto, che fra i precetti costituzionali preposti all'ordinamento tributario non esiste il divieto di retroattività delle norme, come invece accade per il diritto penale ai sensi dell'art. 25 Cost.

6. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 23 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, nella parte in cui, alle lettere a) e b), prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat, 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 all'art. 23 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, nella parte in cui, alle lettere a) e b), prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat;

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 4 novembre 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. 158

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Soc. Only Games Srl contro 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 n. 2325 del 2015, proposto da:

Soc Only Games SRL, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Cino Benelli, Federico Mazzella, con domicilio eletto presso Federico Mazzella in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 1;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia delle dogane e dei monopoli, 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:

Cogetech S.P.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso Carlo Geronimo Cardia in Roma, Viale dei Parioli, 24;

Admiral Gaming Network S.R.L., (già G. Matica s.r.l.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Filippo Lattanzi, Diego Campugiani, Claudia Ciccolo, Francesco Cardarelli, con domicilio eletto presso Studio Legale Lattanzi - Cardarelli in Roma, Via G. Pierluigi Da Palestrina, 47;

Codere Network S.P.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Claudia Ciccolo, Diego Campugiani, Filippo Lattanzi, Francesco Cardarelli, con domicilio eletto presso Studio Legale Lattanzi - Cardarelli in Roma, Via G. Pierluigi Da Palestrina, 47;

Soc B Plus Gioco Legale Limited;

Lottomatica Videolot Rete S.p.A.;

Sisal Entertainment S.p.A.;

Cirsa Italia S.p.A.;

Gamenet S.p.A.;

HBG Connex S.p.A.;

Netwin Italia S.p.A.;

SNAI S.p.A.;

Intralot Gaming Machine S.p.A.;

NTS Network S.p.A.;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

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

Per l'annullamento, la disapplicazione e la declaratoria di illegittimità costituzionale ed europea:

del decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli protocollo n. 4076/RU del 15 gennaio 2015, recante la ricognizione del numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario ai fini della ripartizione del versamento dell'importo previsto dall'art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, posto a carico dei concessionari e soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del Testo Unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931;

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



del decreto AAMS protocollo n. 2011/30582/giochi/ADI del 5 agosto 2011, recante l'approvazione dello schema di convenzione per l'affidamento della concessione avente ad oggetto la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da divertimento e intrattenimento previsti dall'art. 100, comma 6, del T.U.L.P.S.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, della Presidenza del Consiglio dei ministri, di Cogetech S.p.A., di Admiral Gaming Network S.r.l. (già G. Matica s.r.l.) e di Codere Network S.p.A.;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* del Codacons;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premette in fatto la società odierna ricorrente di svolgere — sulla base di specifica abilitazione derivante dall'iscrizione in apposito elenco — l'attività di raccolta delle giocate tramite apparecchi da gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. per conto dei concessionari individuati all'esito della procedura ad evidenza pubblica indetta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ai sensi dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n.98 del 2011, convertito in legge con legge n. 111 del 2011 e conclusasi nel 2013 con le aggiudicazioni definitive a favore di 13 concessionari e sottoscrizione delle accessive convenzioni di concessione.

La società ricorrente rientra, quindi, nella categoria dei gestori e, come tale, si inserisce nella filiera degli apparecchi di gioco denominati Amusement With Prize (AWP) quale soggetto abilitato iscritto nell'apposito elenco dei soggetti che svolgono attività in materia di apparecchi con distribuzione di vincite di denaro.

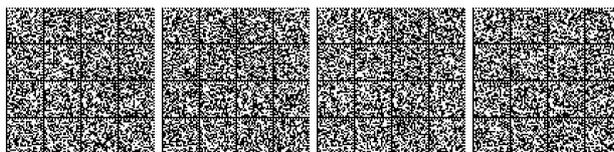
Illustra, ancora in fatto, la ricorrente, che con l'art. 1, comma 649, della legge di stabilità di cui alla legge n. 190 del 2014, sono state introdotte rilevanti modifiche nella regolazione del compenso dei concessionari e degli operatori di filiera, stabilendosi, in particolare, che, a decorrere dal 1° gennaio 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, 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.»

In attuazione di tale norma, è stato adottato il gravato decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli datato 15 gennaio 2015, con il quale è stato determinato il numero degli apparecchi riferibili a ciascuno dei concessionari ripartendo tra gli stessi, su tale base, il versamento annuale dell'importo di 500 milioni di euro in maniera proporzionale al numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario, versamento da effettuarsi nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 ed il residuo 60% entro il 31 ottobre.



Avverso tale provvedimento, nonché avverso la disciplina normativa di cui lo stesso costituisce attuazione, deduce parte ricorrente i seguenti motivi di censura:

I — Modifica sostanziale del vigente assetto concessorio e negoziale per effetto dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 e del decreto ADM 15 gennaio 2015.

Premessa la ricognizione della disciplina normativa e convenzionale del rapporto concessorio in essere per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., lamenta parte ricorrente la radicale trasformazione *in pejus* di tale disciplina per effetto delle norme introdotte dal comma 649 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 e dal decreto dell'ADM, che vanno ad incidere nei confronti di tutti gli operatori di filiera, ivi compresi i gestori, sui quali ultimi è fatto ricadere l'onere di versare ai concessionari l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di gioco, al netto delle vincite pagate, laddove in precedenza, sulla base della disciplina normativa e convenzionale, gli stessi trattenevano dall'ammontare della raccolta i propri compensi, versando le restanti somme al concessionario.

Con la nuova disciplina, con efficacia retroattiva, i compensi spettanti agli operatori di filiera vengono così trasformati in risorse statali assimilando il rapporto concessorio ad un servizio di riscossione delle entrate tributarie.

Riversandosi la prevista riduzione di 500 milioni su base annua dei compensi spettanti ai concessionari anche sugli altri operatori di filiera per effetto della prevista rinegoziazione dei rapporti con i concessionari, lamenta parte ricorrente la mancata previsione di un regime transitorio e l'alterazione del sinallagma e dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni di filiera, evidenziando il contrasto della nuova disciplina con i principi e le regole impresse ai relativi rapporti dalle convenzioni di concessione sottoscritte nel 2013, con particolare riferimento alla nozione di «importo residuo» — la cui definizione, recata dal nomenclatore unico, vale ad evidenziare il meccanismo di distribuzione dei compensi tra concessionario e gli altri operatori di filiera, essendo questo definito quale importo risultante dalla differenza tra la raccolta di gioco tramite apparecchi, le vincite erogate sugli apparecchi e le vincite pagate in sala, e il compenso contrattualmente spettante all'incaricato del versamento dell'importo medesimo — alla nozione di compenso del concessionario di cui allo schema di convenzione — determinato a titolo omnicomprensivo sulla base della raccolta di gioco al netto di quanto dovuto ad AAMS, all'Erario, agli utenti, ai soggetti abilitati contrattualizzati per la raccolta dell'importo residuo — e con altre disposizioni convenzionali che fanno riferimento, anche ai fini della responsabilità economica e finanziaria, a tali nozioni, da cui si evince il meccanismo di determinazione dei compensi e di loro ripartizione tra i soggetti della filiera.

II — L'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, come «legge-provvedimento». Illegittimità in via derivata e consequenziale.

Sostiene parte ricorrente la riconducibilità della contestata norma al novero delle «leggi-provvedimento», in quanto diretta a un numero di destinatari determinato e limitato — ovvero i concessionari e gli operatori di filiera — e avente un contenuto particolare e concreto, denunciandone la violazione dei principi che necessariamente devono presiedere a tale tipologia di leggi, quali quello di ragionevolezza e non arbitrarietà, declinati a loro volta nei principi della tutela dell'affidamento e di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico, ridondando i vizi della norma primaria in via derivata e consequenziale in vizi del decreto del 15 gennaio 2015.

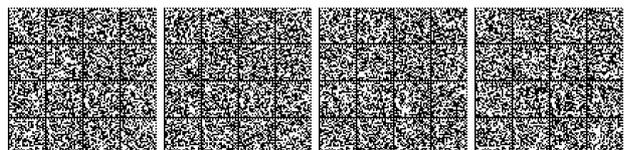
III — Violazione dei principi europei e costituzionali relativi allo '*jus variandi*' (in particolare di trasparenza, imparzialità e par condicio). Violazione dell'art. 43 della Direttiva 2014/23/UE. Violazione degli articoli 2, 30 e 143 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Ricorda parte ricorrente che lo *jus variandi* delle concessioni di servizi non è consentito ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006, mentre lo schema di convenzione non prevede la possibilità per l'Amministrazione di procedere direttamente a modifiche unilaterali, dovendo tali modifiche, anche quelle imposte da mutamenti normativi, essere regolate da apposito atto aggiuntivo integrativo della convenzione di concessione.

Richiama, inoltre, parte ricorrente i principi espressi nella Direttiva 2014/23/UE che precludono la possibilità di apportare modifiche sostanziali nei rapporti concessori ed impongono di indire una nuova procedura di aggiudicazione nelle ipotesi di modifiche o variazioni sostanziali.

IV — Violazione dei principi europei e costituzionali in materia di contratti pubblici (in particolare, legittimo affidamento, certezza delle situazioni giuridiche, adeguatezza e proporzionalità). Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione. Violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 160 del 2006.

La modifica dell'assetto concessorio e negoziale consolidatosi a seguito dell'aggiudicazione definitiva delle concessioni e la stipula delle relative convenzioni accessive e dei contratti di filiera si porrebbe, sostiene parte ricorrente, in violazione dei superiori principi, di matrice costituzionale ed europea, di certezza delle situazioni giuridiche e di legit-



timo affidamento sull'equilibrio economico e finanziario della gestione, i quali implicano la tendenziale intangibilità delle situazioni consolidate e la prevedibilità delle regole applicabili in modo da orientare le proprie scelte commerciali ed elaborare il proprio business plan, evidenziando come per gli operatori di filiera non fosse prevedibile la profonda incisione sui propri rapporti introdotta dalla contestata norma.

Tale norma, nello stabilire una riduzione fissa dei compensi, da gravare su tutti i soggetti operanti nel settore, e prevista unicamente con riferimento al comparto degli apparecchi VTL e AWP — senza interessare le altre tipologie di gioco — si porrebbe, inoltre, in contrasto con i principi consacrati nella legge n. 23 del 2014 — recante delega fiscale — di cui afferma di essere anticipazione, la quale ultima prevede che la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari debba avvenire secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate.

V — Violazione dei principi europei e costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza. Ulteriore violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Lamenta parte ricorrente la mancata previsione, nella contestata norma, di temperamenti e di forme di gradualità nell'attuazione delle nuove prescrizioni attraverso l'introduzione di un regime transitorio che consentisse agli operatori di far rientrare gli investimenti effettuati ed ammortare le spese sostenute.

Stante l'affermata efficacia retroattiva della contestata norma, denuncia ancora parte ricorrente la violazione dei limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, come integrati dai principi di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di coerenza e certezza dell'ordinamento, censurando la norma anche per il riferimento al numero di apparecchi ai fini della ripartizione della riduzione del compenso, invece che all'effettivo raccolta di gioco.

VI — Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione in relazione all'art. 8, comma 8, del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito in legge con legge n. 89 del 2014.

Rileva ancora parte ricorrente la contraddittorietà della norma in esame rispetto a quanto stabilito dall'art. 8 del decreto-legge n. 66 del 2014 che, nell'introdurre la riduzione degli importi dei contratti in essere nella misura del 5% per tutta la loro residua durata, riconosce la facoltà del prestatore di servizi di recedere dal contratto senza alcuna penalità, laddove per gli operatori di filiera la possibilità di sciogliersi dai contratti è subordinata al pagamento di ingenti penali previste dalla regolamentazione convenzionale.

VII — Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, capacità contributiva e progressività dell'imposizione (articoli 3, 23, 41, 53 e 97 della Costituzione).

Denuncia parte ricorrente l'irrazionalità della contestata norma nella parte in cui opera la distribuzione della riduzione dei compensi di 500 milioni sulla base del numero degli apparecchi riferibili ai concessionari al 31 dicembre 2014, senza quindi tener conto delle somme effettivamente introitate e ritenendo in esercizio anche apparecchi non operativi in quanto in magazzino o in manutenzione straordinaria, con conseguente illegittimità della stessa ricognizione effettuata dal decreto del 15 gennaio 2015.

Stante la natura tributaria all'intervento in questione, ne sostiene parte ricorrente la violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione in quanto misura applicata ad una sola categoria di imprese che gestiscono giochi pubblici, con conseguente arbitrarietà ed irragionevolezza del diverso trattamento agli stessi riservato.

Sostiene, ancora parte ricorrente che la contestata norma, nel prevedere che i gestori debbano versare ai concessionari tutta la raccolta delle giocate al netto delle vincite erogate, senza stabilire alcun criterio di riparto della nuova imposizione tra gestori e concessionarie e rimandando ad una futura rinegoziazione tra gli stessi la remunerazione spettante ai gestori, attribuirebbe ai concessionari un eccessivo potere negoziale nella predisposizione del contenuto dei nuovi contratti.

Lamenta, inoltre, parte ricorrente che essendo l'imposizione parametrata unicamente alla disponibilità materiale di apparecchi da gioco, senza alcuna considerazione del loro tasso di redditività — diverso peraltro tra AWP e VTL — sarebbero violati i principi di capacità contributiva e di progressività della contribuzione, il cui rispetto si pone a garanzia del principio di uguaglianza.

VIII — Violazione dei principi europei e costituzionali in materia di contratti pubblici (in particolare, di concorrenza). Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006. Violazione della normativa antitrust (legge n. 287 del 1990).

La disposta riduzione degli aggi e dei compensi per i soggetti che operano nel settore degli apparecchi AWP e VTL comporterebbe, secondo parte ricorrente, un indubbio vantaggio competitivo a favore degli altri soggetti che esercitano altre tipologie di gioco, risultando pertanto tale misura irrazionale ed arbitraria.

IX — Violazione delle libertà di impresa, di stabilimento e di prestazione dei servizi garantite a livello costituzionale ed europeo. Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006.



Sostiene parte ricorrente come la nuova disciplina non risponda ad alcun motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare la restrizione della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, non potendo ritenersi tale l'esigenza di miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica.

X — Questioni illegittimità costituzionale ed europea.

In ragione delle proposte censure, chiede parte ricorrente di disporre la disapplicazione delle disposizioni recate dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, per contrasto con il diritto europeo o la rimessione alla Corte costituzionale delle prospettate questioni di illegittimità costituzionale.

XI — Violazione degli articoli 1339 e 1342 del codice civile. Violazione dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011. Violazione dell'art. 3 dello Schema di Convenzione di Concessione.

Denuncia parte ricorrente l'illegittimità del decreto del 15 gennaio 2015 sia in quanto non preceduto dall'obbligatorio parere del Consiglio di Stato, sia in quanto non preceduto da una rinegoziazione consensuale e dall'atto aggiuntivo prescritto dallo schema di convenzione, realizzandosi, attraverso le contestate previsioni normative, un'ipotesi di eterointegrazione che potrebbe, invece, operare solo in presenza di norme imperative recanti una rigida predeterminazione dell'elemento destinato a sostituirsi alla clausola difforme.

Si sono costituite in resistenza le intime Amministrazioni eccedendo, in via preliminare, il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei ministri e contestando, con analitica memoria, la fondatezza delle argomentazioni prospettate, concludendo per il rigetto del ricorso.

Si sono costituiti in giudizio le società contro interessate Cogotech S.p.A., Admiral Gaming Network S.R.L. e Codere Network S.P.A.

Ha spiegato intervento *ad opponendum* il Codacons il quale, dopo aver nel dettaglio argomentato in ordine alla propria legittimazione, ha chiesto il rigetto del ricorso.

L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 2 aprile 2015, n. 1469, 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 30 luglio 2015, n. 10487, questa Sezione ha così disposto:

«Considerato che la società ricorrente è "gestore" 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 DM dell'Agenzia 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 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 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 alla disposta integrazione del contraddittorio.

La parte ricorrente e l'amministrazione resistente, unitamente ai controinteressati, e 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.

D I R I T T O

1. — 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, 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.



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.

2. — 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 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, 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.

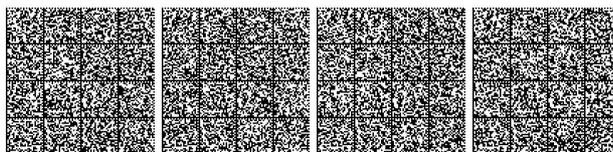
Ne consegue che, in ragione del disposto della norma di legge la cui legittimità costituzionale è in questa sede contestata, il compenso spettante all'intera filiera si ottiene sottraendo al totale delle somme raccolte non soltanto:

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, 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).



Il compenso spettante ai gestori, peraltro, essendo questi tenuti a versare l'intero ammontare della raccolta ai concessionari senza più trattene dalle somme versate quelle spettanti, è subordinato alla rinegoziazione del contratto con il concessionario imposto dalla norma di legge.

3. — 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.

3.1. — 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.

3.2. — 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 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 compressione 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 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 *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 non plausibile.

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 non plausibile 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, T.U. 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.

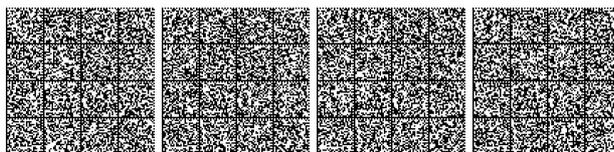
La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41, comma 1, della Costituzione che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

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 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 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 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 rinviato nel tempo, ed è subordinata alla sottoscrizione dei contratti rinegoziati con gli stessi.

I precetti *de quibus*, quindi, si rivelano 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.

4. — 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 remissione 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 - Roma - Sezione Seconda - Interlocutoriamente pronunciando sul ricorso n. 2325/2015 R.G., come in epigrafe proposto, così statuisce:

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;

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

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;

Elena Stanizzi, Consigliere, Estensore;

Carlo Polidori, Consigliere.

Il Presidente: D'AGOSTINO

L'estensore: STANIZZI



N. 159

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Soc. Sale giochi Barsanti (SGB) Srl contro 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 1989 del 2015, proposto da:

SOC Sale giochi Barsanti (SGB) S.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Cino Benelli, Federico Mazzella, con domicilio eletto presso Federico Mazzella in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 1;

contro Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia delle dogane e dei monopoli, 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 Cogetech S.P.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso Carlo Geronimo Cardia in Roma, Viale dei Parioli, 24;

— Admiral Gaming Network S.r.l. (già G. Matica s.r.l.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Filippo Lattanzi, Diego Campugiani, Claudia Ciccolo, Francesco Cardarelli, con domicilio eletto presso Studio legale Lattanzi - Cardarelli in Roma, Via G. Pierluigi Da Palestrina, 47;

— Codere Network S.P.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Claudia Ciccolo, Diego Campugiani, Filippo Lattanzi, Francesco Cardarelli, con domicilio - eletto presso Studio Legale Lattanzi - Cardarelli in Roma, Via G. Pierluigi Da Palestrina, 47;

— Soc B Plus Gioco Legale Limited;

— Lottomatica Videolot Rete S.p.A.;

— Sisal Entertainment S.p.A.;

— Cirsa Italia S.p.A.;

— Gamenet S.p.A.;

— HBG Connex S.p.A.;

— Netwin Italia S.p.A.;

— SNAI S.p.A.;

— INTRALOT Gaming Machine S.p.A.;

— NTS Network S.p.A.;

per l'annullamento, la disapplicazione e la declaratoria di illegittimità costituzionale ed europea:

— del decreto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli prot. n. 4076/RU del 15 gennaio 2015, recante la ricognizione del numero apparecchi riferibili a ciascun concessionario ai fini della ripartizione del versamento dell'importo previsto dall'art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014 n. 190, posto a carico dei concessionari e soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del Testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931;

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

— del decreto AAMS prot. n. 2011/30582/giochi/ADT del 5 agosto 2011, recante l'approvazione dello schema di convenzione per l'affidamento della concessione avente ad oggetto la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da divertimento e intrattenimento previsti dall'art. 100, comma 6, del T.U.L.P.S.;



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, della Presidenza del Consiglio dei ministri, di Cogetech S.p.A., di Admiral Gaming Network S.r.l. (già G. Matica. s.r.l.) e di Codere Network S.p.A.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premette in fatto la società odierna ricorrente di svolgere — sulla base di specifica abilitazione derivante dall'iscrizione in apposito elenco — l'attività di raccolta delle giocate tramite apparecchi da gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. per conto dei concessionari individuati all'esito della procedura ad evidenza pubblica indetta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli ai sensi dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito in legge con legge n. 111 del 2011 e conclusasi nel 2013 con le aggiudicazioni definitive a favore di 13 concessionari e sottoscrizione delle accessive convenzioni di concessione.

La società ricorrente rientra, quindi, nella categoria dei gestori e, come tale, si inserisce nella filiera degli apparecchi di gioco denominati Amusement With Prize (AWP) quale soggetto abilitato iscritto nell'apposito elenco dei soggetti che svolgono attività in materia di apparecchi con distribuzione di vincite di denaro.

Illustra, ancora in fatto, la ricorrente, che con l'art. 1, comma 649, della legge di stabilità di cui alla legge n. 190 del 2014, sono state introdotte rilevanti modifiche nella regolazione del compenso dei concessionari e degli operatori di filiera, stabilendosi, in particolare, che, a decorrere dall'1° gennaio 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, è stabilita in 500 milioni di giuro 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. Conseguente 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, ciascuna 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 compenso dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati.»

In attuazione di tale norma, è stato adottato il gravato decreto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli datato 15 gennaio 2015, con il quale è stato determinato il numero degli apparecchi riferibili a ciascuno dei concessionari ripartendo tra gli stessi, su tale base, il versamento annuale dell'importo di 500 milioni di euro in maniera proporzionale al numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario, versamento da effettuarsi nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 ed il residuo 60% entro il 31 ottobre.

Avverso tale provvedimento, nonché avverso la disciplina normativa di cui lo stesso costituisce attuazione, deduce parte ricorrente i seguenti motivi di censura:

I — Illegittima modifica sostanziale del vigente assetto concessorio per effetto dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 e del decreto ADM 15 gennaio 2015.



Premessa la ricognizione della disciplina normativa e convenzionale del rapporto concessorio in essere per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., lamenta parte ricorrente la radicale trasformazione *in pejus* di tale disciplina per effetto delle norme introdotte dal comma 649 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 e dal decreto dell'ADM, che vanno ad incidere nei confronti di tutti gli operatori di filiera, ivi compresi i gestori, sui quali ultimi è fatto ricadere l'onere di versare ai concessionari l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di gioco, al netto delle vincite pagate, laddove in precedenza, sulla base della disciplina normativa e convenzionale, stessi trattenevano dall'ammontare della raccolta i propri compensi, versando le restanti somme al concessionario.

Con la nuova disciplina, con efficacia retroattiva, i compensi spettanti agli operatori di filiera vengono così trasformati in risorse statali assimilando il rapporto concessorio ad un servizio di riscossione delle entrate tributarie.

Riversandosi la prevista riduzione di 500 milioni su base annua dei compensi spettanti ai concessionari anche sugli altri operatori di filiera per effetto della prevista rinegoziazione dei rapporti con i concessionari, lamenta parte ricorrente la mancata previsione di un regime transitorio e l'alterazione del sinallagma e dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni di filiera, evidenziando il contrasto della nuova disciplina con principi e le regole impresse ai relativi rapporti dalle convenzioni di concessione sottoscritte nel 2013, con particolare riferimento alla nozione di 'importo residuo' — la cui definizione, recata dal nomenclatore unico, vale ad evidenziare il meccanismo di distribuzione dei compensi tra concessionario e gli altri operatori di filiera, essendo questo definito quale importo risultante dalla differenza tra la raccolta di gioco tramite apparecchi, le vincite erogate sugli apparecchi e le vincite pagate in sala, e il compenso contrattualmente spettante all'incaricato del versamento dell'importo medesimo — alla nozione di riscossioni del concessionario e con altre disposizioni convenzionali che fanno riferimento, anche ai fini della responsabilità economica e finanziaria, a tali nozioni, da cui si evince meccanismo di determinazione dei compensi e di loro ripartizione tra i soggetti della filiera.

II — Sulla qualificazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, alla stregua di 'legge-provvedimento'. Illegittimità in via derivata e consequenziale.

Sostiene parte ricorrente la riconducibilità della contestata norma al novero delle 'leggi-provvedimento', in quanto diretta a un numero di destinatari determinato e limitato — ovvero i concessionari e gli operatori di filiera — e avente un contenuto particolare e concreto, denunciandone la violazione dei principi che necessariamente devono presiedere a tale tipologia di leggi, quali quello di ragionevolezza e non arbitrarietà, declinati a loro volta nei principi della tutela dell'affidamento e di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico, ridondando i vizi della norma primaria in via derivata e consequenziale in vizi del decreto del 15 gennaio 2015.

II.A — Violazione dei principi europei e costituzionali relativi allo '*jus variandi*' (in particolare di trasparenza, imparzialità e *par condicio*). Violazione dell'art. 43 della Direttiva 2014/23/UE. Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006. Violazione dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 90, convertito nella legge n. 111 del 2011. Ricorda parte ricorrente che lo *jus variandi* delle concessioni di servizi non è consentito ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006, mentre lo schema di convenzione non prevede la possibilità per l'Amministrazione di procedere direttamente a modifiche unilaterali, dovendo tali modifiche, anche quelle imposte da mutamenti normativi, essere regolate da apposito atto aggiuntivo integrativo della convenzione di concessione.

Richiama, inoltre, parte ricorrente i principi espressi nella Direttiva 2014/23/UE che precludono la possibilità di apportare modifiche sostanziali nei rapporti concessori ed impongono di indire una nuova procedura di aggiudicazione nelle ipotesi di modifiche o variazioni sostanziali.

— Violazione dei principi europei e costituzionali in materia di contratti pubblici (in particolare, legittimo affidamento, certezza delle situazioni giuridiche, adeguatezza e proporzionalità). Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 160 del 2006. Violazione dell'art. 8, comma 8, del decreto-legge n. 66 del 2014 convertito nella legge n. 89 del 2014. Violazione dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011.

La modifica, dell'assetto concessionario e negoziale consolidatosi a seguito dell'aggiudicazione definitiva delle concessioni e la stipula delle relative convenzioni accessive e dei contratti di filiera si porrebbe, sostiene parte ricorrente, in violazione dei superiori principi, di matrice costituzionale ed europea, di certezza delle situazioni giuridiche e di legittimo affidamento sull'equilibrio economico e finanziario della gestione, i quali implicano la tendenziale intangibilità delle situazioni consolidate e la prevedibilità delle regole applicabili in modo da orientare le proprie scelte commerciali ed elaborare il proprio *business plan*, evidenziano come per gli operatori di filiera non fosse prevedibile la profonda incisione; sui propri rapporti introdotta dalla contestata norma.



Tale norma, nello stabilire una riduzione fissa dei compensi, da gravare su tutti i soggetti operanti nel settore, e prevista unicamente con riferimento al compatto degli apparecchi VTL e AWP — senza interessare le altre tipologie di gioco — si porrebbe, inoltre, in contrasto con i principi consacrati nella legge n. 23 del 2014 — recante delega fiscale — di cui afferma di essere anticipazione, la quale ultima prevede che la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari debba avvenire secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate,

Lamenta, inoltre, parte ricorrente la mancata previsione, nella contestata norma, di temperamenti e di forme di gradualità nell'attuazione delle nuove prescrizioni attraverso l'introduzione di un regime transitorio che consentisse agli operatori di far rientrare gli investimenti effettuati ed ammortare le spese sostenute.

Stante l'affermata efficacia retroattiva della contestata norma, denuncia ancora parte ricorrente la violazione dei limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, come integrati dai principi di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di coerenza e certezza dell'ordinamento.

Rileva ancora parte ricorrente la contraddittorietà della norma in esame rispetto a quanto stabilito dall'art. 8 del decreto-legge n. 66 del 2014 che, nell'introdurre la riduzione degli importi dei contratti in essere nella misura del 5% per tutta la loro residua durata, riconosce la facoltà del prestatore di servizi di recedere dal contratto senza alcuna penalità, laddove per gli operatori di filiera la possibilità di sciogliersi dai contratti è subordinata al pagamento di ingenti penali previste dalla regolamentazione convenzionale.

II.C — Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, capacità contributiva e progressività dell'imposizione (articoli 3, 23, 41, 53 e 97 della Costituzione) anche alla luce di quanto disposto dall'art. 14, comma 2, lettera g) della legge n. 23 del 2014.

Denuncia parte ricorrente l'irrazionalità della contestata norma nella parte in cui opera la distribuzione della riduzione dei compensi di 500 milioni sulla base del numero degli apparecchi riferibili ai concessionari al 31 dicembre 2014, senza quindi tener conto delle somme effettivamente introitate e ritenendo in esercizio anche apparecchi non operativi in quanto in magazzino o in manutenzione straordinaria, con conseguente illegittimità della stessa ricognizione effettuata dal decreto del 15 gennaio 2015.

Per l'ipotesi in cui dovesse attribuirsi natura tributaria all'intervento in questione, ne sostiene parte ricorrente la violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione in quanto misura applicata ad una sola categoria di imprese che gestiscono giochi pubblici, con conseguente arbitrarietà ed irragionevolezza del diverso trattamento agli stessi riservato.

Sostiene, ancora parte ricorrente che la contestata norma, nel prevedere che i gestori debbano versare ai concessionari tutta la raccolta delle giocate al netto delle vincite erogate, senza stabilire alcun criterio di riparto della nuova imposizione tra gestori e concessionarie e rimandando ad una futura rinegoziazione tra gli stessi la remunerazione spettante ai gestori, attribuirebbe ai concessionari un eccessivo potere negoziale nella predisposizione del contenuto dei nuovi contratti.

Lamenta, inoltre, parte ricorrente che essendo l'imposizione parametrata unicamente alla disponibilità materiale di apparecchi da gioco, senza alcuna considerazione del loro tasso di redditività diverso peraltro tra AWP e VTL — sarebbero violati i principi di capacità contributiva e di progressività della contribuzione, il cui rispetto si pone a garanzia del principio di uguaglianza.

II.D — Violazione dei principi europei e costituzionali in materia di contratti pubblici (in particolare, di concorrenza). Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006. Violazione della normativa antitrust (legge n. 287 del 1990). Violazione dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011.

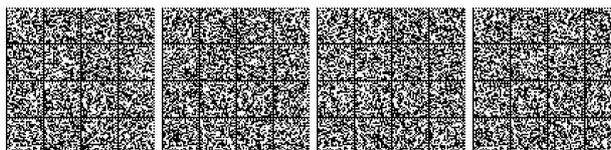
La disposta riduzione degli aggi e dei compensi per i soggetti che operano nel settore degli apparecchi AWP e VTL comporterebbe, secondo parte ricorrente, un indubbio vantaggio competitivo a favore degli altri soggetti che esercitano altre tipologie di gioco, risultando pertanto tale misura irrazionale ed arbitraria.

II.E — Violazione delle libertà di impresa, di stabilimento e di prestazione dei servizi garantite a livello costituzionale ed europeo. Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Sostiene parte ricorrente come la nuova disciplina non risponda ad alcun motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare la restrizione della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, non potendo ritenersi tale l'esigenza di miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica.

II.F — Questioni illegittimità costituzionale ed europea.

In ragione delle proposte censure, chiede parte ricorrente di disporre la disapplicazione delle disposizioni recate dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, per contrasto con il diritto europeo o la rimessione alla Corte costituzionale delle prospettate questioni di illegittimità costituzionale.



III — Violazione degli articoli 1339 e 1342 del codice civile. Violazione dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011. Violazione dell'art. 3 dello Schema di convenzione di concessione.

Denuncia parte ricorrente l'illegittimità del decreto del 15 gennaio 2015 sia in quanto non preceduto dall'obbligatorio parere del Consiglio di Stato, sia in quanto non preceduto da una rinegoziazione consensuale e dall'atto aggiuntivo prescritto dallo schema di convenzione, realizzandosi, attraverso le contestate previsioni normative, un'ipotesi di e-teointegrazione che potrebbe, invece, operare solo in presenza di norme imperative recanti una rigida predeterminazione dell'elemento destinato a sostituirsi alla clausola difforme.

Si sono costituite in resistenza le intime amministrazioni eccependo, in via preliminare, il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei ministri e contestando, con analitica memoria, la fondatezza delle argomentazioni prosettate, concludendo per il rigetto del ricorso. Si sono costituiti in giudizio le società contro interessate Cogotech S.p.A., Admiral Gaming Network S.R.L. e Codere Network S.P.A. L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 2 aprile 2015 n. 1466 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 30 luglio 2015, n. 10485, questa Sezione ha così disposto:

«Visto che le società 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 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 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, 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 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 alla disposta integrazione del contraddittorio.

La parte ricorrente e l'amministrazione resistente, unitamente ai contro interessati, 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.

DIRITTO

1 — 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 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;

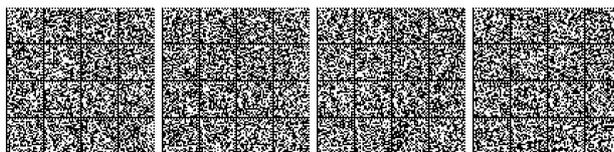
— gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, decreto-legge n. 269 del 2013, convertito con legge n. 326 del 2013, e dell'art. 1, comma 531, della legge n. 266 del 2005, attualmente pari al 13% delle giocate per gli apparecchi AWP ed al 5% delle giocate per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

Il compenso spettante ai gestori, come detto, è pattuito in contratti di diritto 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.

2 — 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 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 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, 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, 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).

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.

3. 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.

3.1 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.



3.2 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 contenimento 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 compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate 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 l'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 regolamento deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi 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 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 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 ai 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 *ictu oculi* violativo del principio di proporzionalità, vale a dire del «limite della proporzionalità dell'incisione rispetto 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 quali 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 dai giudizi 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.

Senonchè, 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 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, 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 non plausibile.

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 non plausibile il criterio scelto dal legislatore.

La violazione del principio di ragionevolezza 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 destinato 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, Costituzionale, 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 Costituzionale, 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 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, determinerebbe 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 pre-



detti 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 incomprimibile 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 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 rinviato nel tempo, ed è subordinata alla sottoscrizione dei contratti rinegoziati con gli stessi.

I precetti *de quibus*, quindi, si rivelano 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. 4. 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 remissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Cost., 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 Roma - Sezione seconda

Interlocutoriamente pronunciando sul ricorso N. 1989/2015 R.G. come in epigrafe proposto, così statuisce:

— *dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 41, primo comma, 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;*

— *riserva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;*

— *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

Elena Stanizzi, Consigliere, estensore

Carlo Polidori, Consigliere

Il Presidente: D'AGOSTINO

L'estensore: STANIZZI



N. 160

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Soc. Ricreativo B Spa e Soc. Magic Games Sas di A. Malfatti e M. Della Seta & C. contro 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 1987 del 2015, proposto da: Soc. Ricreativo B S.p.A. e Soc. Magic Games Sas di A. Malfatti e M. Della Seta & C., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentate e difese dagli avv. Cino Benelli, Federico Mazzella, con domicilio eletto presso Federico Mazzella in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 1;

Contro Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, 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 n. 12;

Nei confronti di Cogetech S.p.A. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso Carlo Geronimo Cardia in Roma, via dei Parioli n. 24; Admiral Gaming Network S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Filippo Lattanzi, Diego Campugiani, Claudia Ciccolo, Francesco Cardarelli, con domicilio eletto presso studio legale Lattanzi - Cardarelli in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina n. 47; Codere Network S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Claudia Ciccolo, Diego Campugiani, Filippo Lattanzi, Francesco Cardarelli, con domicilio eletto presso studio legale Lattanzi - Cardarelli in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina n. 47; Soc. B Plus Gioco Legale Limited; Lottomatica Videolot S.p.A.; Sisal Entertainment S.p.A.; Cirsa Italia S.p.A.; Gamenet S.p.A.; HBG Connex S.p.A.; Netwin Italia S.p.A.; Snai S.p.A.; Intralot Gaming Machine S.p.A.; NTS Network S.p.A.;

Per l'annullamento, la disposizione, la declaratoria di illegittimità costituzionale ed europea:

del decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prot. n. 4076/RU del 15 gennaio 2015, recante la ricognizione del numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario ai fini della ripartizione del versamento dell'importo previsto dall'art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014 n. 190, posto a carico dei concessionari e soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del Testo Unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931;

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

del decreto AAMS prot. n. 2011/30582/giochi/ADI del 5 agosto 2011, recante l'approvazione dello schema di convenzione per l'affidamento della concessione avente ad oggetto la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da divertimento e intrattenimento previsti dall'art. 100, comma 6, del T.U.L.P.S.;

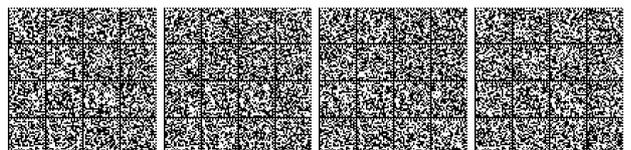
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, della Presidenza del Consiglio dei ministri, di Cogetech S.p.A., di Admiral Gaming Network S.r.l. e di Codere Network S.p.A.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nei verbale.



Premettendo in fatto le società odierne ricorrenti di svolgere - sulla base di specifica abilitazione derivante dall'iscrizione in apposito elenco - l'attività di raccolta delle giocate tramite apparecchi da gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. per conto dei concessionari individuati all'esito della procedura ad evidenza pubblica indetta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ai sensi dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito in legge con legge n. 111 del 2011 e conclusasi nel 2013 con le aggiudicazioni definitive a favore di 13 concessionari e sottoscrizione delle accessive convenzioni di concessione.

Le società ricorrenti rientrano, quindi, nella categoria dei gestori e, come tali, si inseriscono nella filiera degli apparecchi di gioco denominati Amusement With Prize (AWP) quali soggetti abilitati iscritti nell'apposito elenco dei soggetti che svolgono attività in materia di apparecchi con distribuzione di vincite di denaro.

Illustrano, ancora in fatto, le ricorrenti, che con l'art. 1, comma 649, della legge di stabilità di cui alla legge n. 190 del 2014, sono state introdotte rilevanti modifiche nella regolazione del compenso dei concessionari e degli operatori di filiera, stabilendosi, in particolare, che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, "Ai 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 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."

In attuazione di tale norma, è stato adottato il gravato decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli datato 15 gennaio 2015, con il quale è stato determinato il numero degli apparecchi riferibili a ciascuno dei concessionari ripartendo tra gli stessi, su tale base, il versamento annuale dell'importo di 500 milioni di euro in maniera proporzionale al numero di apparecchi riferibili a ciascun concessionario, versamento da effettuarsi nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 ed il residuo 60% entro il 31 ottobre.

Avverso tale provvedimento, nonché avverso la disciplina normativa di cui lo stesso costituisce attuazione, deduce parte ricorrente i seguenti motivi di censura:

I - Illegittima modifica sostanziale del vigente assetto concessorio per effetto dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 e del decreto ADM 15 gennaio 2015.

Premessa la ricognizione della disciplina normativa e convenzionale del rapporto concessorio in essere per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., lamenta parte ricorrente la radicale trasformazione *in pejus* di tale disciplina per effetto delle norme introdotte dal comma 649 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 e dal decreto dell'ADM, che vanno ad incidere nei confronti di tutti gli operatori di filiera, ivi compresi i gestori, sui quali ultimi è fatto ricadere l'onere di versare ai concessionari l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di gioco, al netto delle vincite pagate, laddove in precedenza, sulla base della disciplina normativa e convenzionale, gli stessi trattenevano dall'ammontare della raccolta i propri compensi, versando le restanti somme al concessionario.

Con la nuova disciplina, con efficacia retroattiva, i compensi spettanti agli operatori di filiera vengono così trasformati in risorse statali assimilando il rapporto concessorio ad un servizio di riscossione delle entrate tributarie.



Riversandosi la prevista riduzione di 500 milioni su base annua dei compensi spettanti ai concessionari anche sugli altri operatori di filiera per effetto della prevista rinegoziazione dei rapporti con i concessionari, lamenta parte ricorrente la mancata previsione di un regime transitorio e l'alterazione del sinallagma e dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni di filiera, evidenziando il contrasto della nuova disciplina con i principi e le regole impresse ai relativi rapporti dalle convenzioni di concessione sottoscritte nel 2013, con particolare riferimento alla nozione di "importo residuo" – la cui definizione, recata dal nomenclatore unico, vale ad evidenziare il meccanismo di distribuzione dei compensi tra concessionario e gli altri operatori di filiera, essendo questo definito quale importo risultante dalla differenza tra la raccolta di gioco tramite apparecchi, le vincite erogate sugli apparecchi e le vincite pagate in sala, e il compenso contrattualmente spettante all'incaricato del versamento dell'importo medesimo - alla nozione di compenso del concessionario di cui allo schema di convenzione – determinato a titolo omnicomprensivo sulla base della raccolta di gioco al netto di quanto dovuto ad AAMS, all'Erario, agli utenti, ai soggetti abilitati contrattualizzati per la raccolta dell'importo residuo – e con altre disposizioni convenzionali che fanno riferimento, anche ai fini della responsabilità economica e finanziaria, a tali nozioni, da cui si evince il meccanismo di determinazione dei compensi e di loro ripartizione tra i soggetti della filiera.

II - Sulla qualificazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, alla stregua di "legge-provvedimento". Illegittimità in via derivata e consequenziale.

Sostiene parte ricorrente la riconducibilità della contestata norma al novero delle "leggi-provvedimento", in quanto diretta a un numero di destinatari determinato e limitato - ovvero i concessionari e gli operatori di filiera - e avente un contenuto particolare e concreto, denunciandone la violazione dei principi che necessariamente devono presiedere a tale tipologia di leggi, quali quello di ragionevolezza e non arbitrarietà, declinati a loro volta nei principi della tutela dell'affidamento e di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico, ridondando i vizi della norma primaria in via derivata e consequenziale in vizi del decreto del 15 gennaio 2015.

II.A - Violazione dei principi europei e costituzionali relativi allo "*jus variandi*" (in particolare di trasparenza, imparzialità e par condicio). Violazione dell'art. 43 della direttiva 2014/23/UE. Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006. Violazione dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 90, convertito nella legge n. 111 del 2011.

Ricorda parte ricorrente che lo *jus variandi* delle concessioni di servizi non è consentito ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006, mentre lo schema di convenzione non prevede la possibilità per l'Amministrazione di procedere direttamente a modifiche unilaterali, dovendo tali modifiche, anche quelle imposte da mutamenti normativi, essere regolate da apposito atto aggiuntivo integrativo della convenzione di concessione.

Richiama, inoltre, parte ricorrente i principi espressi nella direttiva 2014/23/UE che precludono la possibilità di apportare modifiche sostanziali nei rapporti concessori ed impongono di indire una nuova procedura di aggiudicazione nelle ipotesi di modifiche o variazioni sostanziali.

II.B - Violazione dei principi europei e costituzionali in materia di contratti pubblici (in particolare, legittimo affidamento, certezza delle situazioni giuridiche, adeguatezza e proporzionalità). Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 160 del 2006. Violazione dell'art. 8, comma 8, del decreto-legge n. 66 del 2014 convertito nella legge n. 89 del 2014. Violazione dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011.

La modifica dell'assetto concessorio e negoziale consolidatosi a seguito dell'aggiudicazione definitiva delle concessioni e la stipula delle relative convenzioni accessive e dei contratti di filiera si porrebbe, sostiene parte ricorrente, in violazione dei superiori principi, di matrice costituzionale ed europea, di certezza delle situazioni giuridiche e di legittimo affidamento sull'equilibrio economico e finanziario della gestione, i quali implicano la tendenziale intangibilità delle situazioni consolidate e la prevedibilità delle regole applicabili in modo da orientare le proprie scelte commerciali ed elaborare il proprio business plan, evidenziando come per gli operatori di filiera non fosse prevedibile la profonda incisione sui propri rapporti introdotta dalla contestata norma.

Tale norma, nello stabilire una riduzione fissa dei compensi, da gravare su tutti i soggetti operanti nel settore, e prevista unicamente con riferimento al comparto degli apparecchi VTL e AWP - senza interessare le altre tipologie di gioco - si porrebbe, inoltre, in contrasto con i principi consacrati nella legge n. 23 del 2014 – recante delega fiscale – di cui afferma di essere anticipazione, la quale ultima prevede che la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari debba avvenire secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate.

Lamenta, inoltre, parte ricorrente la mancata previsione, nella contestata norma, di temperamenti e di forme di gradualità nell'attuazione delle nuove prescrizioni attraverso l'introduzione di un regime transitorio che consentisse agli operatori di far rientrare gli investimenti effettuati ed ammortare le spese sostenute.



Stante l'affermata efficacia retroattiva della contestata norma, denuncia ancora parte ricorrente la violazione dei limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, come integrati dai principi di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di coerenza e certezza dell'ordinamento.

Rileva ancora parte ricorrente la contraddittorietà della norma in esame rispetto a quanto stabilito dall'art. 8 del decreto-legge n. 66 del 2014 che, nell'introdurre la riduzione degli importi dei contratti in essere nella misura del 5% per tutta la loro residua durata, riconosce la facoltà del prestatore di servizi di recedere dal contratto senza alcuna penalità, laddove per gli operatori di filiera la possibilità di sciogliersi dai contratti è subordinata al pagamento di ingenti penali previste dalla regolamentazione convenzionale.

II.C - Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, capacità contributiva e progressività dell'imposizione (articoli 3, 23, 41, 53 e 97 della Costituzione) anche alla luce di quanto disposto dall'art. 14, comma 2, lettera g) della legge n. 23 del 2014.

Denuncia parte ricorrente l'irrazionalità della contestata norma nella parte in cui opera la distribuzione della riduzione dei compensi di 500 milioni sulla base del numero degli apparecchi riferibili ai concessionari al 31 dicembre 2014, senza quindi tener conto delle somme effettivamente introitate e ritenendo in esercizio anche apparecchi non operativi in quanto in magazzino o in manutenzione straordinaria, con conseguente illegittimità della stessa ricognizione effettuata dal decreto del 15 gennaio 2015.

Per l'ipotesi in cui dovesse attribuirsi natura tributaria all'intervento in questione, ne sostiene parte ricorrente la violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione in quanto misura applicata ad una sola categoria di imprese che gestiscono giochi pubblici, con conseguente arbitrarietà ed irragionevolezza del diverso trattamento agli stessi riservato.

Sostiene, ancora parte ricorrente che la contestata norma, nel prevedere che i gestori debbano versare ai concessionari tutta la raccolta delle giocate al netto delle vincite erogate, senza stabilire alcun criterio di riparto della nuova imposizione tra gestori e concessionarie e rimandando ad una futura rinegoziazione tra gli stessi la remunerazione spettante ai gestori, attribuirebbe ai concessionari un eccessivo potere negoziale nella predisposizione del contenuto dei nuovi contratti.

Lamenta, inoltre, parte ricorrente che essendo l'imposizione parametrata unicamente alla disponibilità materiale di apparecchi da gioco, senza alcuna considerazione del loro tasso di redditività – diverso peraltro tra AWP e VTL – sarebbero violati i principi di capacità contributiva e di progressività della contribuzione, il cui rispetto si pone a garanzia del principio di uguaglianza.

II.D - Violazione dei principi europei e costituzionali in materia di contratti pubblici (in particolare, di concorrenza). Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006. Violazione della normativa antitrust (legge n. 287 del 1990). Violazione dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011.

La disposta riduzione degli aggi e dei compensi per i soggetti che operano nel settore degli apparecchi AWP e VTL comporterebbe, secondo parte ricorrente, un indubbio vantaggio competitivo a favore degli altri soggetti che esercitano altre tipologie di gioco, risultando pertanto tale misura irrazionale ed arbitraria.

II.E - Violazione delle libertà di impresa, di stabilimento e di prestazione dei servizi garantite a livello costituzionale ed europeo.

Violazione degli articoli 2 e 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Sostiene parte ricorrente come la nuova disciplina non risponda ad alcun motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare la restrizione della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, non potendo ritenersi tale l'esigenza di miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica.

II.F - Questioni illegittimità costituzionale ed europea.

In ragione delle proposte censure, chiede parte ricorrente di disporre la disapplicazione delle disposizioni recate dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, per contrasto con il diritto europeo o la rimessione alla Corte costituzionale delle prospettate questioni di illegittimità costituzionale.

III - Violazione degli articoli 1339 e 1342 del codice civile. Violazione dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011. Violazione dell'art. 3 dello Schema di Convenzione di Concessione.

Denuncia parte ricorrente l'illegittimità del decreto del 15 gennaio 2015 sia in quanto non preceduto dall'obbligatorio parere del Consiglio di Stato, sia in quanto non preceduto da una rinegoziazione consensuale e dall'atto aggiuntivo prescritto dallo schema di convenzione, realizzandosi, attraverso le contestate previsioni normative, un'ipotesi di e-tointegrazione che potrebbe, invece, operare solo in presenza di norme imperative recanti una rigida predeterminazione dell'elemento destinato a sostituirsi alla clausola difforme.



Si sono costituite in resistenza le intime Amministrazioni eccettuando, in via preliminare, il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei ministri e contestando, con analitica memoria, la fondatezza delle argomentazioni prospettate, concludendo per il rigetto del ricorso.

Si sono costituiti in giudizio le società contro interessate Cogotech S.p.A., Admiral Gaming Network S.r.l. e Codere Network S.p.A.

L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 2 aprile 2015 n. 1477 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 30 luglio 2015, n. 10485, questa Sezione ha così disposto:

“Visto che le società 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 DM dell'Agenzia 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 contro-interessati 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 alla disposta integrazione del contraddittorio.

La parte ricorrente e l'amministrazione resistente, unitamente ai contro interessati e 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.



DIRITTO

1 - 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, 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.

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.

2 - 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 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, 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, 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, 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.

3. 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.

3.1 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.

3.2 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 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 *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, assurto 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.

Sennonchè, 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 non plausibile.

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 non plausibile 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, 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 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 rinviato nel tempo, ed è subordinata alla sottoscrizione dei contratti rinegoziati con gli stessi.

I precetti *de quibus*, quindi, si rivelano 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.

4. 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 remissione 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, Roma - Sezione Seconda, interlocutoriamente pronunciando sul ricorso n. 1987/2015 R.G., come in epigrafe proposto, così statuisce:

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;

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

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;

Elena Stanizzi, Consigliere, Estensore;

Carlo Polidori, Consigliere.

Il presidente: D'AGOSTINO

L'estensore: STANIZZI

16C00222

N. 161

*Ordinanza del 19 maggio 2016 del G.I.P. del Tribunale di Venezia
nel procedimento penale a carico di Canton Davide e Canton Rodolfo*

Processo penale - Procedimento per decreto - Giudizio conseguente all'opposizione - Competenza del giudice per le indagini preliminari a celebrare i riti alternativi e ad emettere il decreto di giudizio immediato anche per i reati a citazione diretta.

– Codice di procedura penale, art. 464.

TRIBUNALE DI VENEZIA

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice, dott.ssa Giuliana Galasso,
premesse che:

in data 18 febbraio 2015 il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Venezia ha emesso decreto penale di condanna nei confronti di Canton Davide e Canton Rodolfo, imputati del reato di lesioni colpose commesso in data 21 ottobre 2013, punito con pena fino ad un anno di reclusione e dunque a citazione diretta;

il decreto è stato notificato agli imputati il 30 settembre 2015 e, nei termini, il difensore ha fatto richiesta per entrambi di applicazione della pena nella misura finale di giorni 40 di reclusione, il pubblico ministero ha prestato il consenso ed è stata fissata per la decisione, l'udienza odierna;



preliminarmente solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 464 del codice di procedura penale nella parte in cui secondo l'interpretazione ormai indiscussa attribuisce la competenza alla celebrazione dei riti alternativi e alla emissione del decreto di GI al giudice per le indagini preliminari anche per i reati a citazione diretta (e non solo per quelli che prevedono il rinvio a giudizio in udienza preliminare) per contrasto con l'art. 25 della Costituzione per il quale «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.»

Prima della riforma del giudice unico il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale e il Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura emettevano, a richiesta del pubblico ministero, il decreto penale di condanna per i reati di rispettiva competenza;

Per i reati di competenza del Tribunale l'imputato poteva chiedere con l'atto di opposizione, ai sensi dell'art. 463 del codice di procedura penale nella formulazione allora vigente, i riti alternativi al giudice che aveva emesso il decreto, ovvero al giudice per le indagini preliminari che era comunque il giudice competente per la trattazione dei riti alternativi nell'udienza preliminare, anche dopo l'esercizio dell'azione penale nelle forme ordinarie della richiesta di rinvio a giudizio.

Se l'imputato si opponeva senza optare per i riti alternativi, il Giudice per le indagini preliminari emetteva il decreto di Giudizio Immediato.

Nei procedimenti di competenza del Pretore era il giudice per le indagini preliminari presso la Pretura ad emettere il decreto penale di condanna ai sensi dell'art. 554, c. 1° del codice di procedura penale e, in caso di opposizione a celebrare i riti alternativi, ai sensi dell'art. 565 del codice di procedura penale.

Se invece di optare per il rito speciale, il pubblico ministero avesse proceduto col rito ordinario emettendo il decreto di citazione a giudizio (il procedimento presso la Pretura non prevedeva l'udienza preliminare) gli eventuali riti alternativi che l'imputato poteva richiedere entro 15 giorni dalla notifica del decreto erano, comunque, di competenza del giudice delle indagini preliminari, per l'espresso disposto degli articoli 555 e segg. del codice di procedura penale nella formulazione all'epoca vigente.

Sia per i reati di competenza del Tribunale, sia per quelli di competenza del Pretore, sia che il pubblico ministero avesse scelto il procedimento per decreto sia che avesse optato per il rito ordinario provvedeva in ogni caso sui riti alternativi il giudice per le indagini preliminari. Il sistema era coerente.

Con la riforma del giudice unico, attuata con decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 «Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado» e con la legge 16 dicembre 1999, n. 479 «Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale ...» il legislatore ha però innovato, tra l'altro, sulla competenza alla trattazione dei riti alternativi, dopo l'esercizio dell'azione penale.

Mentre per i reati per i quali è prevista l'udienza preliminare, il Giudice per le indagini preliminari è rimasto competente alla trattazione, in tale udienza, dei riti alternativi, per i reati a citazione diretta ex art. 550 del codice di procedura penale i riti alternativi, dopo l'esercizio dell'azione penale con l'emissione da parte del pubblico ministero del decreto di citazione a giudizio, sono di competenza del Tribunale Monocratico: gli articoli 552 e 555 del codice di procedura penale stabiliscono che la richiesta di riti alternativi vada formulata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento e naturalmente a decidere è il giudice del dibattimento.

L'art. 464 del codice di procedura penale stabilisce che dopo l'emissione del decreto penale di condanna - attribuita alla competenza del giudice per le indagini preliminari, a prescindere dalle modalità ordinarie di esercizio dell'azione penale - «se l'opponente ha chiesto il giudizio immediato il giudice emette decreto a norma dell'art. 456 comma 3 e 5» del codice di procedura penale e trattiene gli atti per la celebrazione dei riti alternativi ove l'imputato ne abbia fatto richiesta e vi sia, per l'applicazione pena, il consenso del pubblico ministero.

L'art. 557 - Procedimento per decreto - inserito nel libro VIII che disciplina il procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica stabilisce analogamente che «1. Con l'atto di opposizione l'imputato chiede al giudice di emettere il decreto di citazione a giudizio ovvero chiede il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 o presenta domanda di oblazione. 2. Nel giudizio conseguente all'opposizione, l'imputato non può chiedere il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena su richiesta, né presentare domanda di oblazione. In ogni caso, il giudice revoca il decreto penale di condanna. 3. Si osservano le disposizioni del titolo V del libro sesto, in quanto applicabili.»



Una lettura coordinata degli articoli di legge suggerisce che il legislatore abbia inteso attribuire al Tribunale monocratico la competenza ad emettere il decreto di citazione a giudizio e alla trattazione dei riti alternativi, nel caso di reati a citazione diretta.

Così interpretate le norme, il sistema conserverebbe coerenza perché in caso di opposizione a DP di condanna il Giudice per le indagini preliminari resterebbe competente per la celebrazione dei riti alternativi e l'emissione del decreto di GI per i reati che prevedono l'udienza preliminare, mentre passerebbe al Tribunale Monocratico la competenza all'emissione del decreto di citazione a giudizio e alla celebrazione dei riti alternativi quando i reati sono a citazione diretta.

Il vuoto normativo, ad esempio sulla trasmissione degli atti, è superabile facendo ricorso alla disciplina vigente. Ad esempio in caso di istanza di riti alternativi, il giudice per le indagini preliminari trasmetterebbe al Tribunale monocratico l'intero fascicolo, e, in caso contrario, trasmetterebbe il fascicolo per il dibattimento per l'emissione del decreto di citazione a giudizio, restituendo gli atti al pubblico ministero. In ogni caso non basta a giustificare la violazione del dettato costituzionale.

È invece invalsa ed è indiscussa l'interpretazione per cui dopo l'opposizione a DP di condanna il giudice per le indagini preliminari resta competente per la celebrazione dei riti alternativi e per l'emissione del decreto di GI in ogni caso, sia che si tratti di reati a citazione diretta, sia che si tratti di reati per i quali il pubblico ministero deve chiedere il rinvio a giudizio in udienza preliminare.

Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte di Cassazione, sez. 4ª, del 20 marzo 2013 n. 25987 Rv. 257185, che stabilisce: «la competenza a celebrare il giudizio abbreviato chiesto in sede di opposizione a decreto penale di condanna appartiene al giudice per le indagini preliminari ed ha natura funzionale. (Nella specie, la Corte ha ritenuto la nullità assoluta del procedimento in quanto svoltosi dinanzi al tribunale, giudice funzionalmente incompetente). La sentenza è stata emessa in un processo pendente per il reato ex art. 186 CdS, a citazione diretta.

Tale interpretazione oltre ad abrogare di fatto l'art. 557 del codice di procedura penale poiché non è mai il Tribunale monocratico ad emettere il decreto di citazione a giudizio, «costringe» il giudice per le indagini preliminari ad emettere il decreto di Giudizio Immediato, anche per i reati a citazione diretta, laddove l'art. 464 del codice di procedura penale dispone che «se l'opponente ha chiesto il GI il giudice emette decreto a norma dell'art. 456 commi 1, 3 e 5», con un rimando espresso al Giudizio Immediato quale procedimento speciale diretto a disporre il giudizio senza tenere l'udienza preliminare.

Non è consentito emettere il decreto di GI per i reati a citazione diretta. La Corte di Cassazione, sez. 4ª, con sentenza del 17 dicembre 2014, n. 3805, Rv. 261949 precisa: «L'instaurazione del giudizio immediato per reati per i quali l'esercizio dell'azione penale deve avvenire con citazione diretta integra una ipotesi di nullità assoluta, in quanto, oltre a precludere all'imputato il diritto a ricevere la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini ex art. 415-bis del codice di procedura penale, determina un indebito mutamento del giudice naturale all'esito del giudizio abbreviato.»

L'interpretazione che attribuisce al giudice per le indagini preliminari la competenza funzionale alla trattazione dei riti alternativi, in sede di opposizione a DP di condanna, anche per i reati a citazione diretta e non solo e soltanto per quelli per i quali sia previsto il rinvio a giudizio in udienza preliminare, si pone in contrasto con l'art. 25 della Costituzione per il quale «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.»

Il giudice naturale precostituito per legge alla trattazione dei riti alternativi, dopo l'esercizio dell'azione penale, nei reati a citazione diretta, è, dopo la riforma del giudice unico, il Tribunale monocratico e non il giudice per le indagini preliminari.

La scelta meramente discrezionale del pubblico ministero di esercitare l'azione penale con la richiesta di emissione di Decreto Penale di condanna, anziché col rito ordinario della citazione diretta a giudizio, ottiene l'effetto di fare celebrare i riti alternativi al giudice per le indagini preliminari anziché al Tribunale in composizione monocratica.

Non v'è dubbio che il pubblico ministero possa ogni volta scegliere, in piena discrezionalità - e poteva ben farlo anche nel presente processo - di procedere o col rito ordinario (decreto di citazione a giudizio e quindi riti alternativi al Tribunale monocratico) o con richiesta di emissione di DP di condanna (e in caso di opposizione riti alternativi e decreto di GI al giudice per le indagini preliminari).

L'unica condizione, la sostituzione della pena detentiva con la pecuniaria, non è vincolata ad alcun parametro rigido ed indiscutibile, ma è rimessa alla valutazione del pubblico ministero come risulta chiaramente dall'art. 459 del codice di procedura penale per il quale il pubblico ministero «quando ritiene può presentare al giudice per le indagini preliminari richiesta motivata di emissione del decreto penale di condanna.»



Non v'è dubbio che per la medesima imputazione contestata nel presente processo il pubblico ministero avrebbe potuto procedere con citazione diretta,

Anche il limite posto dalla norma, che la richiesta sia formulata entro sei mesi dall'iscrizione del nome dell'indagato nel registro delle notizie di reato, non vale a circoscrivere in alcun modo la discrezionalità del pubblico ministero - che rimarrebbe comunque ampia - dal momento che il termine ha natura ordinatoria e il suo mancato rispetto configura una mera irrivalenza, come hanno deciso le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, fin dal lontano 1992 (sentenza 6 marzo 1992, n. 3 Rv. 189402).

Concludendo, nel presente procedimento pendente per il reato ex art. 590 del codice penale (a citazione diretta) il pubblico ministero ben poteva emettere il decreto di citazione diretta a giudizio e sarebbe stato competente per l'applicazione della pena richiesta, il Tribunale in composizione monocratica; avendo optato, nell'esercizio della discrezionalità attribuitagli dalla norma e ben oltre i sei mesi dall'iscrizione nel registro mod. 21, di formulare richiesta di emissione di DP di condanna, gli imputati si trovano ad essere giudicati dal giudice per le indagini preliminari, sottratti al giudice naturale precostituito per legge, ovvero il Tribunale monocratico.

L'interpretazione costituzionalmente orientata consentirebbe, tra l'altro, di superare tutte le problematiche connesse all'istituto della messa alla prova, qualora la richiesta sia formulata in sede di opposizione a DP di condanna in uno con la subordinata di rito alternativo (AP o abbreviato che sia).

Il giudice per le indagini preliminari dovrebbe e potrebbe trattenere il processo sia per la messa alla prova che, eventualmente, per i riti alternativi, quando si proceda per reati che prevedono il rinvio a giudizio in udienza preliminare, riti che è competente, appunto, a trattare in udienza preliminare; quando il DP è stato emesso per reati a citazione diretta dovrebbe e potrebbe trasmettere gli atti al Tribunale monocratico, competente, dopo l'esercizio dell'azione penale, sia sulla messa alla prova che sui riti alternativi.

La questione è rilevante: trattandosi di reato a citazione diretta, ove la Corte dichiarasse l'incostituzionalità della norma nel senso sopra indicato il processo potrebbe essere trasmesso per la decisione sulla richiesta di applicazione pena al Tribunale monocratico, competente nel caso in cui il pubblico ministero avesse scelto di procedere con rito ordinario anziché con richiesta di DP di condanna.

P.Q.M.

il giudice dell'udienza preliminare

visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464 del codice di procedura penale nella parte in cui secondo l'interpretazione indiscussa attribuisce la competenza alla celebrazione dei riti alternativi e alla emissione del decreto di GI al giudice per le indagini preliminari anche per i reati a citazione diretta - e non solo per quelli che prevedono il rinvio a giudizio in udienza preliminare - per contrasto con l'art. 25 della Costituzione per il quale «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.»

Sospende il procedimento.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e manda alla cancelleria per la notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, inoltre, al pubblico ministero, agli imputati e al difensore.

Venezia, 19 maggio 2016

Il Giudice: GALASSO



N. 162

*Ordinanza del 28 aprile 2016 del Tribunale di Lanusei
nel procedimento penale a carico di Scattu Pietro Franco Giuseppe*

Processo penale - Decreto penale di condanna - Avviso all'imputato della facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova unitamente all'atto di opposizione - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 460.

TRIBUNALE DI LANUSEI

SEZIONE PENALE

Il Giudice dott. Giovanni Paolo Piana,

Vista l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 460 codice di procedura penale, proposta dalla difesa all'udienza del 15 marzo 2016, nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna debba contenere l'avviso all'imputato della facoltà di poter richiedere la sospensione del processo con messa alla prova ex art. 464-bis codice di procedura penale

OSSERVA

A Scattu Pietro Franco Giuseppe è stato notificato, in data 12 giugno 2014, il decreto penale di condanna nr. 64/2014, per il reato di cui agli articoli 5 lett. d) e 6 legge 30 aprile 1962 n. 283. Avverso tale provvedimento l'imputato, tramite il proprio difensore di fiducia munito di procura speciale, ha presentato opposizione in data 26 giugno 2014, senza richiedere alcun rito alternativo né la sospensione del procedimento per messa alla prova. All'udienza del 15 marzo 2016 lo Scattu, tramite il proprio difensore, ha presentato richiesta di rimessione in termini ai fini della richiesta di messa alla prova, eccependo al contempo una questione di legittimità costituzionale dell'art. 460 comma 1, lettera E codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che nel decreto penale di condanna sia contenuto l'avviso all'imputato della facoltà di potersi avvalere del procedimento speciale di cui all'art. 464-bis codice di procedura penale, in quanto lesivo del diritto di difesa dello stesso, così come tutelato dagli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Rilevanza della questione

La questione è rilevante. Il presente giudizio consegue ad un'opposizione a decreto penale di condanna e pertanto l'istanza di sospensione del processo con messa alla prova avrebbe dovuto essere proposta nell'atto di opposizione, come prevede l'art. 464-bis comma 2 codice di procedura penale. Da ciò deriva che, sulla base della disciplina attualmente vigente, l'istanza dovrebbe essere dichiarata inammissibile perché tardiva. Se la presente questione dovesse essere accolta, l'imputato si troverebbe nella condizione di poter essere rimesso in termini per richiedere l'ammissione all'istituto, dovendo ravvisarsi un rapporto di causalità tra l'omissione dell'avviso ed il mancato esercizio della facoltà di chiedere la sospensione del processo con messa alla prova. Essendo l'imputato Scattu nelle condizioni di legge per poter richiedere beneficio in questione (il reato contestato è punito con una pena detentiva che rientra nei limiti stabiliti dall'art. 168-bis del codice penale), la questione si presenta di sicura rilevanza all'esito del presente procedimento.

*Non manifesta infondatezza**1) in relazione all'art. 3 Costituzione*

Come affermato in numerose pronunce della Corte costituzionale (da ultimo le ordinanze n. 245 del 24 settembre 2014 e n. 286 del 19 dicembre 2012) non può stabilirsi in astratto un unico parametro di informazione dovuto all'imputato in relazione ai vari riti in quanto «le forme di esercizio del diritto di difesa possono essere variamente modulate dal legislatore in relazione alle caratteristiche dei singoli riti».



Si evidenzia tuttavia come l'istituto della messa alla prova, in quanto costituisce un'alternativa procedimentale al giudizio dibattimentale ordinario, va ritenuto assimilabile ai riti cd «alternativi». Lo sbocco al quale conduce - sospensione del procedimento e successiva declaratoria di estinzione del reato - è assai più incisivo rispetto ad essi e produce effetti analoghi all'oblazione.

Considerato che, della facoltà di accedere ai suddetti riti alternativi e all'oblazione, l'imputato deve essere avvisato a pena di nullità nel decreto di citazione diretta a giudizio (art. 552 comma 1 lettera F e comma 2 codice di procedura penale), nel decreto penale di condanna (art. 460 comma 1 lettera E codice di procedura penale e 141 comma 3 disp. att. c.p.p.) e nel decreto di giudizio immediato (art. 456, comma 2 c.p.p., il quale non fa menzione dell'oblazione in quanto il tipo di giudizio non è applicabile ai delitti per i quali essa è ammessa), si rende evidente la disparità di trattamento riservata ad un istituto che, attraverso le condotte che vengono prescritte mediante i programmi elaborati, è teso alla «eliminazione completa delle tendenze antisociali del reo» (Cassaz. sez. 2 n. 14112 del 2015).

Una disposizione analoga a quelle menzionate non è prevista nel procedimento ordinario in relazione all'avviso di fissazione dell'udienza preliminare, dal momento che l'art. 419 codice di procedura penale non prevede che debba essere dato all'imputato alcun avviso circa i riti alternativi. Tale mancanza trova tuttavia una giustificazione nel fatto che nel rito ordinario il termine per l'esercizio della facoltà di accesso ai riti alternativi è esteso fino al momento della precisazione delle conclusioni all'udienza camerale. In questa sede il diritto di difesa è assicurato dalla presenza obbligatoria del difensore. Per tale motivo la disposizione dell'art. 419 codice di procedura penale non può essere sospettata d'incostituzionalità in quanto la celebrazione dell'udienza preliminare amplia gli spazi di difesa dell'imputato.

2) In relazione all'art. 24 Costituzione

Come affermato dalla Suprema Corte in relazione al giudizio immediato «l'effettivo esercizio delle facoltà di chiedere i riti alternativi costituisce una delle più incisive forme di intervento dell'imputato, cioè di partecipazione «attiva» alle vicende processuali, con la conseguenza che ogni illegittima menomazione di tale facoltà, risolvendosi nella violazione del diritto sancito dall'art 24, secondo comma Cost., integra la nullità di ordine generale sanzionata dall'art. 178, comma 1, lettera c), codice di procedura penale» (Corte costituzionale ordinanza 148/2004). La facoltà suddetta costituisce infatti un diritto personalissimo dell'imputato il cui esercizio necessita di una dichiarazione personale dello stesso o di una procura speciale rilasciata in tal senso al difensore. La necessità che l'imputato sia avvisato della possibilità di optare per i riti alternativi al dibattimento ed in particolare per l'istituto della messa alla prova si rende ancor più evidente nella fase di emissione del decreto penale di condanna, nella quale il difensore è spesso, come pure nel caso di specie, nominato d'ufficio dal G.i.p e, come sostenuto da autorevole dottrina, difetta pertanto di quella funzione di «assistenza sociale», rivestendo unicamente la funzione «di attuare il contraddittorio in un processo basato sul principio dialettico». In altre parole, nella fase suddetta, caratterizzata più di altre dall'importanza del ruolo autonomo dell'imputato, è necessario che lo stesso venga informato in modo preciso e puntuale di tutte le possibili modalità di esplicazione del proprio diritto di difesa. La presenza di uno specifico dovere di informazione a carico del difensore - il quale dovrebbe essere al corrente che la facoltà in questione ed il termine entro il quale deve essere esercitata sono espressamente previsti dall'art. 464-bis 2 comma - non supplisce alla mancanza di un espresso avviso all'imputato, quale ha il diritto di poter scegliere autonomamente un istituto che, come sostenuto da autorevole dottrina processuale - penalistica, è configurato dal legislatore come un «rito speciale imperniato sulla volontà dell'imputato».

La mancanza dell'avviso della facoltà di avvalersi dell'istituto della sospensione del processo con messa alla prova costituisce pertanto una menomazione del diritto ad una partecipazione attiva al processo in quanto non rende edotto l'imputato di tutte le possibilità di definizione della propria posizione processuale previste dalla legge. Trattandosi di una prerogativa che deve essere esercitata entro brevissimi termini di decadenza e a prescindere della celebrazione di un'espressa udienza, il mancato avviso può determinare la perdita irrimediabile della facoltà di accedere all'istituto in questione.

Dall'esposizione normativa e giurisprudenziale che precede si può concludere per l'esistenza, nel nostro ordinamento processual-penalistico, di un principio generale, fondato sull'art. 24 della Costituzione, secondo cui la scelta della alternative procedimentali al giudizio dibattimentale ordinario, nel caso in cui debba essere effettuata, come nel caso di opposizione al decreto penale di condanna, entro brevi termini di decadenza che maturano al di fuori di un'udienza o in limine alla stessa, deve essere preceduta da un apposito avviso che manca nel caso di specie.

Da qui la non manifesta infondatezza della questione proposta in questa sede in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 460 codice di procedura penale in relazione all'art. 3 e 24 Cost. nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna debba contenere l'avviso all'imputato della facoltà di chiedere la sospensione del processo per messa alla prova unitamente all'atto di opposizione;

sospende il giudizio in corso;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina la notificazione della presente ordinanza a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Lanusei, 28 aprile 2016

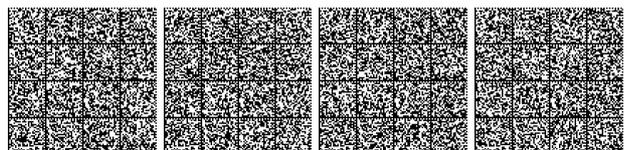
Il giudice: PIANA

16C00224

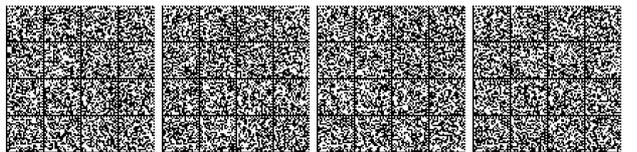
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-037) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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 e 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

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.




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>
Tipo A	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 € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo 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 € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	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 € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	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 € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	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 € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	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 € 819,00 - semestrale € 431,00

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.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 6 0 9 1 4 *

€ 5,00

