

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 38

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 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. 210. Sentenza 21 giugno - 16 settembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Modifiche alle leggi regionali liguri nn. 12 del 2012, 18 del 1999, 20 del 2006 e 45 del 1982 - Piano Territoriale Regionale delle attività estrattive e di ricerca (regime autorizzatorio, margini di flessibilità, vigilanza e sanzioni).

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)», artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; e 24, commi 1 e 2.....

Pag. 1

N. 211. Sentenza 14 giugno - 16 settembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento per il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale - Modalità di attuazione e ripartizione delle risorse su base regionale - Procedure concertative.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 224.

Pag. 8

N. 212. Ordinanza 6 luglio - 16 settembre 2016

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Reati ministeriali - Procedimento penale a carico del Ministro dell'economia e delle finanze *pro-tempore* - Conflitto sollevato dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 2 luglio 2015 (doc. IV-*bis*, n. 2-A).

Pag. 15

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Trasporto pubblico - Norme della Regione Molise - Ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea - Requisiti per l'iscrizione - Domicilio professionale nella Provincia di Campobasso o di Isernia.

- Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 12, comma 1, lett. *b*), aggiuntiva della lett. *l-bis*) all'art. 6, comma 1, della legge regionale 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21).

Pag. 19



- N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018 - Disposizioni relative all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione.**
- Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018), art. 9. Pag. 21
- N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 9 settembre 2016 (del Tribunale di Roma)
- Giurisdizione domestica - Regolamento della Camera dei deputati per la tutela giurisdizionale dei dipendenti - Disposizioni che disciplinano la costituzione degli organi giurisdizionali interni di primo e secondo grado ed il procedimento dinanzi ad essi - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Roma, sezione seconda lavoro, nei confronti della Camera dei deputati.**
- Regolamento della Camera dei deputati per la tutela giurisdizionale dei dipendenti del 28 aprile 1988, come modificato dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 6 ottobre 2009, n. 77, artt. da 1 a 6-bis. Pag. 24
- N. 164. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 novembre 2015
- Gioco e scommesse - Riduzione delle risorse statali, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi VLT (Video Lottery Terminal).**
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, comma 649. Pag. 32
- N. 165. 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. 40
- N. 166. 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. 50
- N. 167. 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. 60



- N. 168. 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. 70
- N. 169. 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. 80
- N. 170. 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. 91
- N. 171. 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. 102





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 210

Sentenza 21 giugno - 16 settembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Modifiche alle leggi regionali liguri nn. 12 del 2012, 18 del 1999, 20 del 2006 e 45 del 1982 - Piano Territoriale Regionale delle attività estrattive e di ricerca (regime autorizzatorio, margini di flessibilità, vigilanza e sanzioni).

- Legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)», artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; e 24, commi 1 e 2.

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure) e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)», proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-6 maggio 2015, depositato in cancelleria il 12 maggio 2015 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;



uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Baroli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso spedito per la notifica il 4 maggio 2015, ricevuto il 6 maggio 2015 e, quindi, depositato nella cancelleria della Corte il successivo 12 maggio, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)».

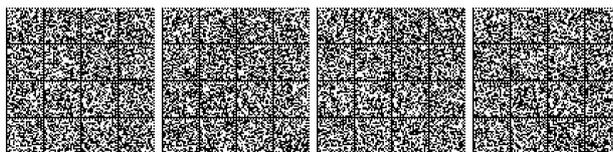
Il ricorrente deduce la violazione dell'art 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 135, 143, 145, 146, comma 1, e 153 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e agli artt. 11, comma 5, 13, commi 1 e 3, e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché al d.m. 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22) e (limitatamente ai censurati artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2) anche all'art. 97 Cost.

1.1.- Con riferimento alle singole impugnazioni, il ricorrente censura, in primo luogo, il comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 che, modificando l'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012, stabilisce, nel nuovo testo, che gli eventuali ampliamenti delle attività estrattive di cave debbano essere approvati in «raccordo con la relativa pianificazione territoriale paesaggistica e urbanistica», eliminando l'obbligo, sancito nel testo previgente, in base al quale il Piano regionale delle attività estrattive deve essere coerente con il Piano territoriale di coordinamento paesaggistico.

La previsione di un generico raccordo tra i due piani territoriali violerebbe, infatti, a parere del ricorrente, il principio di prevalenza gerarchica del Piano paesaggistico, stabilito dall'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, determinando così la conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

1.2.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, che sopprime il riferimento alla necessità che la proposta di Piano regionale delle attività estrattive sia corredata dal rapporto ambientale. La disposizione in esame modifica, infatti, il comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 12 del 2012, relativo alla formazione ed approvazione del Piano territoriale regionale dell'attività di cava, eliminando le parole «corredato dal rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni». La norma censurata introdurrebbe, infatti, una modifica procedurale tale da consentire l'adozione di un Piano privo delle analisi di valutazione ambientale strategica (VAS), in contrasto con quanto previsto dagli artt. 11, comma 5, e 13, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006; dal che discenderebbe la violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

1.3.- Ulteriore oggetto di impugnativa sono l'art. 8, comma 3, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, che modifica l'art. 9 della legge reg. n. 12 del 2012, stabilendo nel nuovo testo che il provvedimento di autorizzazione dell'attività estrattiva debba contenere «l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica, per l'esecuzione degli interventi che non si configurano come variante sotto il profilo paesaggistico»; l'art. 11, comma 2, della legge reg. n. 6 del 2015, che modifica l'art. 12 della legge reg. n. 12 del 2012, stabilendo che le varianti all'autorizzazione debbano essere munite della preventiva autorizzazione paesaggistica solo «ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c bis), e/o di altri titoli previsti dalla normativa vigente»; l'art. 17, commi 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 che, modificando il previgente testo dell'articolo 19 della legge reg. n. 12 del 2012, prescrive che il permesso di ricerca contenga «l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica» (comma 2 dell'art. 17) e che la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica sia necessaria solo ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità o negli altri titoli previsti



dalla normativa vigente (comma 3 dell'art. 17); l'art. 24, commi 1 e 2, della legge della reg. Liguria n. 6 del 2015 che, richiamando nuovamente il concetto di «margini di flessibilità», detta le norme transitorie per le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale e per le attività sanzionatorie e di vigilanza in materia.

Tali disposizioni, a parere del ricorrente, a cagione dell'assoluta indeterminatezza del concetto di «margini di flessibilità», risulterebbero in contrasto con i principi generali in tema di tipicità degli atti amministrativi, violando così l'art. 97 Cost., nonché - dato il contrasto con l'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo cui «l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio» - l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

1.4.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 15, commi 1 e 2, e 23, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, che modificano, rispettivamente, gli articoli 17 e 28 della legge reg. n. 12 del 2012. A seguito delle dette modifiche, il nuovo testo del comma 1 dell'articolo 17 stabilisce che «Negli impianti a servizio dell'attività di cava è consentito il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, estratti da altre cave ovvero derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti, a condizione che tale attività sia svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e che l'attività prevalente dell'azienda continui ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo», mentre il nuovo comma 2 del medesimo articolo prevede che «2. Il titolare dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva è tenuto a presentare allo SUAP una SCIA, ai sensi dell'articolo 19 della L. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni, per l'avvio dell'attività di cui al comma 1, secondo modalità stabilite dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b). In caso di accertata carenza dei presupposti e delle condizioni prescritte per la SCIA, si applica l'articolo 19, commi 3 e 4, della L. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni».

A parere del ricorrente le dette disposizioni invaderebbero, anch'esse, la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., risultando in contrasto con le norme statali interposte dell'articolo 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 e del d.m. 5 febbraio 1998.

In particolare, la nuova normativa non preciserebbe se l'attività di recupero sia relativa soltanto all'esercizio di un impianto di recupero dei rifiuti localizzato all'interno della cava stessa, ovvero se il materiale, così trattato, possa essere utilizzato direttamente all'interno della cava e consentirebbe, inoltre, che lo svolgimento della attività di recupero sia subordinato a semplice SCIA, invece che al regime autorizzativo imposto dalla normativa statale di riferimento.

Il nuovo testo dell'articolo 28 della legge reg. n. 12 del 2012, come modificato dalla disposizione di cui all'impugnato comma 1 dell'art. 23, stabilisce, invece, che «Le modifiche a tale Piano non comportanti variante al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP) o modifica alla tipologia di cava sono approvate dalla Giunta regionale, previo parere dei comuni, della Città metropolitana e delle province territorialmente interessati, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta. Le modifiche al Piano necessarie ai fini della correzione di meri errori materiali sono approvate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di attività estrattive».

Al riguardo, il ricorrente rileva che nella nuova norma non viene prevista alcuna partecipazione al procedimento degli organi periferici del Ministero dei beni e delle attività culturali e che, quindi, la disposizione si pone in aperto contrasto con l'art. 145, comma 5, del codice per i beni culturali e il paesaggio secondo cui «La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo», il che determinerebbe, anche in questo caso, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia.

Inoltre, l'impugnato comma 2 dell'art. 23, inserendo un comma 1 bis all'articolo 28 della legge reg. n. 12 del 2012, stabilisce, infine, che la Regione possa rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento del 25 per cento dell'areale di cava e/o la modifica della tipologia normativa, senza che ciò comporti la necessità di procedere a variazioni del P.T.C.P.

Il ricorrente evidenzia che l'irrelevanza dell'incremento della superficie dell'areale di cava sino al 25 per cento, prevista anche in relazione al P.T.C.P., per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico sulla base di previsione di legge (come i boschi e le montagne per la parte eccedente 1.200 metri sul livello del mare) o di uno specifico provvedimento, non può essere, in alcun modo, presunta dal legislatore regionale, dovendo costituire oggetto di specifico accordo con il Ministero dei beni e delle attività culturali, ai sensi degli artt. 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che sanciscono il principio della pianificazione congiunta.

2.- Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 12 giugno 2015, si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, sostenendo l'infondatezza delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio



dei ministri e chiedendone il conseguente rigetto. In prossimità dell'udienza di discussione, in data 30 maggio 2016, la Regione ha, quindi, depositato ulteriore memoria difensiva, insistendo per l'infondatezza e il rigetto delle censure.

2.1.- Con riferimento al comma 1 dell'art. 3 e al comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, la Regione eccepisce che la norma interposta ritenuta violata (l'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio) non sarebbe, in realtà, conferente al caso, in quanto in Liguria sarebbero vigenti non già i Piani paesaggistici previsti da detta norma, da elaborare d'intesa con il Ministero dei beni e delle attività culturali, bensì il Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico contemplato dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) e qualificabile come Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi dell'art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio. La compatibilità del Piano territoriale delle attività di cava con i valori paesaggistici espressi dal P.T.C.P. risulterebbe, peraltro, garantita, a parere della Regione resistente, dall'esistenza del legame di raccordo e proprio dallo svolgimento della procedura di VAS, che verrebbe avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano e in occasione della quale verrebbero esaminati e valutati tutti i possibili impatti significativi sull'ambiente e sul paesaggio derivanti dall'attuazione del Piano.

Più precisamente, la Regione Liguria evidenzia che la procedura di VAS verrebbe applicata fin dal momento di prima elaborazione del Piano territoriale regionale delle attività di cava, in quanto l'art. 4, comma 3 della legge reg. n. 12 del 2012, farebbe risalire la necessità del rapporto ambientale già alla fase di predisposizione di questo («Il Piano è predisposto sulla base di studi ed indagini [...] in raccordo con la pianificazione territoriale, paesaggistica ed urbanistica, e contiene il rapporto ambientale ai fini dell'assolvimento della procedura di VAS»).

La necessità dell'effettivo svolgimento della procedura di VAS risulterebbe, anche, dall'inequivoco testo dell'art. 4, comma 4, della legge reg. n. 12 del 2012, che prevede che la Giunta regionale, ricevuti i pareri degli enti locali, propone al Consiglio regionale l'approvazione del Piano comprendente la pronuncia di VAS, e dell'art. 5, comma 3 della medesima legge, che statuisce che il progetto di Piano è trasmesso alle province, alla Città metropolitana e ai comuni interessati, nonché ai soggetti competenti in materia ambientale individuati per l'espletamento delle procedure di VAS. Dall'interpretazione complessiva del testo normativo emergerebbe, quindi, che il sub-procedimento di VAS pervade, in ogni suo momento, la procedura di formazione del Piano Cave; il che dimostrerebbe la totale infondatezza dei rilievi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

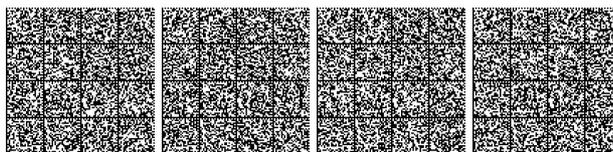
2.2.- Quanto, poi, alle censure mosse in relazione agli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge della reg. Liguria n. 6 del 2015, la Regione evidenzia che il concetto di "margini di flessibilità" rappresenterebbe, in realtà, un contenuto non già dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva, ma dell'autorizzazione paesistica, già menzionato espressamente dall'art. 6, comma 1, lettera h) della legge della regione Liguria 6 giugno 2014 n. 13 (Testo unico della normativa regionale in tema di paesaggio) e rispetto a cui sarebbe previsto, in ogni caso, il necessario parere della Soprintendenza. Il che priverebbe di ogni fondamento la relativa impugnazione.

2.3. - Infine, con riferimento agli artt. 15, commi 1 e 2, e 23, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, la resistente obietta che le attività di recupero di materiali estratti da cava o derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti di cui alla norma impugnata sarebbero disciplinate dalla procedura semplificata prevista dall'art. 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dalle norme previste dal d.m. 5 febbraio 1998. In altri termini, sarebbe la stessa legislazione statale che consente di dispensare l'attività di recupero dal rilascio di un provvedimento di autorizzazione espressa, a patto però che questa sia svolta esattamente come prescritto e che siano presenti i requisiti stabiliti per il suo svolgimento.

Quanto, invece, alle censure relative all'art. 23, comma 1, questa, a parere della Regione resistente, sarebbe mal posta, in quanto la fattispecie in questione riguarderebbe il procedimento di variante al Piano cave che non implichi variante al P.T.C.P. attualmente vigente in Liguria. Laddove, invece, le norme statali richiamate dal ricorrente troverebbero applicazione solo nei confronti dei piani paesaggistici previsti dagli artt. 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, non ancora vigenti in Liguria.

Con riferimento, invece, all'impugnativa del comma 2 dell'art. 23, che inserisce un comma *l-bis* all'articolo 28 della legge reg. n. 12 del 2012, il rilievo mosso dal ricorrente sarebbe, pure, infondato, in quanto il comma *l-bis* di nuova introduzione stabilirebbe che le autorizzazioni in parola sono rilasciate «secondo la procedura di cui all'articolo 11» della medesima legge, il che comporterebbe, nel caso in cui l'attività da autorizzare interessi immobili soggetti a vincolo paesaggistico, l'obbligatoria acquisizione del parere vincolante della Soprintendenza, ai sensi dell'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La disposizione impugnata non sarebbe, quindi, finalizzata ad escludere il parere vincolante della Soprintendenza e ad eludere i vincoli paesaggistici, bensì semplicemente a consentire che, nei casi in cui ricorra il detto parere favorevole, si possano rilasciare, a certe condizioni, alcuni tipi di autorizzazione, tramite il detto procedimento di cui all'art. 11.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)».

In particolare, l'art. 3, comma 1, viene censurato in quanto, modificando l'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012, sostituirebbe il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive rispetto al Piano territoriale di coordinamento paesaggistico con un generico vincolo di raccordo, violando con ciò, attraverso il contrasto con l'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Analoga lesione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., deriverebbe dall'impugnato art. 4, comma 1 che, eliminando dal testo del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 12 del 2012, le parole «corredato dal rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni» si porrebbe in contrasto con le previsioni degli artt. 11, comma 5, e 13, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Gli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge della reg. Liguria n. 6 del 2015, a cagione dell'assoluta indeterminatezza del concetto di «margini di flessibilità» da essi introdotto nella normativa regionale, risulterebbero, invece, in contrasto sia con i principi generali in tema di tipicità degli atti amministrativi, determinando la conseguente violazione dell'art. 97 Cost., sia, dato il contrasto con l'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, con l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Infine, i censurati artt. 15, commi 1 e 2, e 23, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, modificando, rispettivamente, gli articoli 17 e 28 della legge reg. n. 12 del 2012, invaderebbero, anch'essi la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., attraverso il contrasto con le norme statali interposte dell'articolo 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e del d.m. 5 febbraio 1998 e degli artt. 135, 143, 145, comma 5, e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

2.- Le questioni proposte sono tutte fondate.

3.- Preliminarmente, va evidenziato che questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale».

Proprio la trasversalità della materia implica l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenza n. 407 del 2002).

Successivamente, peraltro, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe in *peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale (*ex plurimis* sentenza n. 300 del 2013, secondo cui «la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la "tutela dell'ambiente" rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato»).

Nel caso in esame, va rilevato come la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si debba confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato da questa Corte in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente (*ex plurimis* sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013, secondo cui non è «affatto in discussione che la potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed



assoluto; e che, pertanto, ad essa Regione sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale»).

4.1.- Ciò premesso, e venendo alle specifiche questioni, il comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, modifica l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 12 del 2012, sostituendo il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive al Piano territoriale di coordinamento paesistico con un vincolo di mero raccordo tra i due atti; ciò comporta una significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La circostanza che all'autorità procedente sia, comunque, imposto di avviare, contestualmente al processo di formazione del piano, la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), nel corso della quale vengono esaminati e valutati i possibili impatti significativi sull'ambiente e sul paesaggio derivanti dall'attuazione del Piano, non priva, infatti, di rilievo o rende meno significativa la dedotta violazione.

Ciò, in quanto non può ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsivoglia forma, il principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, come già affermato nella sentenza n. 182 del 2006, «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale»; principio ribadito nelle recenti sentenze di questa Corte n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013.

Alla luce di tali considerazioni, deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, in quanto contrastante con l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. per violazione dell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

4.2.- Il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 nel modificare il comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 12 del 2012, sopprime il riferimento alla necessità che il progetto di Piano regionale delle attività estrattive adottato dalla Giunta regionale debba essere corredato dal rapporto ambientale, come, invece, imposto dal comma 5 dell'art. 11 e dai commi 1 e 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006. In particolare, l'esclusione del rapporto ambientale dalla fase di adozione del progetto di Piano, integra una inequivoca violazione della prescrizione contenuta nella seconda parte del comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Né, la circostanza che il sub-procedimento di VAS sia, comunque, previsto dalla normativa regionale in relazione a tutte le altre fasi del Piano, rende priva di rilievo la violazione, in quanto il comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006 impone, esplicitamente, la presenza del rapporto ambientale nella fase di approvazione del Piano.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

4.3.- Le censure relative agli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 vanno esaminate congiuntamente, in quanto aventi ad oggetto l'introduzione della previsione di «margini di flessibilità» della autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva.

In proposito, occorre, innanzitutto, rilevare che l'espressione «margini di flessibilità», a cui fanno riferimento le disposizioni regionali impugnate, non risulta contemplata dalla normativa statale. Di tale nozione non si fa, infatti, menzione in alcuna delle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio, né questa risulta contenuta da altra disposizione statale in materia.

Inoltre, va rilevato che il rapporto di necessaria presupposizione, stabilito dall'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, tra l'autorizzazione paesistica e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva, impone che quest'ultima non possa avere dei contenuti, come i detti «margini di flessibilità», che non risultino già previsti e disciplinati nell'autorizzazione paesistica, non essendo consentito al legislatore regionale di introdurre, *ex novo*, categorie concettuali ed istituti idonei, per la loro indeterminatezza, a cagionare l'elusione dei precetti statali.

La circostanza, poi, che la medesima espressione compaia anche in altra disposizione regionale, non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, per la precisione l'art. 6, comma 1, lettera h), della legge regionale 6 giugno 2014, n.13 (Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio), non preclude l'esame della questione e non rileva nel presente contesto decisorio.

Pertanto, gli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione, dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., dato il contrasto con l'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio. Resta assorbita la censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost.



4.4.- I commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 (a modifica dell'art. 17 della legge reg. n. 12 del 2012), consentono di effettuare, negli impianti a servizio dell'attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave, che derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti (comma 1), previa la semplice presentazione allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo le modalità stabilite all'uopo dalla Giunta regionale (comma 2).

Alla luce della normativa statale vigente in materia, il riempimento delle cave mediante rifiuti da estrazione risulta consentito utilizzando la procedura semplificata prevista dagli artt. 214 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dal d.m. 5 febbraio 1998 e successive modifiche ed integrazioni, mentre, ove si tratti di rifiuti diversi da quelli di estrazione, la disciplina applicabile risulta essere quella posta dall'art. 208 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006.

E' indubbio che la regolamentazione della materia spetti, in via esclusiva, allo Stato e non sia, in alcun modo, consentito alle Regioni di introdurre norme che derogano, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale; in particolare, come nel caso in questione, permettendo di effettuare negli impianti a servizio dell'attività di cava il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, senza richiamare, in modo analitico, le condizioni poste in materia dalla disciplina statale.

A tali fini, la clausola di salvaguardia contenuta nel novellato comma 1 dell'art. 17 della legge reg. n. 12 del 2012, secondo cui l'attività in esame deve essere svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e l'attività prevalente dell'azienda deve continuare ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo, risulta del tutto generica, e, quindi, non idonea a specificare, in conformità alle previsioni della legge statale, né le condizioni di svolgimento dell'attività di recupero e di lavorazione dei materiali di provenienza esterna alla cava, né l'esatta portata della nozione di «attività prevalente dell'azienda», né, infine, se la detta attività di recupero debba essere svolta in un vero e proprio impianto di recupero dei rifiuti, localizzato all'interno della cava, ovvero se il materiale, così trattato, possa essere anche utilizzato all'interno della cava stessa.

Inoltre, con riferimento alla disposizione impugnata di cui al comma 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, relativo alla possibilità di avviare le dette attività di recupero subordinandole a semplice SCIA, la norma regionale non stabilisce che questa debba essere successiva e condizionata al rilascio delle autorizzazioni ambientali, determinando con ciò una evidente violazione dei precetti statali.

Deve, quindi, ritenersi che la norma regionale impugnata sia lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per violazione delle norme interposte richiamate e, pertanto, ne debba essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

4.5.- I commi 1 e 2 dell'art. 23 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 modificano l'art. 28 della legge reg. n. 12 del 2012, relativo alla disciplina transitoria anteriore all'entrata in vigore del Piano regionale dell'attività di cava.

Il comma 1 dell'art. 23 stabilisce, in particolare che: «Le modifiche a tale Piano non comportanti variante al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP) o modifica alla tipologia di cava sono approvate dalla Giunta regionale previo parere dei comuni, della Città metropolitana e delle province territorialmente interessate, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta. Le modifiche al Piano necessarie ai fini della correzione di meri errori materiali sono approvate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di attività estrattive». La norma, non prevedendo alcuna partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti da essa disciplinati, si pone, in aperto contrasto con la previsione dell'art. 145, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio, che stabilisce, invece, che: «La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (in questo senso le sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

Quanto, poi, alla previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 23, che consente alla Regione di rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento sino al 25 per cento della superficie dell'areale di cava e/o la modifica della tipologia normativa, sulla base della presunzione *ex lege* che tali incrementi non comportano mai variazioni al PTCP, deve essere, preliminarmente, evidenziato che la prevista irrilevanza di detto incremento, per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico sulla base di previsione di legge o di specifico provvedimento, non può, in alcun modo e in nessun caso, discendere da una disposizione di legge regionale, dovendo invece, costituire oggetto di specifico accordo tra la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali, secondo quanto previsto, in materia, dagli artt. 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che sanciscono il principio inderogabile della pianificazione congiunta e che risultano, nel caso, palesemente violati.

Né la circostanza che in Liguria sia in vigore il Piano territoriale di coordinamento paesistico, adottato con delibera del Consiglio regionale 25 febbraio 1990, n. 6, e non il piano paesaggistico previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, vale a giustificare la detta violazione. Ciò, in quanto la disciplina regionale, anche se di dettaglio o meramente transitoria, non può derogare in senso peggiorativo rispetto alla disciplina statale in materia e deve garantire,



attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (così le già citate sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

Né, d'altronde, il generico richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, alla «procedura di cui all'articolo 11», risulta, per ciò solo, in grado di garantire il rispetto del principio inderogabile della pianificazione congiunta, in quanto la norma, stabilendo che «tali autorizzazioni non comportano variante al Piano approvato ai sensi della l.r. 12/1979 e successive modificazioni e integrazioni, né al PTCP», introduce una previsione che, per la sua generalità, è, evidentemente, incompatibile, con le previsioni degli artt. 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio e con il principio, da esse posto, della pianificazione congiunta.

Ne deriva che va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dei commi 1 e 2 dell'art. 23 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 settembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160210

N. 211

Sentenza 14 giugno - 16 settembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamento per il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale - Modalità di attuazione e ripartizione delle risorse su base regionale - Procedure concertative.

– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 224.



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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 27 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Marcello Collevocchio per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2015 e depositato il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 32 del 2015), la Regione Campania ha, tra l'altro, impugnato il comma 224 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), per violazione degli artt. 117, quarto comma, 119, quinto comma, 5 e 120 della Costituzione.

La norma censurata dispone che: «Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabilite le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale secondo i seguenti criteri: *a)* migliore rapporto tra posto/km prodotti e passeggeri trasportati; *b)* condizioni di vetustà nonché classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari; *c)* entità del cofinanziamento regionale e locale; *d)* posti/km prodotti».

1.1.- La Regione Campania rileva che i commi 223 (non impugnato) e 224 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 contengono disposizioni in materia di trasporto pubblico locale: il primo stabilisce che le risorse di cui all'art. 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), finalizzate a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto locale, regionale e interregionale, sono destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma; il secondo prevede, come innanzi ricordato, le modalità di attuazione e di riparto delle risorse su base regionale.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione del comma 224 si pone in contrasto, da un lato, con l'art. 117, quarto comma, e con l'art. 119, quinto comma, Cost., dall'altro, con gli artt. 5 e 120 Cost.: sotto il primo profilo, in ragione del fatto che la materia del trasporto pubblico locale, e in particolare il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, rientra nella competenza residuale delle Regioni, con la conseguenza che lo Stato



non può prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza regionale nè istituire fondi settoriali di finanziamento di attività regionali; sotto il secondo profilo, perché comunque risultano inadeguate le procedure concertative previste con le Regioni.

Con riguardo al primo profilo, la ricorrente assume che, ancor prima della riforma del Titolo V, della parte seconda, Cost., il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nel ridisciplinare il settore, aveva conferito alle Regioni e agli enti locali i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, prevedendo espressamente (art. 20, comma 5) che le risorse statali di finanziamento relative all'espletamento delle funzioni così conferite alle Regioni ed enti locali fossero individuate e ripartite tramite decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri «previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Deduce inoltre la Regione Campania che, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale in materia di finanziamenti statali, il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e limiti del sistema di autonomia finanziaria regionale delineato dall'art. 119 Cost., che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale (*ex multis*, sentenza n. 423 del 2004).

Eccezioni a tale divieto, rileva la Regione, sono possibili soltanto «nell'ambito e stretti limiti di quanto previsto dagli articoli 118, primo comma, 119, quinto comma e 117, secondo comma, lett. e), Cost.». In particolare, la Regione osserva che il quinto comma dell'art. 119 Cost. autorizza due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle Regioni ed enti locali: l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto all'ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale, a condizione che lo Stato abbia previamente attuato le previsioni dei primi quattro commi del medesimo articolo, così da garantire alle autonomie locali che le loro entrate finanzino integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite; oppure la realizzazione di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, città metropolitane e Regioni.

La Regione, richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 16 del 2004 e n. 222 del 2005, deduce che la previsione della norma impugnata non è riconducibile a tali tipologie giustificate di intervento a sostegno della finanza regionale o locale, non essendo individuato alcun particolare ente destinatario, e che pertanto la norma risulta illegittima intervenendo, finanziandolo, in un ambito di competenza regionale.

1.2.- In riferimento al secondo profilo di illegittimità, ovvero all'eccepita violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., la Regione Campania rileva che, proprio perché il finanziamento interviene in ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi. Viceversa, osserva la ricorrente, il comma 224 impugnato si limita a richiedere che sia «sentita» la Conferenza Stato-Regioni ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale per stabilire le modalità di attuazione dei commi 223 e 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale, così riducendo, secondo la ricorrente, gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni attraverso un insufficiente meccanismo di coinvolgimento decisionale. A tal fine, la Regione Campania assume che è invece costituzionalmente necessario che il decreto ministeriale sia adottato sulla base di «una vera e propria intesa con la Conferenza unificata», in quanto strumento che «meglio corrisponderebbe alle più intense modalità di leale collaborazione richieste dal costante orientamento giurisprudenziale» della Corte costituzionale (in tal senso viene menzionata la sentenza n. 222 del 2005).

2.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle censure di illegittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente Regione Campania.

2.1.- Con riguardo alle censure riferite agli artt. 117, quarto comma, e 119, quinto comma, Cost., secondo l'Avvocatura l'intervento statale previsto dal comma 224 della legge n. 190 del 2014 - finalizzato al rinnovo del parco autobus per i servizi di trasporto pubblico locale, attraverso contributi concessi alle Regioni a valere sulle risorse del fondo per gli investimenti destinato all'acquisto di veicoli adibiti al servizio di trasporto pubblico, istituito presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti - è giustificato da ragioni che riguardano la sicurezza della circolazione dei mezzi stessi, materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura, il fondo, pertanto, è da intendersi «quale aiuto offerto alle Regioni perché possano svolgere la loro azione, certamente nell'ambito delle competenze ad esse attribuite in materia di trasporto pubblico locale, tuttavia nei limiti del rispetto delle esigenze di sicurezza sulla quale necessariamente deve vigilare lo Stato, anche contribuendo con risorse proprie alla realizzazione di tale finalità». Il predetto intento sarebbe, sempre ad avviso dell'Avvocatura, confermato dal successivo comma 232 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in cui si prevede che



dal primo gennaio 2019 sia vietata sull'intero territorio nazionale la circolazione di veicoli a motore categoria M2 ed M3 con caratteristiche antinquinamento Euro 0.

Aggiunge inoltre l'Avvocatura che la norma appare rispettosa anche dell'art. 119, quinto comma, Cost. «in quanto il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di T.P.L. e regionale è volto a promuovere lo sviluppo del settore in conformità con le norme volte alla razionalizzazione ed all'efficienza dello stesso», consentendo inoltre di perseguire l'obiettivo di «garantire sull'intero territorio nazionale un livello adeguato del servizio». A tal fine l'Avvocatura generale richiama l'indirizzo espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 273 del 2013.

2.2.- Relativamente alla excepta violazione degli artt. 5 e 120 Cost., ovvero in riferimento al principio di leale collaborazione, l'Avvocatura ritiene che la scelta di adottare il previsto decreto interministeriale "sentita" la Conferenza permanente Stato-Regioni e non "di intesa" con la Conferenza stessa è coerente con quanto innanzi sostenuto, trattandosi di ripartizione di risorse stanziato dallo Stato nell'esercizio di una sua competenza esclusiva. Sempre secondo l'Avvocatura, le censure appaiono infondate, in quanto il legislatore statale ha costantemente garantito il proprio contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale al fine di assicurare livelli di omogeneità nella fruizione del servizio sull'intero territorio nazionale, anche mediante l'istituzione di appositi fondi a destinazione vincolata, così da assicurare uno «standard» nella fruizione stessa del servizio e un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione, in tal senso richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 273 del 2013). L'Avvocatura, affermando quindi che il fondo per il rinnovo del materiale rotabile in questione è «strumentale alla necessità di garantire, mediante un adeguato parco veicolare, l'esigenza di omogeneità nella fruizione del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale», conclude per la coerenza della disposizione in oggetto con l'orientamento costituzionale e per la conseguente infondatezza delle censure regionali.

3.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza la Regione Campania insiste per l'accoglimento del ricorso, contestando le argomentazioni svolte dalla difesa erariale. Innanzitutto, la ricorrente esclude che la norma censurata possa in alcun modo essere ricondotta alla materia della "sicurezza" non sussistendone i presupposti né avendone i requisiti, in quanto la disposizione si limita «a regolare le modalità di ripartizione delle risorse di un Fondo destinato all'acquisto di veicoli per il trasporto pubblico locale, stanziato al solo fine di favorire l'efficientamento del servizio».

Richiamando poi la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, relativa agli interventi di finanziamento del trasporto pubblico locale, la Regione ribadisce che la norma lede le prerogative regionali in tale materia, confutando quanto asserito dall'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla compatibilità della misura in oggetto con l'art. 119 Cost. Al riguardo, la ricorrente torna, difatti, a sostenere che la misura di finanziamento in oggetto è priva dei requisiti e delle caratteristiche richiesti a tal fine dal disposto della norma costituzionale, non riguardando interventi speciali destinati esclusivamente a determinate Regioni per scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

In ogni caso la Regione, nella ipotesi che l'intervento fosse invece ritenuto riconducibile nell'ambito delle prerogative del legislatore statale, ne ribadisce comunque il contrasto con gli artt. 5 e 120 Cost., a motivo della insufficienza del meccanismo di collaborazione previsto dalla norma stessa, che «si limita a richiedere che sia "sentita" la Conferenza Stato-Regioni, così riducendo gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale».

Considerato in diritto

1.- La Regione Campania con il ricorso in epigrafe ha proposto, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), sostenendone la non conformità al dettato costituzionale per due ordini di ragioni: *a)* innanzitutto perché la disposizione si pone «in evidente contrasto con gli articoli 117, quarto comma, e con l'art. 119 Cost.» in quanto interviene, finanziandola, in materia di competenza regionale, quale è il trasporto pubblico locale, attraverso un intervento finalizzato, non riconducibile alle tipologie di intervento ammissibili ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., non essendo individuato alcun particolare ente destinatario (a sostegno sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 222 del 2005, n. 423 e n. 16 del 2004); *b)* in secondo luogo perché, in ogni caso, la disposizione viola gli artt. 5 e 120 Cost. «sotto il profilo della inadeguatezza delle procedure concertative che coinvolgono la Regione», in quanto per l'adozione del decreto ministeriale contemplato per la ripartizione delle risorse su base regionale non si prevede l'intesa con la Conferenza unificata, strumento che «meglio corrisponderebbe alle più intense modalità di leale collaborazione richieste dal costante orientamento giurisprudenziale» di questa Corte (è richiamata la sentenza n. 222 del 2005).



2.- A tali censure l'Avvocatura dello Stato, per il Presidente del Consiglio dei ministri, oppone, in sintesi, che l'intervento di finanziamento statale disposto dalla norma, finalizzato al rinnovo del parco veicolare su gomma per i servizi di trasporto pubblico locale, «è giustificato da ragioni che riguardano la sicurezza della circolazione dei mezzi stessi; e la materia della sicurezza è riservata, come noto, alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione», laddove l'intervento finanziario in oggetto è da intendersi quale «aiuto offerto alle Regioni perché possano svolgere la loro azione, certamente nell'ambito delle competenze ad esse attribuite in materia di trasporto pubblico locale, tuttavia nei limiti del rispetto delle esigenze di sicurezza sulla quale necessariamente deve vigilare lo Stato, anche contribuendo con risorse proprie alla realizzazione di tale finalità».

3.- Riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso in epigrafe, la presente questione è parzialmente fondata nei termini di seguito esposti.

La norma censurata dispone che: «Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabilite le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale secondo i seguenti criteri: a) migliore rapporto tra posto/km prodotti e passeggeri trasportati; b) condizioni di vetustà nonché classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari; c) entità del cofinanziamento regionale e locale; d) posti/km prodotti».

Innanzitutto è necessario evidenziare che la norma medesima si inserisce nell'intervento disposto dal precedente comma 223, che a sua volta si colloca e opera in un complesso quadro normativo.

Il comma 223 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 dispone difatti che: «Le risorse di cui all'articolo 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, finalizzate a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, sono destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma secondo le modalità di cui ai commi 224, 226 e 227».

Il predetto comma 223, cui le disposizioni del comma 224 concorrono a dare attuazione, modifica dunque la destinazione delle risorse previste dal richiamato art. 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), per orientarle specificamente all'acquisto di materiale rotabile su gomma.

Tale ultima disposizione, a sua volta, incrementava, per le finalità contemplate, la dotazione finanziaria del fondo già istituito dall'art. 1, comma 1031, della legge n. 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), presso il Ministero dei trasporti, per gli investimenti destinati all'acquisto di veicoli adibiti a trasporto pubblico locale «al fine di realizzare una migliore correlazione tra lo sviluppo economico, l'assetto territoriale e l'organizzazione dei trasporti e favorire il riequilibrio modale degli spostamenti quotidiani in favore del trasporto pubblico locale attraverso il miglioramento dei servizi offerti». Il successivo comma 1032 disponeva, poi, che al riparto tra le regioni delle risorse si provvedeva con decreto del Ministero dei trasporti di intesa con la Conferenza permanente.

3.1.- Il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata è stato modificato dopo la proposizione del presente ricorso.

Difatti la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), con l'art. 1, comma 866, ha istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il concorso dello Stato al raggiungimento degli «standard» europei del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale, e in particolare per l'accessibilità per persone a mobilità ridotta, un Fondo finalizzato all'acquisto diretto, ovvero per il tramite di società specializzate, nonché alla riqualificazione elettrica o a noleggio dei mezzi adibiti a trasporto pubblico locale e regionale; ed ha stabilito che al predetto Fondo confluiscono, «previa intesa con le regioni», le risorse disponibili di cui all'art. 1, comma 83, della legge n. 147 del 2013 e successivi rifinanziamenti (articolo questo ultimo, si ricorda, alle cui risorse e finalità si richiama l'art. 1, comma 223, della legge n. 190 del 2014 e, conseguentemente, lo stesso comma 224, oggetto della questione di legittimità costituzionale, in quanto ne prevede le modalità di attuazione e la ripartizione delle risorse su base regionale).

Il giorno stesso della pubblicazione della legge n. 208 del 2015 è, peraltro, intervenuta la disposizione dell'art. 7, comma 11-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), poi convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 2016, n. 21, che ha differito al 1° gennaio 2017 l'applicazione della disposizione, appena citata, di cui all'art. 1, comma 866, stabilendo che conseguentemente nel Fondo ivi previsto «confluiscono le risorse di cui all'articolo 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per le annualità 2017, 2018 e 2019». Per le risorse relative agli anni 2015 e 2016 la norma ha disposto che si continuano ad applicare le modalità e le procedure di cui allo stesso art. 1, comma 83, della legge n. 147 del 2013 e



soprattutto di cui all'art. 1, comma 223, della legge n. 190 del 2014. Conseguentemente, il comma 224, che detta le modalità di attuazione del predetto comma 223, conserva la sua applicabilità per le annualità fino al 2016.

4.- La norma censurata, come si è detto, prevede il riparto tra le Regioni di risorse finanziarie che l'art. 1, comma 83, della legge n. 147 del 2013 finalizzava a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, destinandole all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario nonché di vaporetti e ferry-boat; risorse che, a sua volta, il comma 223 della medesima legge n. 190 del 2014 destina specificamente all'acquisto di materiale rotabile su gomma.

L'intervento incide in materia di competenza regionale residuale, quale è il trasporto pubblico locale, in termini di concorso non alle spese di funzionamento, ma alle spese di investimento per il rinnovo del parco rotabile ad esso adibito.

I criteri di ripartizione delle risorse tra le Regioni, stabiliti dal comma 224, sono ispirati dalla finalità di migliorare contestualmente sia l'efficienza, l'economicità e produttività del servizio pubblico locale (criteri di cui alle lettere a e d), sia le condizioni di sicurezza, in relazione al criterio della vetustà, sia quelle ambientali, in funzione del criterio della classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari (criteri di cui alla lettera b).

Tra i criteri il comma 224 contempla peraltro espressamente (lettera c) «l'entità del cofinanziamento regionale locale».

L'intervento prevede, dunque, risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria capacità finanziaria regionale locale finalizzate a un intervento specifico e vincolato ma a carattere generale non essendo destinato solo a determinati ambiti territoriali.

4.1.- Questa Corte, in particolare nella sentenza n. 273 del 2013, ha avuto modo di affermare che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Nel contempo, ha tuttavia rilevato che, attesa la perdurante parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.».

Ciò posto, questa Corte, sempre nella citata sentenza n. 273 del 2013, nell'escludere che il Fondo esaminato fosse riconducibile alle previsioni dell'art. 119, quarto comma, Cost. non avendone le caratteristiche, attesa la generalità dei destinatari delle risorse nonché le finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 451 del 2006, n. 107 del 2005 e n. 16 del 2004), ha tuttavia affermato che nel rilevato contesto di incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato, volto a finanziare il trasporto pubblico locale, è ammissibile nel caso in cui risponda all'esigenza «di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011)».

Relativamente poi al principio di leale collaborazione, sempre nella sentenza n. 273 del 2013, questa Corte ha fatto presente di aver dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano “a monte” lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie (sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, la sentenza n. 27 del 2010 e di nuovo la n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013).

5.- Le indicazioni contenute nella sentenza n. 273 del 2013, così come nelle altre pronunce ricordate da questa Corte nella medesima sentenza (in particolare, *ex multis*, sentenze n. 168 del 2008 e n. 222 del 2005), possono essere assunte a parametro anche ai fini dell'esame della questione di legittimità costituzionale in oggetto.

5.1.- L'intervento di finanziamento previsto dall'art. 1, comma 224, della legge n. 190 del 2014 attiene a materia sicuramente rientrante, come più volte ribadito da questa Corte, nell'ambito delle competenze regionali residuali, qual è quella del trasporto pubblico locale.

Il finanziamento previsto dalla norma censurata ha portata e carattere generale, avendo la finalità, implicita, di contribuire ad assicurare le esigenze di convergenza e omogeneità negli «standard» del materiale rotabile su gomma a livello regionale locale, funzionali alla fruizione del servizio in termini di migliore efficienza, economicità, sicurezza e rispetto dell'ambiente, tendenzialmente unitari a livello nazionale.

L'intervento di finanziamento in oggetto si configura, dunque, come un apporto dello Stato volto a migliorare sul territorio nazionale e in una prospettiva di convergenza, gli «standard» anzidetti, tra i quali la sicurezza dei mezzi adibiti al servizio assume, come evidente, carattere di particolare rilievo.



In tale ambito e ai predetti fini l'impianto costituzionale relativo alla competenza residuale delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale e di interventi statali di finanziamento in tale settore deve conciliarsi con l'esigenza di assicurare la massima continuità, adeguatezza e grado di omogeneità del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale.

La predetta esigenza è soddisfatta attraverso il concorso di tutti gli apporti finanziari possibili, ivi compresi quelli statali in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili, siano gli interventi a carattere generale, siano invece mirati a finalità specifiche.

5.2.- Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della "previa intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni (in tal senso, *ex multis*, sentenza n. 168 del 2008 ma anche, da ultimo, sentenza n. 147 del 2016).

La evidenziata forma di coinvolgimento "forte" risulta poi, nella fattispecie, non solo ragionevole ma anzi resa necessaria dal fatto che tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è, come si è detto, l'entità del cofinanziamento regionale e locale.

La circostanza che la disposizione in esame indichi precisi criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie non costituisce fattore idoneo ad attenuare la predetta esigenza di coinvolgimento maggiormente incisivo delle Regioni, ovvero a giustificare la modalità censurata di livello "debole" di coinvolgimento. Difatti, non essendo prevista la specifica percentuale di incidenza di ciascun criterio in sede di riparto, il concreto peso assegnato ad ognuno dei criteri stessi ai fini della ripartizione delle risorse finisce per essere sostanzialmente rimesso alla discrezionalità dello Stato.

Occorre del resto evidenziare che dall'illustrazione del quadro normativo concernente il susseguirsi degli interventi in materia di finanziamento statale del trasporto pubblico locale, compresi quelli per l'acquisto di materiale, tra i quali si inserisce l'intervento di cui alla presente questione di legittimità costituzionale, emerge l'indirizzo legislativo che prevede, in coerenza con la giurisprudenza di questa Corte in materia, il ricorso alla "intesa" con la Conferenza come strumento di coinvolgimento decisionale del sistema regionale.

Pertanto la disposizione scrutinata, attesa la rilevata insufficienza del previsto meccanismo di coinvolgimento decisionale delle Regioni, deve essere dichiarata illegittima limitatamente alla previsione secondo cui il contemplato decreto ministeriale è adottato "sentita" la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché sulla base di una "intesa" con la Conferenza medesima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), nella parte in cui prevede che le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato "sentita" la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché "d'intesa" con la Conferenza stessa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 settembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 212

Ordinanza 6 luglio - 16 settembre 2016

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Reati ministeriali - Procedimento penale a carico del Ministro dell'economia e delle finanze *pro-tempore* - Conflitto sollevato dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 2 luglio 2015 (doc. IV-*bis*, n. 2-A).

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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 2 luglio 2015 (doc. IV-*bis*, n. 2-A), promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano, con ricorso depositato in cancelleria il 18 marzo 2016 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2016, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 18 marzo 2016, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato con riferimento alla deliberazione del Senato della Repubblica del 2 luglio 2015 (doc. IV-*bis*, n. 2-A), con la quale quest'ultimo ha dichiarato la propria incompetenza, «data la non ministerialità dei reati» contestati, riguardo alla «domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'art. 96 della Costituzione, presentata nei confronti del senatore Giulio Tremonti, nella sua qualità di Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore*, [...] per i reati di cui agli artt. 110, 319 e 321 del codice penale (corruzione per atti contrari ai doveri dell'ufficio)»;

che il Giudice per le indagini preliminari chiede alla Corte costituzionale di: *a)* dichiarare che «non spettava al Senato della Repubblica attribuire una qualificazione giuridica dei fatti ascritti a Tremonti Giulio diversa da quella prospettata dal Tribunale dei Ministri al quale andava rimessa in via esclusiva»; *b)* affermare, «in subordine», che «non spettava al Senato della Repubblica attribuire una qualificazione giuridica dei fatti ascritti a Tremonti Giulio diversa da quella prospettata dal Tribunale dei Ministri, senza sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale»; *c)* «per l'effetto, previo annullamento dell'atto in contestazione, [...] ritrasmettere gli atti al Senato della Repubblica per l'esercizio delle prerogative ai sensi dell'art. 96 della Costituzione»; *d)* o, «in alternativa, [...] stabilire la natura ministeriale o meno del reato in questione ed assumere le decisioni conseguenti»;



che il ricorrente premette di essere investito, nell'ambito del predetto procedimento penale, della richiesta di archiviazione depositata dall'Ufficio del pubblico ministero in data 3 marzo 2016, conseguente alla delibera adottata dal Senato della Repubblica in data 2 luglio 2015, con la quale è stata approvata la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di «dichiarare l'incompetenza del Senato, ai sensi del comma 4 dell'art. 135-bis del Regolamento, data la non ministerialità dei reati di cui al documento in titolo, con la conseguente restituzione degli atti all'autorità giudiziaria» (doc. IV-bis, n. 2-A);

che il ricorrente riferisce, altresì, che nella relazione della Giunta si riteneva che il reato oggetto di contestazione «non fosse di natura ministeriale, in quanto, sostanzialmente, per buona parte commesso prima che il Tremonti divenisse Ministro della Repubblica» o, comunque sia, «senza certezze sufficienti sulla circostanza che il patto corruttivo si realizzasse, per così dire, anche solo un attimo dopo che costui avesse formalmente assunto la carica di ministro della Repubblica»;

che, a giudizio del Giudice per le indagini preliminari, «soggetto legittimato allo scopo di preservare le proprie attribuzioni costituzionali», la scrutinanda richiesta di archiviazione sollecitata dall'Ufficio del pubblico ministero comporta «la necessità della proposizione del conflitto», avendo la stessa per oggetto - «come evidente dalla formulazione dell'ipotesi accusatoria» - un reato qualificato e configurato come «ministeriale» sul quale il giudice adito, «pur non possedendo alcuna competenza funzionale, viene comunque chiamato a dichiarare, nel procedimento sottoposto al suo giudizio, la volontà del potere cui appartiene»;

che, in particolare, il Senato della Repubblica avrebbe invaso le attribuzioni del potere giudiziario, quanto alla qualificazione giuridica e alla natura ministeriale o no del reato contestato, non spettando sul punto all'organo parlamentare alcuna valutazione vincolante rispetto all'Autorità giudiziaria;

che, ove il Senato della Repubblica non avesse condiviso la valutazione operata dal Collegio per i reati ministeriali, costituito ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 della Costituzione), avrebbe dovuto sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, secondo quanto specificato nelle sentenze n. 88 e 87 del 2012, nonché n. 29 del 2014;

che, sempre a giudizio del ricorrente, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari avrebbe ritenuto appartenere alle proprie prerogative il disconoscimento della natura ministeriale del reato ascritto al senatore Tremonti e la conseguente restituzione degli atti all'Autorità giudiziaria procedente «affinché il procedimento proseguisse nelle forme ordinarie»;

che, in conseguenza, il Senato della Repubblica sarebbe così andato oltre l'ambito del suo legittimo intervento, tale da limitarsi all'apprezzamento delle esimenti ministeriali previste dall'art. 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989;

che, come affermato dalla Corte e in linea con l'orientamento della dottrina che si assume prevalente, non spetterebbe alle Camere la facoltà di scrutinare (quantomeno in via esclusiva) la natura ministeriale dei reati, in quanto competenza (quantomeno concorrente) del Tribunale dei Ministri, dovendo esse limitarsi al solo apprezzamento «in termini insindacabili, se congruamente motivati», della sussistenza di condotte significative della tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o del perseguimento di un interesse pubblico preminente;

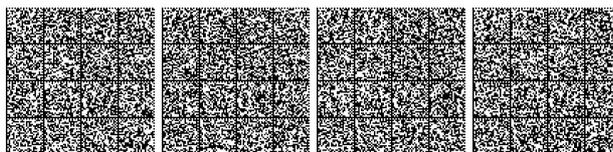
che, secondo il ricorrente, il Senato della Repubblica avrebbe, nella specie, «censurato e rimodulato il merito del provvedimento adottato dal Tribunale dei Ministri, con una valutazione connotata da un effetto di usurpazione o di menomazione sostanziale delle attribuzioni del potere giudiziario e con una decisione che comporta un effetto di menomazione procedurale che vanno entrambe rimosse attraverso la proposizione di un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato».

Considerato che in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a delibare senza contraddittorio in ordine all'ammissibilità del conflitto di attribuzione;

che, preliminarmente, occorre esaminare se sussista il requisito di ordine soggettivo prescritto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953;

che il conflitto appare carente sotto il predetto profilo, non possedendo il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano, come egli stesso dichiara, «alcuna competenza funzionale» in ordine alla valutazione circa la natura ministeriale del reato;

che, infatti, questa Corte ha già riconosciuto «che il ramo del Parlamento competente ai sensi dell'art. 96 Cost. possa esprimere una propria valutazione sulla natura del fatto contestato al ministro, purché essa si collochi all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria» (sentenze n. 88 e 87 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 29 del 2014);



che, a fronte di una deliberazione parlamentare la quale, come nel caso di specie, attribuisca una qualificazione giuridica dei fatti ascritti al Ministro diversa da quella prospettata dal Collegio per i reati ministeriali, quest'ultimo può ben sollevare conflitto di attribuzione dinanzi a questa Corte;

che, nondimeno, della diversa valutazione in ordine alla natura del fatto contestato al ministro la Camera competente deve dare comunicazione al Collegio per i reati ministeriali, in ossequio al principio costituzionale di leale collaborazione nonché in analogia con quanto previsto dall'art. 9, quarto comma, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione) e dall'art. 4, comma 1, della legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'art. 90 della Costituzione);

che, ad ogni modo, l'assenza di formale comunicazione della deliberazione parlamentare non osta alla proposizione del conflitto da parte del Tribunale dei Ministri competente;

che, infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato «si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegue la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970);

che, se un conflitto fra poteri può sorgere anche a fronte di un'omissione lesiva di attribuzioni altrui (*ex plurimis*, sentenza n. 241 del 2009 e sentenza n. 406 del 1989), a maggior ragione può essere sollevato quando un atto esista ancorché, come nella specie, non ne sia stata data formale comunicazione all'«organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere» che si assume menomato;

che, alla luce di quanto rappresentato, il ricorrente, proprio perché è e si è riconosciuto privo di «competenza funzionale», non può che disporre, quindi, la trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali, costituito ex art. 7 della legge costituzionale n. 1 del 1989, da ritenersi necessaria, ai sensi del precedente art. 6, ogni qual volta «venga ravvisata, quantomeno sotto il profilo del dubbio, l'ipotizzabilità di un reato ministeriale [...] dal p.m. o, successivamente, dal g.i.p» (Cassazione penale, sezione terza, 6 agosto 1992, n. 2865);

che, pertanto, il ricorso deve ritenersi inammissibile, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo e requisito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano nei confronti del Senato della Repubblica, con il ricorso in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

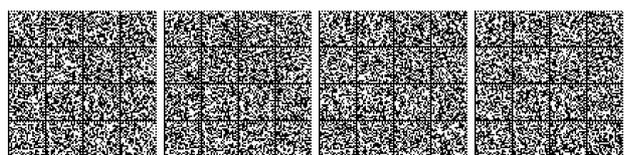
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 settembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 42

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

Trasporto pubblico - Norme della Regione Molise - Ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea - Requisiti per l'iscrizione - Domicilio professionale nella Provincia di Campobasso o di Isernia.

- Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 12, comma 1, lett. *b*), aggiuntiva della lett. *l-bis*) all'art. 6, comma 1, della legge regionale 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21).

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 p.t., per la declaratoria della illegittimità costituzionale.

Dell'art. 12, lett. *b*) della legge della Regione Molise n. 5 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. 5 del 4 maggio 2016, recante «legge di stabilità 2016».

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. Con la legge di stabilità regionale del 2016, legge regionale n. 5/2016, il legislatore regionale ha inteso porre varie norme in materia di spesa, di tributi e di trasporti, ai fini di un migliore e virtuoso funzionamento della macchina amministrativa.

Per quanto qui interessa, in particolare, con l'art. 12 (inserito nel Capo II - norme in materia di trasporti) si sono introdotte modifiche alla legge regionale 13 novembre 2012, n. 25, che regola il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea e istituisce, tra l'altro, il Ruolo dei conducenti dei veicoli e natanti secondo la previsione dell'art. 4 della legge statale n. 21/1992 - legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, che demanda alle Regioni una serie di competenze in materia.

1.2. La legge oggi in esame ha, più precisamente, inciso sugli articoli 4, 6 e 11 della legge regionale n. 25/12, con tre significative modifiche all'esito delle quali:

l'istituzione del Ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è stata prevista «a decorrere dal 24 novembre 2014» (parole aggiunte al testo previgente del menzionato art. 4): così, la lettera *a*) dell'art. 12;



è stato inserito tra i requisiti necessari per l'iscrizione al detto Ruolo l'aver «domicilio professionale nella provincia di Campobasso o di Isernia» (mediante la previsione, all'art. 6, comma 1, di una nuova lettera 1-*bis*): così, la lettera *b*) dell'art. 12;

è stato infine previsto un termine decadenziale (al 31 dicembre 2016) per la presentazione della domanda di iscrizione di diritto (al ricorrere di determinati requisiti) nel Ruolo dei conducenti di cui si discorre mediante l'inserimento all'art. 11 di un comma 6-*bis*: così, la lettera *c*) dell'art. 12.

Attraverso la previsione della richiamata lettera *b*) dell'art. 12 della legge n. 5/2016, il legislatore regionale ha tuttavia illegittimamente inciso nelle competenze statali, e la stessa deve essere pertanto dichiarata incostituzionale alla luce delle considerazioni qui di seguito sviluppate.

2. E, invero, nell'aggiungere tra i requisiti richiesti per l'iscrizione nel Ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea il «domicilio professionale nella provincia di Campobasso o di Isernia» il Legislatore regionale finisce con il limitare la concorrenza garantita dai Legislatori italiano e comunitario.

L'iscrizione nel Ruolo dei conducenti costituisce, infatti, a sua volta, requisito indispensabile per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni finalizzate all'esercizio di attività di servizio pubblico di trasporto non di linea di cui all'art. 1 della legge n. 21/1992, ed è altresì «necessaria per prestare l'attività di conducente di veicoli o natanti adibiti a servizi pubblici non di linea in qualità di sostituto del titolare della licenza o dell'autorizzazione per un tempo definito o per un viaggio determinato, o in qualità di dipendente di impresa autorizzata al servizio di noleggio con conducente o di sostituto del dipendente medesimo per un tempo determinato» (art. 4, comma 5, della citata legge regionale n. 25/2012).

Tale previsione finisce pertanto con il ridurre gli spazi di possibile competizione tra gli operatori presenti nei relativi mercati, ponendo ulteriori ostacoli ingiustificati all'esercizio delle relative attività economiche e un limite oggettivo alla concorrenza tra gli operatori.

Tanto il requisito della residenza, quanto quello del domicilio, unitamente alla previsione dell'iscrizione obbligatoria all'albo provinciale, costituiscono elementi di rigidità del sistema di rilascio delle autorizzazioni, idonei ad evidenziare la compartimentazione territoriale e limitare il numero degli operatori che possono ottenere le autorizzazioni.

La norma che oggi si impugna non sembra pertanto sfuggire a censura di incostituzionalità, non difformemente da quanto già ritenuto da codesta Ecc.ma Corte con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 25/2012.

Con la sentenza n. 264 del 13 novembre 2013, infatti, nel giudicare sulla impugnazione proposta dallo Stato contro la previsione del requisito ivi previsto per i soggetti che intendono iscriversi nel Ruolo dei conducenti, (1) fu chiarito in modo inequivocabile che «la previsione della necessità - al fine di ottenere l'iscrizione del richiedente in un ruolo che costituisce, a sua volta, requisito indispensabile per il rilascio dei titoli per l'esercizio della specifica attività (art. 4, comma 5, citato) - della residenza (per di più) protratta per un anno (ovvero dell'ubicazione della sede legale) nel territorio regionale determina una palese discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione. Tale elemento non trova, in sé, alcuna ragionevole giustificazione in rapporto alla esigenza (chiaramente desumibile dalla natura degli altri numerosi requisiti richiesti, dal medesimo art. 6, per l'iscrizione) di garantire e comprovare, anche a tutela dell'utenza, le specifiche idoneità tecniche e le attitudini morali del soggetto al corretto Muro svolgimento dell'attività in questione. Sicché, la previsione impugnata si traduce in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni».

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento alla disposizione che oggi si impugna, che, introducendo tra i requisiti per l'iscrizione al Ruolo il domicilio professionale nella provincia di Campobasso o di Isernia costituisce una ingiustificata discriminazione tale da limitare le modalità di accesso al mercato e la libera circolazione dei lavoratori.

Essa si pone in contrasto con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza, rimessa alla esclusiva competenza dello Stato, e pertanto, presenta profili di incostituzionalità, per patente violazione dell'articolo 117, comma 1, e comma 2, lettera *e*) della Costituzione.

Conclusivamente la richiamata disposizione contenuta nella norma dell'art. 12, primo comma, lettere *b*), della legge Regione Molise del 4 maggio 2016, n. 5, è viziata, e deve pertanto essere dichiarata incostituzionale.

(1) Art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 25/2012: «I soggetti che intendono iscriversi nel ruolo di cui all'articolo 4 devono essere in possesso dei seguenti requisiti:...*b*) essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».



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. 12, lett. b) della legge della Regione Molise n. 5 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

16C00210

N. 43

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

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018 - Disposizioni relative all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione.

- Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018), art. 9.

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. 9 della legge della Regione Molise n. 6 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. 6 del 4 maggio 2016, recante «Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018».

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. Nel contesto del bilancio regionale approvato con la legge in esame la Regione Molise, per quanto qui interessa, con l'art. 9 della legge regionale n. 6/2016 (Avanzo di amministrazione) ha previsto che «la quota del saldo



finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio finanziario 2015 applicata al bilancio di previsione 2016, determinata in € 736.406.447,90, è utilizzata come di seguito specificato:

a) € 247.598.229,01 per la reiscrizione in bilancio di economie di spesa finanziate con fondi assegnati con vincolo di specifica destinazione risultanti dall'esercizio 2014 e riguardanti i fondi comunitari - F.S.E, F.E.S.R e Cooperazione internazionale - e statali - F.S.C.;

b) € 481.550.477,74 accantonati in appositi fondi iscritti nella Missione 20, Programma 3, utilizzabili, mediante prelievo ed iscrizioni sulle pertinenti Missioni, solo a seguito dell'approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2015;

c) € 7.257.741,15 accantonata al Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015».

Così disponendo, tuttavia, il legislatore regionale ha illegittimamente inciso nelle competenze statali, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) e dell'art. 81, terzo e quarto comma, della Costituzione, e la legge deve essere pertanto dichiarata incostituzionale *in parte qua* alla luce delle considerazioni qui di seguito sviluppate.

2.1. Invero, con riferimento ai Fondi accantonati per € 481.550.477,74 (lettera b), la norma, come visto, specifica che si tratta di fondi «utilizzabili ... solo a seguito dell'approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2015».

La lettura della disposizione lascia quindi ragionevolmente intendere che si sia in presenza di fondi cosiddetti liberi, come definiti dall'art.187, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali: essi sono caratterizzati appunto dalla circostanza che il loro utilizzo, nonché l'iscrizione in bilancio, non è consentito prima dell'approvazione del rendiconto da parte del Consiglio regionale (*cf.*: art. 186 del TUEL).

Al riguardo, è fondamentale richiamare i principi espressi nella sentenza n. 70/2012 di codesta Ecc.ma Corte, in un giudizio nel quale era stato impugnato dallo Stato il bilancio di previsione di una Regione, sull'assunto di una violazione degli articoli 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), con riguardo alla materia del sistema contabile dello Stato, e 117, terzo comma, della Costituzione, con riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Nel dichiarare la illegittimità costituzionale delle norme impuginate, codesta Corte ebbe ad evidenziare che «il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa. Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente».

Nel caso in esame, né la disposizione in esame né la nota integrativa contenuta tra gli allegati al bilancio esplicitano il vincolo che caratterizza il legame tra entrate e spese a destinazione vincolata, non consentendo, come indicato dalla citata sentenza n. 70/2012, di individuare con esattezza «i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo.».

L'«Elenco analitico delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015» (Elenco B) riportato nella nota integrativa, oltre a non essere conforme a quello previsto dal punto 9.11.4 dell'allegato n. 4/1 al decreto legislativo n. 118/2011, non consente di ricostruire il vincolo normativo tra entrate e spese a destinazione vincolata.

Il suddetto elenco, inoltre, mostra un totale diverso dal totale della parte vincolata del risultato di amministrazione riportato nella tabella dimostrativa del risultato di amministrazione - Allegato a), rispettivamente pari a € 821 milioni e € 729 milioni.

Infine, circa l'inesatto utilizzo dell'avanzo di amministrazione in questione, si evidenzia, inoltre, che la suddetta tabella dimostrativa del risultato di amministrazione - Allegato a) indica nella parte riservata all'«Utilizzo», delle quote vincolate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015, soltanto l'importo di € 247.598.229,01 per la reiscrizione di economie vincolate (lettera b) dell'articolo in esame e non anche il ripetuto importo di € 481.550.477,74 relativo ai fondi di accantonamento dell'avanzo (lettera b).

Per le suesposte considerazioni, la norma in esame si pone in evidente contrasto con gli articoli 81, terzo comma («Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte») e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, laddove riserva la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici alla competenza esclusiva dello Stato.

2.2. Con riferimento all'iscrizione come «Utilizzo avanzo presunto di amministrazione» del Fondo crediti di dubbia esigibilità per € 7.257.741,15 (lettera c), rappresentato come quota accantonata nella tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto - Allegato a), si deve poi rilevare che, ai sensi del principio applicato della con-



tabilità finanziaria 9.2 dell'allegato n. 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011, «e quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo». In particolare, «l'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione».

Pertanto, l'utilizzo della quota accantonata relativa al Fondo crediti di dubbia esigibilità come avanzo presunto di amministrazione si pone anche qui in palese contrasto con la disciplina dell'armonizzazione dei bilanci pubblici recata dal citato decreto legislativo n. 118/2011, e rappresenta, quindi, una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che ne riserva la competenza esclusiva allo Stato, nonché, conseguentemente, dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Al riguardo, si evidenzia, inoltre, che la nota integrativa afferma che «Nella determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, diretto a contenere i rischi conseguenti da eventuali mancate coperture finanziarie, l'ente ritiene che non sussistono tali eventualità sulle poste contabili oggetto di verifica, in quanto per le stesse gli accertamenti avvengono tutti per cassa».

Per contro, l'allegato c) al bilancio, concernente la composizione dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, mostra un «accantonamento effettivo» di competenza 2016 positivo, coincidente con l'importo dell'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015 riportato nella tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto - Allegato a) e con l'utilizzo dell'avanzo presunto di amministrazione previsto dalla lettera c) dell'articolo in esame.

Inoltre, si rileva che alla voce di entrata «Utilizzo avanzo presunto di amministrazione» non risultano contabilizzate le anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 e successive modifiche e integrazioni, acquisite nel 2013 e nel 2014 dalla Regione Molise per un ammontare complessivo pari ad € 71.745.187,00, né risultano, all'esame contabile, le altre voci interessate dalla suddetta contabilizzazione. Al riguardo, si ricorda che l'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge n. 208 del 2015 disciplina puntualmente la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità.

Infine, per quanto concerne il pagamento della quota interessi e della quota capitale delle suddette anticipazioni di liquidità, si evidenzia che i relativi capitoli di spesa, riguardanti le quote interessi e le quote capitale (capitoli 54290, 54300, 56253, 56260), non presentano la necessaria copertura finanziaria per l'intero triennio, in violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Conclusivamente, l'art. 9 deve essere dichiarato incostituzionale sulla base delle argomentazioni che precedono, per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) e dell'art. 81, commi terzo e quarto della Costituzione.

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. 9 della legge della Regione Molise n. 6 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.

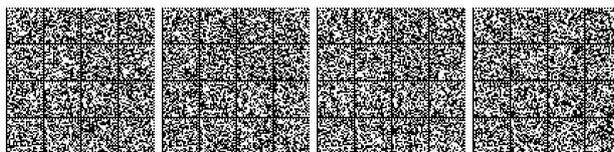
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

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. 4

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 9 settembre 2016
(del Tribunale di Roma)

Giurisdizione domestica - Regolamento della Camera dei deputati per la tutela giurisdizionale dei dipendenti - Disposizioni che disciplinano la costituzione degli organi giurisdizionali interni di primo e secondo grado ed il procedimento dinanzi ad essi - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Roma, sezione seconda lavoro, nei confronti della Camera dei deputati.

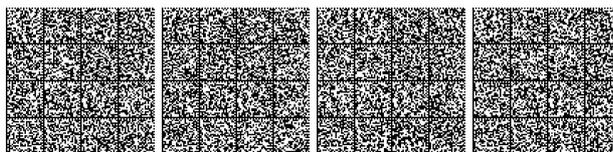
- Regolamento della Camera dei deputati per la tutela giurisdizionale dei dipendenti del 28 aprile 1988, come modificato dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 6 ottobre 2009, n. 77, artt. da 1 a 6-bis.

IL TRIBUNALE DI ROMA

(SECONDA SEZIONE LAVORO)

in persona del giudice, dott. Antonio Maria Luna a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 22 ottobre 2015, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 36152 del Ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2014, vertente tra:

1) Aiello Ignazio, 2) Amico Maria, 3) Amico Maria, 4) Andreetti Silvia, 5) Angeloni Donatella, 6) Antonelli Silvia, 7) Appolloni Claudia, 8) Aprile Domenico, 9) Arcangeletti Enrico, 10) Argirò Catia, 11) Baglioni Daniela, 12) Barbanti Emanuele, 13) Barbieri Valerio, 14) Barocchi Silvia, 15) Battista Aldo, 16) Battista Silvia, 17) Bellardini Daniele, 18) Bernabei Enrico, 19) Biasin Claudia, 20) Bigazzi Simonetta Giovanna Elita, 21) Bodini Luca, 22) Bonci Francesca, 23) Borcime Federica, 24) Bottecchia Deborah, 25) Bova Caterina, 26) Brunello Sonia, 27) Bruni Bruna, 28) Bruni Mariateresa, 29) Brutti Simona, 30) Burburan Ilaria, 31) Calzetta Claudio, 32) Campagna Sandra, 33) Cannizzo Marcello, 34) Canzanella Carmine, 35) Carcani Giulio, 36) Casadei Roberta, 37) Casinelli Anna Rita, 38) Castronuovo Maria, 39) Cerrone Stefania, 40) Cesarini Paolo, 41) Colantoni Maria Pia, 42) Colecchia Paolo, 43) Colella Cristina, 44) Comparato Franco, 45) Conti Stefano, 46) Cortese Andrea, 47) Costa Ruibal Maria del Carmen, 48) Curatolo Daniela, 49) D'Ercole Martina, 50) De Girolamo Andrea, 51) De Marco Stefano, 52) De Palma Maurizio, 53) De Paolis Domenica, 54) De Santis Massimo, 55) Del Beato Caterina, 56) Desideri Carlo, 57) Di Bona Andrea, 58) Di Giacomo Carlo, 59) Di Giacomocarolo Nadia, 60) Di Siena Anna, 61) Di Ventura Maria, 62) Fabi Catia, 63) Falcone Silvia, 64) Felici Flavia, 65) Felici Paolo, 66) Filocamo Vittoria, 67) Fiore Daniela, 68) Fiore Lucia, 69) Formisano Osvaldo, 70) Forti Fausto, 71) Fortunato Laura, 72) Gandolfo Anna Maria, 73) Gentili Elisa, 74) Giambanco Piergiuseppe, 75) Giannotti Tiziana, 76) Giglietti Sonia, 77) Ginese Angelo, 78) Ginese Gabriella, 79) Greco Fabio, 80) Guadagno Saverio, 81) Guardalupi Cecilia, 82) Guerra Fabrizio, 83) Gulisano Cinzia, 84) Ionta Carlo, 85) Isola Raffaella, 86) Iuzzarelli Roberto, 87) Lilli Francesca, 88) Liuti Maurizio, 89) Lo Moro Carmelo Andrea, 90) Lo Vasto Simonetta, 91) Logozzo Maurizio, 92) Lupi Emmanuela, 93) Marchetti Araldo, 94) Marchetti Lucia, 95) Marchionni Emilia, 96) Marchiorri Marco, 97) Marciani Maria Cristina, 98) Marconi Bruno, 99) Marcucci Marco, 100) Mauramato Anna Rita, 101) Maurich Marco, 102) Mecca Anna Rita, 103) Melis Claudia, 104) Meneguzzi Adriano, 105) Menichetti Emanuela, 106) Merlino Antonella, 107) Mezzoiuso Giuseppe, 108) Micozzi Andrea, 109) Migliore Girolamo, 110) Mocetti Sara, 111) Modesti Carla, 112) Morgia Valerio, 113) Muscas Marco Antonio, 114) Nardelli Paolo, 115) Narduzzi Cristina, 116) Nati Silvia, 117) Nepi Paolo, 118) Nevadini Andrea, 119) Nicoli Roberta, 120) Orsini Federica, 121) Pace Graziella, 122) Pala Maria Antonietta, 123) Palmucci Caterina, 124) Paniccia Francesca, 125) Pappalardo Daniela, 126) Pellegrino Michele, 127) Perrone Elide, 128) Picozzi Paola, 129) Presti Maria, 130) Proietti Semproni Marco, 131) Pusceddu Massimo, 132) Pusole Laura, 133) Puzzuoli Enrico, 134) Rampin Alessandro, 135) Ramundo Gianluigi, 136) Rava Alberto, 137) Rivieccio Amerigo, 138) Rizzi Paola, 139) Rocchetti Roberto, 140) Romiti Marco, 141) Rosi Massimo, 142) Rucci Simona, 143) Sabatucci Vittoria, 144) Saccotelli Vincenzo, 145) Santececca Tania, 146) Santi Isabella, 147) Santelli Fabio, 148) Santini Rosanna, 149) Santoro Giuliana, 150) Sarra Daniela, 151) Scarpa Patrizia, 152) Sciamanna Antonella, 153) Serafinelli Paola, 154) Solia Alberto, 155) Solla Stefano, 156) Spada Massimo, 157) Spellucci Francesco, 158) Sperduti Massimo, 159) Starnoni Claudia, 160) Suriani Marco, 161) Talucci Monica, 162) Tarditi Fabrizio, 163) Teofili Anna, 164) Tifi Virna, 165) Torretti Marina, 166) Trivelli Roberta, 167) Trogu Simona, 168) Tucci Cristiana, 169) Urso Daniela, 170) Vichi Barbara, 171) Vitelli Francesca Maria, 172) Zanni Paolo, 173) Zeppa Iole, 174) Zito Marco, 175, elettivamente domiciliati in Roma, alla via Cicerone, n. 49, presso lo studio dell'avv.



Vincenzo Ribet, che li rappresenta e difende, unitamente agli avv.ti Renato Clarizia e Paolo Teodoli, in virtù di mandati in calce al ricorso introduttivo, ricorrenti;

e Camera dei deputati — in persona del presidente e del segretario generale *pro tempore* — rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, convenuta.

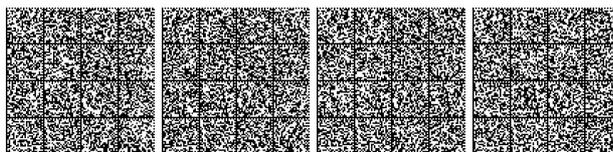
Con ricorso depositato in data 4 novembre 2014, Ignazio Aiello e gli altri 174 litisconsorti sopra indicati, premesso di essere tutti i dipendenti della Camera dei deputati, hanno esposto che la retribuzione dei dipendenti della Camera è stabilita sulla base di tabelle deliberate dall'Ufficio di Presidenza nel 1980 a seguito di contrattazione tra il Comitato per gli affari del personale della Camera dei deputati e le organizzazioni sindacali, e soggette a periodico aggiornamento previa contrattazione triennale; che dal 1980 tutte le questioni inerenti lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti sono oggetto — ai sensi dell'art. 75 del Regolamento dei servizi e del personale della Camera dei deputati — di uno specifico meccanismo di contrattazione sindacale tra l'Ufficio di Presidenza ed il Comitato per gli affari del personale da una parte e le organizzazioni sindacali dall'altra; che la progressione economica della retribuzione è regolata dall'art. 69, comma 1, del Regolamento dei servizi e del personale il quale stabilisce che «nell'ambito di ciascun livello funzionale la progressione retributiva corrispondente all'anzianità maturata è ordinata in una successione di classi stipendiali di norma biennali»; che il comma 4 dello stesso articolo prevede che «dopo il raggiungimento dell'ultima classe stipendiale si applicano aumenti biennali terminali del 2,50% ciascuno»; che con decreto n. 824/2014 del 6 ottobre 2014 la presidente della Camera ha reso esecutiva la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 102/2014 del 30 settembre 2014 con la quale sono state approvate disposizioni volte ad introdurre limiti alla progressione di carriera; che, infatti, l'art. 1, comma 1, del citato provvedimento stabilisce che «le progressioni economiche spettanti ai consiglieri parlamentari sono bloccate al raggiungimento di una retribuzione complessiva pari, al netto dei contributi previdenziali e delle indennità di funzione al limite retributivo di euro 240.000»; che inoltre il successivo art. 2, comma 1, stabilisce che «le progressioni economiche spettanti ai dipendenti in servizio diversi dai consiglieri parlamentari sono bloccate al raggiungimento della posizione stipendiale corrispondente al 23° anno di carriera e comunque al raggiungimento dei limiti retributivi massimi»; che l'art. 4 del provvedimento regola il contributo straordinario sugli importi eccedenti i limiti retributivi, indicando la misura di tale contributo, crescente sia per le diverse quote di retribuzione eccedenti sia nel tempo; che tale provvedimento ha riformato *in peius* quanto previsto dall'art. 69 del Regolamento dei servizi e del personale, senza prevedere alcun limite di durata al blocco delle progressioni economiche; che inoltre è stato assunto unilateralmente dall'Ufficio di Presidenza il 30 settembre 2014 senza alcun accordo con le organizzazioni sindacali; e che essi ricorrenti sono tutti interessati dal provvedimento suddetto avendo già raggiunto il 23° anno di carriera o dovendo raggiungerlo in data precedente la maturazione dei requisiti per accedere al trattamento pensionistico.

I ricorrenti hanno ritenuto sussistere la competenza del giudice ordinario e, in particolare, del giudice del lavoro, reputando che non osti alla giurisdizione ordinaria la disposizione dell'art. 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera secondo cui «I dipendenti della Camera dei deputati, in servizio o in quiescenza, possono ricorrere per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, in base alle norme del presente regolamento, contro gli atti e i provvedimenti, anche di carattere generale, adottati dall'Amministrazione», poiché tale norma — relativa al giudizio avanti la Commissione giurisdizionale interna ed al Collegio d'appello della Camera — ha carattere regolamentare ed è quindi priva di forza e valore formale e sostanziale di legge. Osservano inoltre che la detta disposizione conferisce mera possibilità di adire gli organi interni per la risoluzione delle controversie, lasciando salva quindi la facoltà di proporre azione dinanzi al giudice ordinario.

Sostengono poi che tali organi siano a tutti gli effetti di natura politica, essendo composti da deputati in carica, nominati dal presidente della Camera, e non appaiano dotati delle caratteristiche di autonomia ed indipendenza che consentano di definirli quali giudici.

I ricorrenti, a supporto della propria tesi in materia di giurisdizione, deducono anche che il Protocollo delle relazioni sindacali della Camera stabilisce, alla lettera B), che «formano oggetto di contrattazione periodica con le organizzazioni sindacali tutte le questioni attinenti allo stato giuridico e al trattamento economico globale del personale», e, alla lettera E), che «l'amministrazione si impegna al rispetto nei confronti delle organizzazioni sindacali del personale della Camera, delle garanzie dello statuto dei diritti dei lavoratori applicabile al pubblico impiego, in quanto richiamate dalla legge 29 marzo 1983, n. 93»; e che l'art. 102 del Regolamento dei servizi e del personale stabilisce: «per tutto ciò che non è contemplato nel presente regolamento si fa riferimento, in quanto applicabili, alle norme che regolano lo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato».

Ad avviso dei ricorrenti, quindi, da tali disposizioni, le quali rinviano a quelle generali per il pubblico impiego, deve desumersi che il rapporto di lavoro del personale della Camera deve essere considerato incluso nella categoria dei rapporti di lavoro pubblico «contrattualizzato» con la conseguenza che, applicandosi l'art. 63 del decreto legislativo



n. 165/2001, le controversie inerenti i rapporti di lavoro sono devolute al giudice ordinario del lavoro il quale conosce tutti i vizi di legittimità, senza distinzioni tra norme sostanziali e procedurali.

I ricorrenti argomentano poi in merito ai limiti della cosiddetta autodichia, richiamando il contenuto della sentenza n. 120/2014 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione con ordinanza del 6 maggio 2013, n. 10400, relativamente a disposizioni regolamentari del Senato, ma avrebbe lasciato intendere che, se si fosse sollevata questione di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la pronuncia sarebbe stata diversa; ed ha affermato che davanti a ciò che «[...] esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la «grande regola» dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (articoli 24, 112 e 113 della Costituzione)».

Richiamando inoltre l'ordinanza del 6 maggio 2013 della Corte di cassazione, i ricorrenti sottolineano i profili di illegittimità del sistema di autodichia il quale si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione perché l'essere dipendente di un ramo del Parlamento non è elemento significativo ai fini di un trattamento differenziato nella tutela giurisdizionale, con l'art. 102, secondo comma, Cost. perché le cause di lavoro dei dipendenti delle Camere sarebbero sottoposte ad un giudice speciale, nonché con l'art. 111 Cost. con riferimento al principio del giusto processo poiché il processo si svolgerebbe dinanzi ad una delle parti, cioè lo stesso datore di lavoro, e non dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale.

Nel merito, i ricorrenti deducono che il rapporto di lavoro dei dipendenti della Camera e le relative retribuzioni hanno natura e carattere contrattuale con la conseguenza che non possono essere oggetto di modificazioni unilaterali da parte di uno dei contraenti; che l'art. 69, comma 1, del Regolamento dei servizi e del personale prevede una progressione retributiva determinata dalla sola anzianità maturata con conseguente obbligo per il datore di lavoro di erogare, in relazione all'anzianità, una data retribuzione; che essi godono quindi non soltanto di una mera aspettativa di retribuzione, ma di un vero e proprio diritto di credito certo la cui esecuzione è differita nel tempo al solo maturare dell'anzianità e della connessa classe stipendiale; che, anche nell'ipotesi in cui la progressione economica costituisse mera aspettativa di carriera, come ritenuto dalla Corte costituzionale, un intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza ed i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche; che, in particolare, con sentenza n. 310 del 2013, la Corte costituzionale ha ribadito, che per escludere l'irragionevolezza di misure, come quella per cui è causa, occorre che le stesse abbiano carattere eccezionale, transitorio, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti e che siano finalizzate al raggiungimento di esigenze, immediate e non future, di contenimento della spesa pubblica; che tali caratteri sono assenti nel provvedimento contestato del 30 settembre 2014; che anche nell'ipotesi in cui non si ravvisasse un diritto soggettivo perfetto ma una mera aspettativa, la strutturazione di una carriera configurata all'atto dell'assunzione come connessa al solo scorrere del tempo crea nei dipendenti un legittimo affidamento, costituzionalmente garantito, nella progressione di carriera così da consolidare il principio del divieto di *reformatio in peius* delle retribuzioni; che anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha posto in evidenza che il diritto di credito del lavoratore alla retribuzione convenuta, ossia un credito futuro per il quale si può vantare una aspettativa legittima di concretizzazione, costituisce un «bene da tutelare ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU»; che la delibera dell'Ufficio di Presidenza del 30 settembre 2014 ed il conseguente decreto del 6 ottobre 2014 del Presidente sono illegittimi poiché contrastanti con l'art. 75 del Regolamento dei servizi e del personale secondo cui gli aggiornamenti dello stato giuridico e del trattamento economico devono essere determinati attraverso lo strumento contrattuale, come confermato dal Protocollo delle relazioni sindacali, sicché è da escludere un intervento unilaterale di una delle parti del rapporto contrattuale; che, pure nell'ipotesi in cui i detti atti siano considerati provvedimenti amministrativi, gli stessi sono nulli per contrasto con l'art. 75 citato e con il citato Protocollo; che inoltre gli atti in questione sono affetti da vizi di costituzionalità che comportano l'annullamento e/o la disapplicazione:

1) la Corte costituzionale ha più volte affermato l'illegittimità di ogni riduzione del trattamento economico del pubblico impiego in assenza di una ridefinizione «secondo ragionevolezza» dei contenuti giuridici del rapporto di lavoro;

2) la regolamentazione adottata dalla Camera prevede che la decurtazione delle retribuzioni avvenga attraverso l'istituzione di un prelievo forzoso denominato «contributo di solidarietà» o attraverso il blocco della progressione economica, misure che, nella sentenza n. 223/2012 il Giudice delle leggi ha, in caso analogo, ritenuto costituire imposizioni di carattere tributario, emergente dalla doverosità della prestazione e dall'assenza di una modifica al rapporto sinallagmatico idonea a giustificare la decurtazione;



3) in base all'art. 23 Cost., un intervento definitivo di reformatio in *peius* sarebbe possibile solo se previsto dalla legge e non quindi da un atto assunto dall'Ufficio di Presidenza;

4) nell'introdurre limiti retributivi massimi il provvedimento in questione ha previsto prelievi differenziati privi di giustificazione a parità di reddito;

5) l'applicazione dei limiti retributivi e di progressione di carriera rappresenta un trattamento discriminatorio nei confronti dei dipendenti della Camera che sono gli unici a subire tale imposizione tra tutti i dipendenti pubblici contrattualizzati e non contrattualizzati;

6) la decisione assunta dall'Ufficio di Presidenza contrasta con il principio di proporzionalità della retribuzione sancito dall'art. 36 Cost.;

7) la violazione della possibilità di negoziare, anche solo in ordine ad incrementi retributivi, determina una anomala interruzione delle disposizioni vigenti, cioè il Regolamento dei servizi e del personale ed il Protocollo delle relazioni sindacali e quindi del valore dell'autonomia negoziale riservata alle parti nell'ambito della contrattazione;

8) la regolamentazione adottata è estremamente irragionevole siccome legata al diverso trattamento del personale, a seconda che percepisca una retribuzione inferiore o superiore ai «tetti» e, in quest'ultimo caso, a seconda di quanto se ne distanzi;

9) il provvedimento contestato solleva ulteriori dubbi per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza legislativa e solidarietà sociale poiché, a fronte del dettato normativo di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 66/2014, che fissa in € 240.000,00 l'unico limite al trattamento economico del personale pubblico, ha apposto ulteriori limiti per le retribuzioni dei soli dipendenti della Camera.

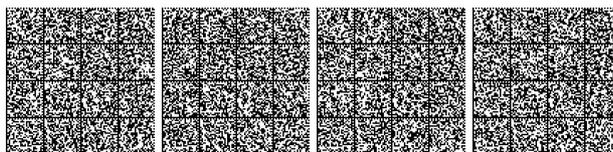
I ricorrenti hanno perciò chiesto: *a)* accertare l'illiceità e/o l'illegittimità del comportamento dell'Amministrazione; *b)* accertare la nullità e/o illegittimità della delibera n. 102/2014 dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati e del decreto n. 824/2014 della presidente della Camera dei deputati; *c)* disapplicare la delibera n. 102/2014 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ed il decreto n. 824/2014 della Presidente della Camera dei deputati; *d)* condannare la Camera dei deputati all'esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali assunte nei loro confronti, ai sensi dell'art. 1372 cod. civ.; *e)* adottare ogni altro provvedimento che si renda necessario ai sensi dell'art. 63, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 per assicurare il pieno rispetto delle loro posizioni soggettive.

La Camera dei deputati, costituitasi con memoria depositata l'8 maggio 2015 — premesso che i provvedimenti oggetto di contestazione da parte dei ricorrenti sono stati adottati in un contesto di crisi economica e sociale al fine di contenere i costi di funzionamento, in linea con provvedimenti legislativi emanati nel 2011 e nel 2014, dopo aver comunque condotto trattative con le organizzazioni sindacali — ha preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario stante il regime di autodichia vigente per le controversie insorte tra la Camera dei deputati ed i propri dipendenti, senza che possa ipotizzarsi violazione di principi fondamentali in materia poiché gli organi previsti dai regolamenti parlamentari godono di piene garanzie di indipendenza e terzietà, come più volte riconosciuto dalla giurisprudenza, anche costituzionale, la quale ha escluso possibili contrasti tra la cosiddetta giurisdizione domestica ed i principi fondamentali del nostro ordinamento.

Nel merito, l'Organo convenuto ha dedotto che, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, i rapporti di lavoro in questione non hanno carattere contrattuale né ha natura negoziale la delibera impugnata giacché la fonte normativa costituita dal regolamento interno riserva all'Ufficio di Presidenza il potere di disciplinare, attraverso propri atti normativi, lo stato giuridico ed economico dei dipendenti, come specificato nel Regolamento dei servizi e del personale, sicché il personale della Camera deve essere assimilato, pur con le opportune differenziazioni, ai dipendenti pubblici non contrattualizzati di cui all'art. 3 decreto legislativo n. 165 del 2001 in quanto, pur essendo previste trattative con le organizzazioni sindacali dei dipendenti, le proposte conclusive sono sottoposte alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza per cui, come avviene nella disciplina di diritto comune per i lavoratori non contrattualizzati, è solo l'atto normativo di diritto pubblico, cioè la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, che produce gli effetti modificativi del regime giuridico ed economico dei dipendenti.

L'Organo convenuto ha poi evidenziato che, pertanto, l'Ufficio di Presidenza ha il potere anche di modificare unilateralmente il trattamento dei dipendenti con atti non di carattere negoziale ma normativo, quale appunto la delibera n. 102 del 2014 oggetto di contestazione.

Quanto agli ipotizzati vizi di costituzionalità del provvedimento, gli stessi — ad avviso del convenuto — sono inammissibili per difetto di interesse concreto ed attuale quanto ai ricorrenti la cui retribuzione è inferiore al «tetto», e comunque sono insussistenti, giacché le misure limitative dei livelli massimi delle retribuzioni non sono affatto irragionevoli ma si inseriscono anzi nelle determinazioni politiche assunte negli ultimi anni nell'ottica di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, senza che neppure possa ipotizzarsi violazione del principio del legittimo affida-



mento in relazione alla tutela della proprietà di cui all'art. 1 Prot. n. 1 CEDU giacché tale disposizione garantisce future entrate a condizione che si tratti di somme che siano già state guadagnate, e non tutela invece legittime aspettative di guadagni futuri.

La Corte di cassazione - Sezioni Unite, con ordinanza del 19 dicembre 2014, n. 26934 — resa nel medesimo procedimento da cui è scaturito incidente di costituzionalità definito con declaratoria di inammissibilità pronunciata dalla Corte costituzionale (sent. n. 120/2014) — ha sollevato conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato chiedendo dichiararsi che non spettava al Senato della Repubblica deliberare gli articoli 72-84 del titolo 2° (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica: «a) in via principale nella parte in cui — violando l'art 3, comma 1, art. 24, comma 1, art. 102, comma 2, quest'ultimo in combinato disposto con la 6ª disposizione transitoria, art. 108 Cost., comma 2, e art. 111 Cost., commi 1 e 2 precludono l'accesso dei dipendenti del senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato; b) in via subordinata nella parte in cui — violando l'art. 111 Cost., comma 7, e art. 3 Cost., comma 1 — non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali da tali disposizioni previste, il ricorso in Cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111 Cost., comma 7».

Le ampie e condivisibili argomentazioni esposte dalle Sezioni Unite a sostegno del citato provvedimento interlocutorio appaiono sostanzialmente sovrapponibili alla fattispecie ora in esame.

I ricorrenti hanno adito questo Giudice da un lato ritenendo che lo stesso sia competente ai sensi dell'art. 409, 5° comma, c.p.c. giacché l'art. 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera prevedrebbe una mera facoltà di adire gli organi giurisdizionali interni per la tutela di diritti ed interessi legittimi dei lavoratori e, dall'altro, che, sulla scorta degli argomenti esposti dalla Corte di cassazione nell'ordinanza del 6 maggio 2013, n. 10400, e dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 120/2014, sussiste assoluta incompetenza della Camera ad emanare provvedimenti che abbiano contenuto giurisdizionale nella materia dei rapporti di lavoro con i propri dipendenti.

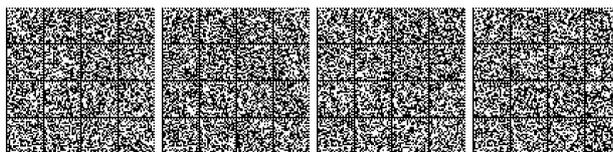
Per contro, la Camera dei deputati ha sollevato eccezione di difetto di giurisdizione affermando che i propri organi giurisdizionali hanno competenza esclusiva in relazione alle controversie insorte con i dipendenti ed ha richiamato in proposito l'orientamento della Corte costituzionale (sent. n. 154 del 1985) e della Corte di cassazione (SS.UU. n. 317/1999 e n. 11019/2004) secondo cui i regolamenti parlamentari, su cui si fonda l'autodichia, sono fonti normative di rango primario e perciò sostanzialmente parificate alle leggi ordinarie, in quanto dispiegano la loro efficacia nella sfera di azione interna alle Assemblee legislative, che è riservata alla loro autonomia per ragioni di garanzia dell'indipendenza delle Assemblee stesse.

Non sembra possa dubitarsi del fatto che, nell'attuale assetto ordinamentale, come per il Senato della Repubblica, anche per la Camera dei deputati gli organi giurisdizionali interni hanno competenza esclusiva sulle controversie affidate alla loro cognizione, labile essendo l'argomento letterale in senso contrario addotto dai ricorrenti. Invero, la formulazione dell'art. 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti (modificato con decreto del Presidente della Camera dei deputati n. 781 del 15 ottobre 2009, in *Gazzetta Ufficiale* 19 ottobre 2009, n. 243, in cui è riportato il testo integrale comprensivo delle modifiche) indica soltanto che ciascun dipendente ha facoltà di adire l'organo giurisdizionale ove ritenga lesi i propri diritti o interessi legittimi, non diversamente da come l'art. 24, 1° comma, Cost. riconosce che «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

Nell'interpretazione ormai da lungo consolidata, gli organi di giustizia costituiti all'interno delle Camere hanno non solo natura giurisdizionale ma anche competenza esclusiva nelle materie a loro riservate (v. Corte cost. n. 154 del 1985 e, da ultimo, la sent. n. 120/2014 che riconduce l'autodichia, intesa come «potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti degli stessi dipendenti, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti», ad una «antica tradizione interpretativa»; nonché SS.UU. 27 maggio 1999, n. 317).

Nel presente giudizio, quindi, non appare possibile, allo stato, procedere all'esame della controversia nel merito giacché la competenza giurisdizionale sulla stessa spetta, in via esclusiva, agli organi interni giurisdizionali della Camera dei deputati.

La autodichia della Camera trova il suo fondamento nell'art. 12 del Regolamento (doc. 1 produzione convenuta), il cui comma 3 recita: «L'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: [...] d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; [...] i ricorsi nella materia di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima».



In forza di tale disposizione di rango primario (trovando essa diretto fondamento nella disposizione di cui all'art. 64, 1° comma, Cost.), vengono appunto emanati regolamenti sub-primari, tra cui quello sopra citato sulla tutela giurisdizionale.

Competente a decidere in primo grado sui ricorsi presentati dai dipendenti della Camera è quindi la Commissione giurisdizionale per il personale. Essa, nominata con decreto del Presidente della Camera, è composta di sei membri scelti, mediante sorteggio, da un elenco di deputati in carica che siano magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, professori universitari in materie giuridiche, avvocati, avvocati dello Stato o procuratori presso l'Avvocatura dello Stato, anche a riposo.

Il sorteggio è effettuato sulla base di liste di venti deputati designati rispettivamente dal Presidente della Camera, dal Segretario generale nonché, d'intesa fra loro, dalle Organizzazioni sindacali ovvero, in mancanza di accordo, indicati in ragione di due da ciascuna delle stesse Organizzazioni sindacali.

I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono far parte della Commissione giurisdizionale. L'incarico di componente della Commissione giurisdizionale è incompatibile con quello di membro del Governo e di componente del Consiglio di giurisdizione di cui all'art. 2 del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti. Il Presidente della Commissione è designato dal Presidente della Camera tra i componenti della stessa (v. art. 3 del Regolamento citato).

Il procedimento e la decisione sono regolati rispettivamente dagli artt. 4 e 5 del Regolamento.

Le sentenze della Commissione giurisdizionale possono essere impugnate al Collegio d'appello che giudica in via definitiva la controversia. Tale organo di secondo grado è nominato dal Presidente della Camera ed è composto da cinque deputati in possesso dei medesimi requisiti professionali dei membri dell'organo di primo grado. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono far parte del Collegio d'appello. L'incarico di componente del Collegio d'appello è incompatibile con quelli di membro del Governo, della Commissione giurisdizionale per il personale e del Consiglio di giurisdizione (art. 6 del Regolamento).

Come detto, tale complesso di disposizioni viene a costituire un sistema del tutto autonomo ed interno all'Organo costituzionale per la risoluzione delle controversie insorte con il personale dipendente tanto da non consentire non solo il ricorso, quanto meno in alternativa, ad altri organi della giurisdizione, ma neppure il controllo generale di legittimità che la Costituzione affida alla Corte di cassazione (art. 111, 7° comma Cost.), come affermato dalla giurisprudenza della Suprema Corte (Cass. civ. Sez. Unite, 19 novembre 2002, n. 16267).

Viene qui richiamato complessivamente il contenuto dell'ordinanza delle SS.UU. del 19 dicembre 2014, n. 26934, specie nella parte in cui ripercorre l'evoluzione giurisprudenziale che ha condotto a ravvisare, anche laddove non vi siano norme sindacabili attraverso il giudizio incidentale di legittimità, la possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nel caso in cui tali norme, facenti parte del complessivo sistema dell'ordinamento giuridico, appaiano fonte di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e dovendo comunque ritenersi sempre possibile un sindacato sul fondamento costituzionale stesso di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità.

La disciplina della competenza giurisdizionale della Camera dei deputati appare presentare i medesimi profili di illegittimità che hanno giustificato la proposizione del conflitto di attribuzione, da parte della Corte di cassazione, nei confronti del Senato della Repubblica. Le stesse Sezioni Unite, peraltro, hanno sollevato conflitto di attribuzioni anche con riferimento al sistema di autodichia proprio della Presidenza della Repubblica (v. Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 19 gennaio 2015, n. 740, con cui, oltre ad essere esaminati gli aspetti caratteristici della tutela giurisdizionale dinanzi agli organi interni alla Presidenza, vengono esposte considerazioni di carattere generale sulla autodichia che, ove non fondata su disposizioni di rango costituzionale, appare di per sé non agevolmente compatibile con principi essenziali dell'ordinamento).

Nella specie, invero, ed analogamente a quanto sostenuto dalle Sezioni Unite con riferimento alla autodichia del Senato della Repubblica, anche l'autodichia della Camera dei deputati appare in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), di cui è espressione il diritto di ognuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost., comma 1).

«L'eguaglianza davanti alla legge, come canone generale e principio fondamentale, si specifica come eguaglianza in particolare nell'accesso alla tutela giurisdizionale, quale diritto inviolabile.

È un principio fondamentale che si salda ad un diritto espressamente riconosciuto come inviolabile e che genera una tutela forte, appartenente al nucleo essenziale ed irrinunciabile del patto sociale su cui si fonda l'ordinamento costituzionale fin da essere attratto all'area dei cd controlimiti, ossia dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona che costituiscono gli elementi identificativi essenziali ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale.



Questa garanzia viene in sofferenza — ad avviso di questa Corte — nel momento in cui una categoria di soggetti è esclusa dalla tutela giurisdizionale in ragione di un elemento — l'essere dipendenti del Senato — non significativo, né giustificativo sul piano costituzionale, ai fini del loro trattamento differenziato.

Nella stessa cit. sent. n. 120 del 2014 — in cui veniva in rilievo proprio questo trattamento differenziato, denunciato da queste Sezioni Unite con la menzionata ordinanza del 6 maggio 2013 — la stessa Corte costituzionale ha posto in evidenza che il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.) costituisce un diritto fondamentale; affermazione confermata ancor più recentemente dalla cit. sent. n. 238 del 2014 che ha ribadito che «fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost., in breve il diritto al giudice», aggiungendo che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo. *Cfr.* anche sent. n. 98 del 1965 che ha sottolineato che il diritto alla tutela giurisdizionale è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2, come si arguisce anche dalla considerazione che se ne è fatta nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In generale la Corte ha ascripto il diritto alla tutela giurisdizionale tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio (sent. n. 18 del 1982 e n. 82 del 1996). La Corte ha anche osservato che al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale: pertanto l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti ... è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli artt. 24 e 113 Cost. e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto (sent. n. 26 del 1999, n. 120 del 2014, n. 386 del 2004 e n. 29 del 2003). *Cfr.* anche sent. n. 212 del 1997 che ha sottolineato che nell'ordinamento, secondo il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità del diritto alla tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.), non v'è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere.

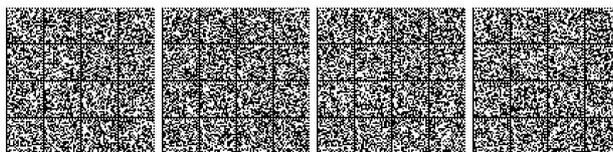
Né appare concretamente ipotizzabile che l'autonomia del Senato, che certamente ha una posizione garantita di alto profilo in ragione della centralità e della primazia del Parlamento, possa bilanciare, fino a comprimerlo del tutto, il diritto alla tutela giurisdizionale del personale dipendente nella misura in cui può ragionevolmente escludersi che alcun rischio tale autonomia garantita corra a causa di un'iniziativa giudiziaria di un suo dipendente, qual è l'attuale ricorrente che, assegnatario di mansioni impiegate (con l'iniziale qualifica di coadiutore), si è doluto in sostanza dell'inquadramento ritenuto non corrispondente alle mansioni e di un asserito demansionamento [nella fattispecie sottoposta all'esame di questo Giudice si tratta di dipendenti che si dolgono della determinazione della misura delle loro retribuzioni].

13. Può poi denunciarsi anche la violazione dell'art. 102 Cost., comma 2, che esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali; parametro questo che va coniugato con la 6ª disposizione transitoria che prescrive che entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all'epoca esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti (nonché dei tribunali militari per i quali però è prescritto il «riordinamento» con legge).

La Commissione contenziosa ed il Consiglio di garanzia, quali giudici delle controversie dei dipendenti del Senato, si pongono, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione, senza che in essa ci sia una salvezza, così come invece espressamente previsto per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti; salvezza che deroga a tale generale divieto proprio per essere essa di rango costituzionale. [Anche gli organi giurisdizionali della Camera dei deputati appaiono come giudici speciali istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione].

Ed ove anche si ravvisasse una continuità con analogo apparato di autodichia nel sistema ordinamentale prerепublicano, non appare soddisfatta l'ulteriore prescrizione della 6ª disposizione transitoria della Costituzione che prescrive la revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti al momento di entrata in vigore della Costituzione; prescrizione che invece — può notarsi incidentalmente — si è ritenuto essere soddisfatta con riferimento al procedimento attivato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, di cui parimenti la giurisprudenza di questa Corte, quella del Consiglio di Stato e più recentemente anche quella della Corte costituzionale, hanno predicato la natura giurisdizionale.

Il difetto di revisione degli organi di autodichia del Senato si rivelerebbe anche nella parimenti ipotizzata violazione dell'art. 111 Cost., recentemente novellato, quanto al principio del giusto processo (comma 1) e quanto alla necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale (comma 2), non potendo ritenersi rispettoso di tali canoni un processo che si svolge dinanzi ad un giudice incardinato in una delle parti (in considerazione in particolare della circostanza che le decisioni della Commissione contenziosa, ratificate col visto del presidente del



Senato, possono riguardare ricorsi contro decreti del presidente del Senato) [gli organi giurisdizionali della Camera sono parimenti incardinati in una delle parti: i membri della Commissione giurisdizionale sono nominati con decreto del presidente della Camera il quale designa anche il presidente della Commissione, laddove, come nella specie, può essere impugnato un decreto del presidente medesimo]. Neppure, per la stessa ragione, sarebbe soddisfatto il canone della «indipendenza» dei giudici speciali prescritto dall'art. 108 Cost., comma 2 [i membri di entrambi gli organi, in quanto deputati, sono soggetti alla potestà disciplinare del presidente della Camera per comportamenti tenuti in aula o alla potestà disciplinare dell'Ufficio di presidenza su proposta del presidente in casi di maggiore gravità: v. art. 60 del Regolamento della Camera].

Del resto, già in epoca ormai risalente, la Corte costituzionale, proprio in riferimento all'autodichia del Senato (sent. n. 154 del 1985, cit.) — pur dichiarando inammissibile la questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata, anche allora, da queste Sezioni Unite — non ha mancato di rilevare che «indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia».

Per altro verso il carattere giurisdizionale degli organi di autodichia emerge anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, nella sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, ha affermato [...] che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della Convenzione, è giudice qualsiasi autorità che dirima una controversia facendo applicazione di norme di diritto. E, con riferimento al parallelo sistema di autodichia della Camera, ha statuito, quanto ai motivi di ricorso, l'assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera, ed in particolare dell'organo di appello, ritenendo che la sua composizione determinasse una inammissibile commistione, in capo agli stessi soggetti, tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'esercizio di funzioni giurisdizionali: i componenti dell'Ufficio di presidenza, cui spetta l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale. In sostanza quella Corte ha ritenuto che mancasse, nella specie, il carattere di terzietà dell'organo giudicante, attributo connaturale all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Proprio a seguito di tale pronuncia gli organi di autodichia della Camera dei deputati sono stati «revisionati» tanto che recentemente la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera si è ritenuta legittimata, quale «giudice» rimettente (Legge n. 87 del 1953, ex art. 23), a sollevare questione incidentale di costituzionalità in un giudizio in sede di autodichia relativamente a controversie promosse dal personale dipendente» (S.U., ord. n. 26934/2014).

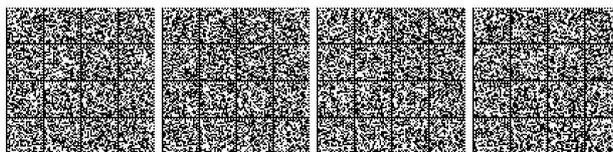
Sulla base delle sopra riportate argomentazioni, non apparendo possibile una interpretazione delle disposizioni sub-regolamentari della Camera tali da escludere ogni dubbio di contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, posto che, per quanto detto, il sistema della giurisdizione dell'Organo costituzionale ora convenuto, per unanime interpretazione, esclude ogni possibilità di ricorso all'autorità giudiziaria (ordinaria o amministrativa), appare necessario sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati ai sensi dell'art. 134 Cost. posto che solo la Corte costituzionale può valutare se la disciplina sulle controversie dei dipendenti della Camera sia effettivamente in contrasto con i principi costituzionali sopra indicati (articoli 3, 24, 102 in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, 2° comma, 111, 1° e 2° comma Cost.).

La sussistenza del potere esclusivo degli organi giudicanti della Camera comporta — in presenza dei detti dubbi di legittimità costituzionale ed apparendo contrasto con il diritto essenziale dei lavoratori dipendenti dell'Organo di ottenere tutela giurisdizionale delle proprie posizioni giuridiche soggettive — compressione o impedimento del potere giurisdizionale del giudice ordinario adito.

È evidente la sussistenza dell'interesse a ricorrere al giudice delle leggi dovendo questo Tribunale dare una risposta di giustizia agli attuali ricorrenti ed essendo ciò precluso dall'esistenza delle norme del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, secondo il testo coordinato con le modifiche approvate dall'Ufficio di presidenza con deliberazione n. 77 del 6 ottobre 2009, resa esecutiva con decreto del presidente della Camera dei deputati n. 781 del 15 ottobre 2009, ed in particolare dalle disposizioni di cui agli articoli 1-6-*bis* che disciplinano la costituzione degli organi di primo e secondo grado ed il procedimento.

Quanto al requisito soggettivo, la natura di potere dello Stato di ogni giudice dell'ordinamento giudiziario è stato più volte riconosciuto (v., *ex multis*, Corte cost. ordinanza, 17 dicembre 2014, n. 286).

Analogamente a quanto prospettato dalla Corte di cassazione nella citata ordinanza n. 26934/2014, pertanto «il petitum del presente atto di promovimento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, richiesto come contenuto del «ricorso» ex art. 24 Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale può formularsi in termini più ampi: l'autodichia del[la Camera dei deputati] nelle controversie di lavoro del proprio personale è in toto invasiva del potere giurisdizionale sicché, non spettando al[la Camera dei deputati] prevederla con le proprie norme subregolamentari, deve riorspandersi l'ordinaria tutela giurisdizionale».



Pertanto, per le ampie motivazioni esposte dalla più volte citata ordinanza n. 26934/2014, il presente giudizio deve essere sospeso in attesa della definizione del denunciato conflitto di attribuzione.

P.Q.M.

Il Tribunale, sospende il giudizio proposto da Aiello Ignazio + 174 nei confronti della Camera dei deputati; ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e chiede che la Corte:

dichiari ammissibile il presente conflitto;

e, nel merito, dichiari che non spettava alla Camera dei deputati deliberare gli articoli 1 - 6-bis del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti nella parte in cui — violando l'art. 3, 1° comma, art. 24, 1° comma, art. 102, 2° comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, art. 108, 2° comma, e art. 111, 1° e 2° comma, Cost. — precludono l'accesso dei dipendenti della Camera dei deputati alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con la Camera stessa.

Ordina che a cura della cancelleria la suesposta ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 26 ottobre 2015

Il Giudice: LUNA

16C00242

N. 164

Ordinanza del 17 novembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Jolly videogiochi S.r.l. e Vallagames S.r.l. contro Ministero dell'economia e delle finanze e altri

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3740 del 2015, proposto da:

Jolly Videogiochi Srl e Soc Vallegames Srl, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avv. Stefano Sbordoni, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Arenula, 16;

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

Nei confronti di:

Soc G Matica Srl (ora Admiral Gaming Network Srl), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Cardarelli, Filippo Lattanzi, Diego Campugiani e Claudia Ciccolo, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Lattanzi Cardarelli in Roma, Via G. Pierluigi da Palestrina, 47;

Soc Sisal Entertainment Spa;



Soc Lottomatica Videolot Rete Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Botto, Filippo Pacciani e Valeria Viti, con domicilio eletto presso il loro studio professionale in Roma, Via di San Nicola Da Tolentino, 67;

Cogetech S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Parioli, 24;

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

Per l'annullamento:

del provvedimento/determina prot. 4076/RU in data 15 gennaio 2015 dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

della legge provvedimento costituita dall'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014 (cd. legge di Stabilità 2015);

di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso;

nonché per la disapplicazione, anche previa rimessione alla Corte costituzionale e/o alla Corte di giustizia UE, per illegittimità costituzionale e/o europea dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Soc G Matica Srl (ora Admiral Gaming Network Srl), di Soc Lottomatica Videolot Rete Spa, di Cogetech S.p.A. e di Codere Network Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue

Le ricorrenti espongono di avere in essere, con alcune Società titolari di concessione per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante gli apparecchi da divertimento di cui all'art. 110, comma 6, TULPS, contratti per la gestione di tali apparecchi da gioco.

Soggiungono che, in forza di tali contratti, hanno i compiti di raccolta delle giocate, di manutenzione e distribuzione degli apparecchi e di tutte le attività connesse ad un corretto funzionamento dell'apparecchio.

Rappresentano che l'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 ha richiesto un ulteriore onere di 500 milioni in capo a tutti i soggetti della filiera.

Di talché, avendo l'Agenzia delle dogane e dei monopoli emesso in data 15 gennaio 2015 il provvedimento attuativo di tale norma, hanno proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi di impugnativa:

Eccesso di potere nelle sue figure sintomatiche dello sviamento di potere ed erronea valutazione dei presupposti di diritto. Violazione della direttiva comunitaria 98/34/CE e della relativa normativa di esecuzione e recepimento.

I testi della norma primaria e della conseguente determina conterrebbero regole tecniche e misure di carattere finanziario ai sensi dell'art. 1, comma 11, della direttiva in epigrafe, che non risulterebbero essere state rese note all'UE. *Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, legittimo affidamento e certezza del diritto, concorrenza, imparzialità, buon andamento, trasparenza, logicità, proporzionalità e adeguatezza. Violazione art. 1372 e ss. codice civile Violazione articoli 25, 41 e 42 Cost.*

La norma avrebbe le caratteristiche di una legge provvedimento perché agisce direttamente nella sfera privatistica di soggetti ben identificati.

La previsione di corrispondere da parte dei gestori direttamente ai concessionari l'intero importo prelevato dagli apparecchi renderebbe di fatto impossibile le prestazioni previste a carico dei gestori di approvvigionamento di monete degli apparecchi; il gestore, in tal modo, si vedrebbe riconosciuto il compenso solo dopo che il concessionario ha cor-



risposto il dovuto allo Stato. Inoltre, l'obbligo di rinegoziazione dei contratti costituirebbe *condicio sine qua non* per ottenere i compensi per l'attività svolta dai gestori.

Eccesso di potere per disparità di trattamento, irragionevolezza, contraddittorietà con atti precedenti. Lesione del principio del legittimo affidamento e ingiustizia manifesta. Violazione degli articoli 23 e 53 Cost. Violazione art. 14, comma 2, lettera g), legge n. 23 del 2014.

La disparità di trattamento della norma si rivelerebbe anche nell'individuazione quali destinatari dei soli soggetti del comparto dei giochi mediante apparecchi AWP e VLT.

La disposizione di legge, unitamente alla quantificazione degli importi ed al numero di apparecchi stabilito dalla determina ADM impugnata, sarebbe in contrasto con quanto stabilito dall'art. 14, comma 2, lettera g), legge n. 23 del 2014.

Eccesso di potere per disparità di trattamento, irragionevolezza, contraddittorietà con atti precedenti. Lesione del principio del legittimo affidamento e ingiustizia manifesta. Violazione dell'art. 11 delle preleggi. Violazione art. 14, comma 2, lettera g), legge n. 23 del 2014.

L'individuazione degli apparecchi operativi di ciascun concessionario al 31 dicembre 2014 sarebbe irragionevole. *Violazione dei principi comunitari articoli 101, 102, 106 del Trattato sul funzionamento UE. Violazione art. 117 Cost.*

La norma, per la sua irretroattività, sarebbe violativa del principio del legittimo affidamento e di certezza del diritto.

Le ricorrenti hanno quindi formulato istanza di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della legge n. 190 del 2014.

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

I concessionari Cogetech S.p.A., Admiral Gaming Network Srl, Lottomatica Videolot Rete Spa e Codere Network Spa si sono costituiti in giudizio.

Con ordinanza 20 luglio 2015, n. 9761, 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 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, 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».

Le ricorrenti hanno provveduto ad integrare il contraddittorio.

La parte ricorrente e l'amministrazione resistente hanno prodotto altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive ragioni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

gli importi dovuti all'Erario, principalmente il PREU ai sensi dell'art. 39, comma 13, 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.

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

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



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

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

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

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

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

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento, 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).

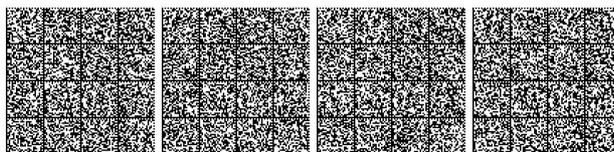
Il compenso spettante ai gestori, peraltro, essendo questi tenuti a versare l'intero ammontare della raccolta ai concessionari senza più trattenere dalle somme versate quelle spettanti, è subordinato alla rinegoziazione del contratto con il concessionario imposto dalla norma di legge.

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

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

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

La Corte, con sentenza n. 92 del 22 maggio 2013, ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326



del 2003 nella parte in cui determina effetti retroattivi *in peius* sul regime dei compensi spettanti ai custodi di veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca.

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

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

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

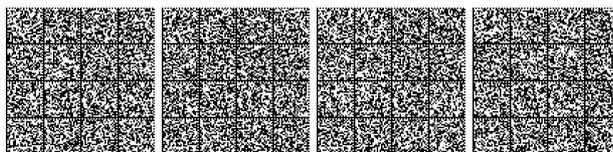
Nel caso richiamato, si è posto in rilievo che «il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti ed inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento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

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

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

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con ordinanze pronunciate nei contenziosi proposti dai concessionari per contestare la stessa previsione legislativa, ha disposto incumbenti istruttori a carico delle parti per individuare, in linea di massima, in che misura la riduzione del compenso di 500 milioni a carico dell'intera filiera incida sui margini di redditività della singola impresa.

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



Dalla documentazione prodotta nei relativi giudizi è emerso che, generalmente, l'incidenza del versamento imposto non appare violativo del principio di proporzionalità, vale a dire del «limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico», indicato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015.

Il Collegio, tuttavia, ritiene che la norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge di stabilità per il 2015 presenti altri profili che rendono la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata in relazione agli 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, 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 il riferimento ad un dato statico (sia pure soggetto ad aggiornamento), cioè il numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario ad una certa data, anziché ad un dato dinamico, il volume di raccolta delle giocate, in quanto la capacità di reddito di ogni singolo concessionario e della relativa filiera è misurata in maniera molto più propria dall'entità complessiva degli importi incassati che dal numero degli apparecchi riferibile a ciascun soggetto.

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

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

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

La violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, peraltro, è individuabile anche con riferimento al fatto che, mentre la legge delega n. 23 del 2014, ha previsto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e, quindi, del loro intero sistema, la norma in contestazione incide solo sui giochi praticati mediante apparecchi



di cui all'art. 110, comma 6, Testo unico n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.

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

La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41, 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 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 rinviata nel tempo e sia subordinata alla sottoscrizione dei contratti rinegoziati con gli stessi.

I precetti *de quibus*, quindi, potrebbero rivelarsi irragionevoli e lesivi del principio di libertà economica privata perché impongono autoritativamente ai gestori, in posizione contrattuale di minore forza rispetto ai concessionari esercenti pubbliche funzioni, di rinegoziare i contratti e, quale conseguenza della mancata rinegoziazione, prevedono che nessun compenso possa essere loro erogato, ancorché maturato nella vigenza di un precedente contratto di diritto privato.

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



per violazione degli articoli 3 e 41, primo comma, Cost., sicché deve essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e dell'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 87.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Seconda, interlocutoriamente pronunciando sul ricorso in epigrafe e riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese, così provvede:

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

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

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

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

Filoreto D'Agostino, Presidente;

Silvia Martino, consigliere;

Roberto Caponigro, consigliere, estensore.

Il Presidente: D'AGOSTINO

L'estensore: CAPONIGRO

16C00234

N. 165

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Gamenet Spa e altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2243 del 2015, proposto da:

Gamenet S.p.A., in persona del suo legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Carmelo Barreca e Federico Tedeschini, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, largo Messico n. 7, presso lo studio dell'avvocato Federico Tedeschini;



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

Nei confronti di:

Se.Ma. di Francesco Senese, non costituita in giudizio; e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Associazione Concessionari Apparecchi da Intrattenimento (A.C.A.D.I.), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Geronimo Cardia, ed è elettivamente domiciliato in Roma, viale Dei Parioli n. 24, presso lo studio del predetto avvocato;

Criga Società Consortile a r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gaetano Lepore, Carlo Lepore, Simone Ciccotti, con domicilio eletto in Roma, via Cassiodoro n. 6, presso lo studio legale Lepore;

ad opponendum:

Codacons, in persona del legale rappresentante pt., rappresentato e difeso dagli avv. Carlo Rienzi, e Gino Giuliano, con domicilio eletto l'Ufficio legale nazionale del Codacons, in Roma, viale G. Mazzini n. 73;

Per l'annullamento del decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prot. n. 4076 del 15 gennaio 2015, con il quale - in attuazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014 e modificando *in parte qua* la vigente convenzione di concessione - è stato stabilito che la società ricorrente, debba versare, per l'anno 2015, in aggiunta ai corrispettivi già versati all'erario e ad ADM, l'importo di euro 46.692.325,15, suddiviso in due rate, di cui una, pari al 40%, entro il 30 aprile 2015 ed una, pari al 60%, entro il 31 ottobre 2015, previa disapplicazione, per contrasto con il TFUE, ed eventuale rimessione alla Corte di Giustizia UE o alla Corte costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimite;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

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

Uditi gli avv.ti, di cui al verbale.

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

Venuta a scadenza la convenzione di concessione del luglio 2003, ADM ha indetto una nuova procedura idoneativa di selezione, a cui l'odierna ricorrente ha partecipato con esito favorevole, sottoscrivendo, in data 20 marzo 2013, la convenzione di concessione di durata novennale, attualmente vigente.

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

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

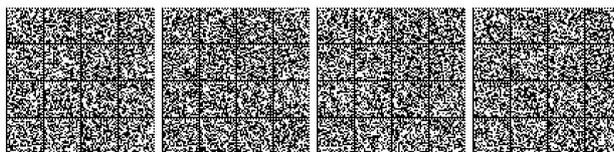
Ciò nondimeno, con l'intervento selettivo di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014 - che colpisce solo ed esclusivamente gli attuali 13 concessionari del gioco da intrattenimento, sfavorendone ed alterandone ulteriormente la libera concorrenza, e travolgendone ogni legittimo affidamento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

La ripartizione della quota degli oneri aggiuntivi è stata effettuata con il provvedimento oggetto dell'odierna impugnativa. Da esso, risulta che la ricorrente dovrà versare in due *tranches*, entro il 30 aprile 2015 (per il 40%) ed entro il 31 ottobre 2015 (per il 60%), l'importo, da essa ritenuto stratosferico e sproporzionato, di euro 46,692 milioni.

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

Con il presente ricorso, deduce:

A) Vizi del decreto ADM del 15 gennaio 2015.



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

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

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

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

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

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

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

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

Come già evidenziato, la nuova convenzione di concessione, ha previsto maggiori e gravosi impegni finanziari, quali, ad esempio, l'aumento/raddoppio delle fidejussioni, un maggior costo pari ad euro 7.631.900,00 per il mantenimento degli apparecchi già oggetto della precedente concessione e per il rilascio dei nulla osta per l'installazione dei nuovi apparecchi, un maggior costo totale per oneri concessori pari a 9 milioni di euro, un maggior costo di euro 3.970.975,58 per far fronte alle nuove previsioni in materia di georeferenziazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Il criterio utilizzato è, invece, quello del numero di apparecchi posseduti col risultato che, ad esempio, il concessionario che gestisce apparecchi con scarso rendimento, si trova a dover versare allo Stato le stesse identiche somme che dovrà versare un concessionario che gestisce un apparecchi allocato in ricche zone del nord, dove il rendimento è di 1.000, 1500 euro al giorno.

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

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

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

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

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

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

In questo modo diventa però pressoché impossibile assicurare la raccolta.

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

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

Si sono costituite, per resistere, le amministrazioni intimate.

Sono altresì intervenute, ad *adiuvandum*, l'Associazione A.C.A.D.I. e la società consortile Criga a r.l.

Con memoria del 13 marzo 2014, la difesa erariale, dopo aver formulato un'eccezione di difetto di legittimazione passiva del MEF, che non ha emesso gli atti *ex adverso* impugnati, ha preliminarmente descritto le modalità di funzionamento delle reti di raccolta del gioco mediante apparecchi.

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

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

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

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

È il concessionario che, per contratto, deve corrispondere una remunerazione al gestore e all'esercente. Nella pratica, in realtà, è il gestore ad avere in pugno la "cassa", ovvero l'ammontare di denaro destinato ad essere ripartito a titolo di compensi.

La norma della legge di stabilità oggetto di contestazione non ha istituito un nuovo tributo ma ha operato una riduzione dei compensi dei soggetti che compongono le filiere della raccolta di gioco praticato mediante apparecchi.



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

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

La rinegoziazione potrebbe semplicemente avvenire per fatti concludenti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con ordinanza n. 1478 del 2 aprile 2015, è stata respinta l’istanza cautelare.

In data 29 maggio 2015, è intervenuto ad *opponendum* il Codacons.

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

Con ordinanza n. 9783 del 20 luglio 2015, la Sezione ha disposto incompetenti istruttori.

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

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



(intendendosi per tale il valore aggiunto al netto del costo del lavoro) e del risultato operativo (intendendosi per tale il margine operativo lordo al netto degli ammortamenti e degli accantonamenti della gestione tipica);

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

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

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

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

2. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli gestisce l'offerta del gioco lecito tramite apparecchi da divertimento ed intrattenimento di cui all'art. 110, comma 6, del 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, secondo quanto riferito dalla difesa erariale, non rispondono a modelli tipo redatti o approvati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

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

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

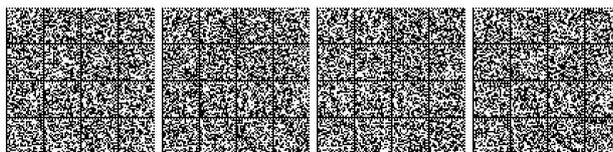
gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato con gli stessi stipulati;

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con l’impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell’anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento a carico di ciascun concessionario (alla Società ricorrente, per un totale di 38.676 apparecchi riferibili, è stato imposta una quota annuale di versamento di euro 46.692.325,15), stabilendo che ciascun concessionario effettua il versamento nella misura del 40% entro il 30 aprile 2015 e per il residuo 60% entro il 31 ottobre 2015.

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

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

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

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

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

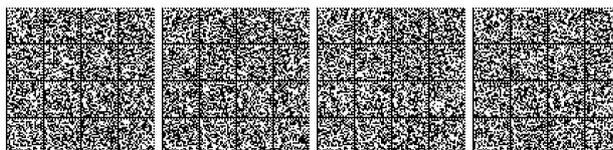
il versamento dovuto allo Stato ai sensi dell’art. 1, comma 649, lett. b), della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015).

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

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

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

In una fattispecie per alcuni versi analoga a quella in esame (sentenza n. 92 del 22 maggio 2013) la Corte, in continuità con la propria consolidata giurisprudenza in materia di tutela dell’affidamento, ha giudicato costituzional-



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, peraltro, è individuabile anche con riferimento al fatto che, mentre la legge delega n. 23 del 2014, ha previsto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici e, quindi, del loro intero sistema, la norma in contestazione incide solo sui giochi praticati mediante apparecchi



di cui all'art. 110, comma 6, TU n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.

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

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

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

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

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

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

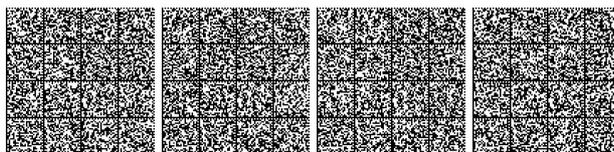
Parimenti irragionevoli e lesive della libertà di iniziativa economica dell'impresa si rivelano poi le previsioni, contenute nelle lett. a) e c) del secondo comma dell'art. 1, comma 649 della legge di stabilità per il 2015, secondo cui "ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare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

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

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

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

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



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

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), sede di Roma, sez. II^a, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:

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

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

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

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

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

Filoreto D'Agostino, Presidente;

Silvia Martino, consigliere, estensore;

Roberto Caponigro, consigliere.

Il Presidente: D'AGOSTINO

L'estensore: MARTINO

16C00235

N. 166

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Cinque Punto Cinque Srl contro Ministero dell'economia e delle finanze e altri

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

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



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4129 del 2015, proposto da:

Cinque Punto Cinque s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dal prof. avv. Saverio Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, piazza San Lorenzo in Lucina, 26;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia delle dogane e dei monopoli, Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti di

Cogetech S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, viale dei Parioli, 24;

Admiral Gaming Network Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv. ti prof. Francesco Cardarelli, Filippo Lattanzi, Diego Campugiani e Claudia Ciccolo, con domicilio eletto presso lo studio dei difensori, in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina, 47;

Codere Network Spa, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv. ti prof. Francesco Cardarelli, Filippo Lattanzi e Matilde Taricciotti, con domicilio eletto presso lo studio dei difensori, in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina, 47;

B Plus Giocolale Ltd, nonché i concessionari intimati in esecuzione dell'ordinanza collegiale, n. 9764/2015, come in atti, n. c.;

Per l'annullamento:

della determina prot. 4076/RU del 15 gennaio 2015 del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, mediante la quale, in attuazione dell'art. 1, comma 649 della legge n. 190/2014, sono stati stabiliti il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere a) e b) del r.d. n. 773 del 1931, nonché le modalità di versamento;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, comunque lesivo, ancorché dal medesimo non conosciuto;

nonché per l'annullamento e/o nullità, previa disapplicazione dell'art. 1, comma 649 della l. n. 190/2014, per incompatibilità con la normativa comunitaria:

della determina prot. 4076/RU del 15 gennaio 2015 del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli mediante la quale, in attuazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014, sono stati stabiliti il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lett. a) e b) del r.d. n. 773 del 1931, nonché le modalità di versamento della somma di 500 milioni di euro;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, comunque lesivo, ancorché dal medesimo non conosciuto;

e, comunque, in ogni caso, per l'accertamento:

dell'illegittimità dell'obbligo imposto alla ricorrente di concorrere al versamento della somma di 500 milioni di euro;

del conseguente diritto della ricorrente di conservare le condizioni contrattuali stabilite nella convenzione con la concessionaria B Plus Giocolale Ltd.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intime, di Cogetech S.p.A. e di Admiral Gaming Network Srl e di Codere Network Spa;

Viste le memorie difensive;

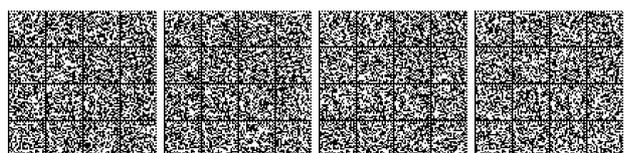
Visti gli atti tutti della causa;

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

Uditi gli avvocati, di cui al verbale;

1. La società ricorrente rappresenta di operare da anni come gestore nella raccolta del gioco lecito, in qualità di titolare di licenza ex articoli 86, 88 e 110 del r.d. n. 773 del 1931.

Dopo avere illustrato il funzionamento della filiera del gioco c.d. da intrattenimento automatico, nell'ambito della quale essa ha stipulato un contratto/convenzione con il concessionario B Plus Giocolale Ltd, rappresenta che l'art. 1, comma 649 della legge n. 190/2014 (c.d. legge di Stabilità 2015), ha modificato profondamente il sistema precedente ed



ha toccato anche i rapporti convenzionali in essere tra i concessionari e i singoli gestori, prevedendo la rinegoziazione obbligatoria dei medesimi.

Tale disposizione determina, nella misura di 500 milioni di euro, su base annua, la riduzione delle risorse statali disponibili a titolo di compenso per i concessionari e gli altri soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco lecito, praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., già a decorrere dall'anno 2015.

Per conseguenza, si è stabilito che:

a) gli operatori versano ai concessionari l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante tali apparecchi, al netto delle vincite pagate, e che, in caso di mancato assolvimento dell'obbligo, i concessionari comunicato ad ADM i nominativi di coloro che non effettuano il versamento anche ai fini della denuncia all'Autorità giudiziaria competente;

b) i concessionari, in aggiunta alle imposte e agli altri oneri, devono corrispondere annualmente 500 milioni di euro, in quota proporzionale al numero degli apparecchi ad essi riferibile alla data del 31 dicembre 2014;

c) i concessionari ripartiscono con gli operatori di filiera le somme residue per aggi e compensi, previa rinegoziazione dei contratti, versando tali aggi e compensi solo a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati.

Il decreto dell'ADM del 15 gennaio 2015, ha dato attuazione alla norma di legge, stabilendo le modalità e l'ammontare del versamento che ciascun concessionario deve corrispondere allo Stato, previa ricognizione del numero degli apparecchi riferibili a ciascun concessionario.

Sulla base della ricognizione effettuata, risultano riferibili a B Plus Giocolegale Ltd un totale di 69.263 apparecchi, con la conseguenza che la quota annuale che dovrà versare allo Stato, secondo una ripartizione della somma di 500 milioni in proporzione al numero di apparecchi tra i tredici concessionari operanti in Italia, risulta essere pari a euro 83.619.053,60.

Quanto alle modalità del versamento, il decreto stabilisce che ciascun concessionario effettua il versamento nella misura del 40% dell'importo annuale allo stesso riferibile entro il 30 aprile 2015; il residuo 60% dovuto è versato da ciascuno concessionario entro il 31 ottobre 2015.

Parte ricorrente reputa che il decreto di ADM impugnato sia illegittimo perché attuativo di una norma di legge che è costituzionalmente illegittima.

Ad ogni buon conto, tale norma si pone in insanabile contrasto con la normativa comunitaria.

1.1. Parte ricorrente deduce, in primo luogo, il contrasto tra la disciplina introdotta dalla legge di stabilità 2015 e gli articoli 3 e 41 della Costituzione.

Essa è infatti intervenuta sul rapporto tra i concessionari e i singoli gestori, alterandone del tutto il sinallagma, con effetto retroattivo, in contrasto con il principio di tutela del legittimo affidamento e con la libertà di iniziativa economica privata.

In particolare, è stato imposto agli operatori di versare ai concessionari l'intero ammontare della raccolta delle giocate (c.d. cassetto), al netto delle vincite pagate.

Inoltre, è stato imposto loro l'obbligo di rinegoziare i contratti con i concessionari al fine di conseguire i propri compensi, ferma la decurtazione complessiva di 500 milioni di euro.

La previsione normativa ha, in definitiva, l'effetto di differire per i gestori il momento dell'effettiva percezione dei compensi nonché di azzerare la liquidità nel frattempo necessaria ad assicurare lo svolgimento del servizio e a remunerare l'attività svolta.

Parte ricorrente reputa che ciò costituisca una manifesta violazione del principio di affidamento, secondo quanto costantemente affermato dalla Corte costituzionale (C. Cost., sentenze n. 302 del 22 ottobre 2010, n. 92 del 2013, n. 60 del 2013; n. 24 del 2009; n. 399 del 2008).

Di fatto, la ricorrente si è vista azzerata la possibilità di conseguire i compensi per l'anno in corso se non provvede a rinegoziare il contratto con il proprio concessionario.

Risulta così incisa anche la libertà di iniziativa economica privata protetta dall'art. 41 Cost.

L'irragionevolezza dell'intervento normativo in esame emerge con chiarezza anche laddove si consideri che la stessa pretende di fare applicazione dell'art. 14, comma 2, lett. g) della legge 11 marzo 2014, n. 23.

Tale disposizione ha previsto la revisione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli operatori secondo un criterio di progressività legato ai volumi di raccolta delle giocate.

In evidente contrasto con la delega fiscale, la legge di stabilità 2015, si interessa solo degli apparecchi che distribuiscono vincite in denaro (AWP e VLT) e non dei giochi pubblici nel loro complesso.



Inoltre, è stato introdotto un contributo annuo fisso che si aggiunge alle imposte già in essere e grava in primo luogo sui piccoli esercenti; non opera secondo criteri di progressività né appare in alcun modo correlato al volume di raccolta delle giocate, con il risultato di colpire indiscriminatamente sia titolari di apparecchi che hanno lavorato per un anno, sia titolari di apparecchi che non hanno mai lavorato o hanno lavorato solo per un periodo di tempo circoscritto.

I dubbi sulla ragionevolezza della normativa, si traducono dunque in dubbi circa il buon andamento dell'azione amministrativa nel suo complesso, che trova espressa copertura costituzionale nell'art. 97.

Da escludere è anche il carattere eccezionale e temporalmente limitato della normativa, che, al contrario, stravolge in via definitiva l'assetto delle convezioni in essere.

1.2. La disciplina in esame viene poi censura per violazione degli articoli 42 e 117 Cost., nonché dell'art. 1, Protocollo n. 1 addizionale alla CEDU, sotto il profilo della lesione del diritto di proprietà.

Secondo la giurisprudenza della Corte Edu, la nozione di «beni» e di «proprietà» comprende anche, oltre ai beni esistenti, i valori patrimoniale e i crediti.

La ricorrente ritiene di avere un legittimo affidamento al pagamento del proprio compenso nella misura stabilita nella convenzione in essere, la quale possiede il carattere di «bene» ai sensi del primo periodo dell'art. 1 del Protocollo addizionale (cf: Agrati e altri c. Italia, 7 giugno 2011, ricorso numeri 549/08, 107/09, 5087/09; Lecarpentier e altri c. Francia, 14 febbraio 2006).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte evidenziato che un mero interesse economico non giustifica l'intervento di una legge retroattiva che limiti un diritto di proprietà sui «beni» ai sensi della Convenzione.

Inoltre, siffatta ingerenza deve trovare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e le esigenze individuali di tutela dei diritti fondamentali, dovendo sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito dalle misure restrittive della proprietà.

1.3. Infine, qualora all'intervento normativo si riconosca natura tributaria, sarebbero evidenti le violazioni dei principi costituzionali di uguaglianza, ragionevolezza, universalità del tributo, capacità contributiva e progressività dell'imposizione, di cui agli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione.

2. Con specifico riferimento al decreto ADM del 15 gennaio 2015, parte ricorrente ha poi dedotto il contrasto con i principi e la normativa comunitaria, per violazione del principio del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

Lo stesso è a dirsi per la violazione dei principi posti a tutela della proprietà dall'art. 1 Protocollo 1 addizionale CEDU, alla quale l'Unione europea ha espressamente aderito per effetto dell'art. 6 del TFUE.

Parte ricorrente ha poi invocato la recente direttiva comunitaria in materia di concessioni, n. 23/2014, nella parte in cui prevede che le concessioni possano essere modificate senza una nuova procedura di aggiudicazione solo in casi bene determinati.

Risulterebbe violati, ancora, anche gli articoli 49, 65 e 63 del TFUE in materia, rispettivamente, di libertà di stabilimento, circolazione dei servizi e circolazione dei capitali.

Non meno rilevante sarebbe l'incompatibilità con le norme europee poste a tutela della concorrenza.

Si sono costituite, per resistere, le amministrazioni intimite.

Con memoria depositata l'11 aprile 2015 la difesa erariale, dopo aver formulato un'eccezione di difetto di legittimazione passiva del MEF e della PCM, che non hanno emesso gli atti *ex adverso* impugnati, ha preliminarmente descritto le modalità di funzionamento delle reti di raccolta del gioco mediante apparecchi.

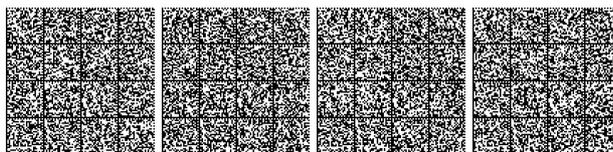
Ha quindi precisato che, sia per le AWP sia per le WLT, i concessionari, i gestori e gli esercenti – quali segmenti articolati nella rete di raccolta – vengono compensati per le quote di attività che a ciascuno competono nell'organizzazione e funzionamento della rete.

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

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

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

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



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

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

La rinegoziazione potrebbe semplicemente avvenire per fatti concludenti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il ricorso è passato una prima volta in decisione alla pubblica udienza dell'1° luglio 2105.

Con ordinanza collegiale n. 9764 del 20 luglio 2015, è stato ordinato alla ricorrente di integrare il contraddittorio nei confronti dei concessionari non evocati in giudizio.

Gli incumbenti sono stati successivamente eseguiti.

Si sono costituite in giudizio Cogetech S.p.A., Admiral Gaming Network Srl e Codere Network Spa.

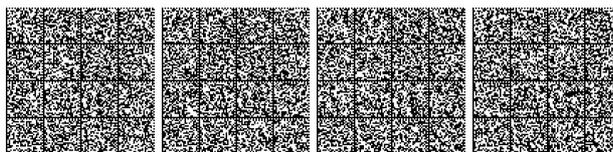
La società ricorrente ha depositato una memoria conclusionale, in vista della pubblica udienza del 21 ottobre 2015, alla quale il ricorso è passato in decisione.

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

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

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

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



di esercizi commerciali dotati di specifica autorizzazione ai sensi del TULPS, a loro volta convenzionati con gli stessi gestori o con i concessionari.

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

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

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

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

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

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

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

Il compenso spettante ai gestori, come detto, è pattuito in contratti di diritto privato stipulati con i concessionari.

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

3. L'art. 14 della legge n. 23 del 2014 ha delegato il Governo ad attuare «il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il 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:

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

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

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

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



L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento, 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 imposta dalla norma di legge.

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

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

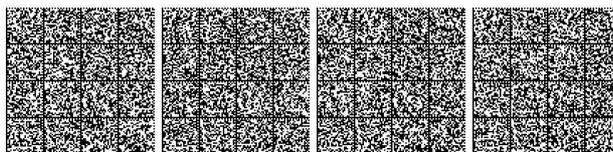
4.2 Detta questione, oltre che rilevante ai fini della decisione della controversia, non è manifestamente infondata alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale.

In una fattispecie per alcuni versi analoga a quella in esame, 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 la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

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

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



di prosecuzione interinale dell'attività e di cessione non onerosa o di devoluzione all'amministrazione concedente, su sua richiesta, della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco dopo la scadenza del rapporto.

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

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

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

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con 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* violativa del principio di proporzionalità, vale a dire del «limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico», indicato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Va da sé 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 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 appaiono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale di tutti gli operatori della filiera.

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

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

Peraltro, la stessa 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.

Con specifico riferimento alla posizione dei gestori, è poi evidente la lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata atteso che il nuovo meccanismo disegnato dalla norma impone ad essi, in posizione contrattuale di minore forza rispetto ai concessionari esercenti pubbliche funzioni, di rinegoziare i contratti e, quale conseguenza della mancata rinegoziazione, comporta che nessun compenso possa essere loro erogato, ancorché maturato nella vigenza di un precedente contratto.

In ogni caso, la percezione del compenso viene rinviata nel tempo, e diventa addirittura aleatoria se i concessionari dovessero proporre agli attuali gestori condizioni valutate come non convenienti e/o sostenibili.

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

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

P. Q. M.

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

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

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



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

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

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

Filoreto D'Agostino, Presidente

Silvia Martino, consigliere, estensore

Roberto Caponigro, consigliere

Il Presidente: D'AGOSTINO

L'estensore: MARTINO

16C00236

N. 167

*Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da «Italy Qube S.r.l.» contro Agenzia delle dogane e dei monopoli e altri*

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

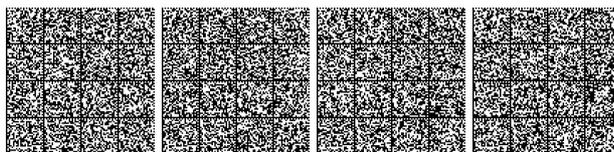
(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4130 del 2015, proposto da: «Italy Qube S.r.l.», in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dal prof. avv. Saverio Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, piazza San Lorenzo in Lucina n. 26, contro Agenzia delle dogane e dei monopoli, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 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 lo studio del difensore, in Roma, viale dei Parioli n. 24; «Admiral Gaming Network S.r.l.», rappresentata e difesa dagli avvocati prof. Francesco Cardarelli, Filippo Lattanzi, Diego Campugiani e Claudia Ciccolo, con domicilio eletto presso lo studio dei difensori, 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 avvocati prof. Francesco Cardarelli, Filippo Lattanzi e Matilde Tariciotti, con domicilio eletto presso lo studio dei difensori, in Roma, via G.P. Da Palestrina n. 47;

«B Plus Giocolabile Ltd», nonché i restanti concessionari intimati in esecuzione dell'ordinanza collegiale n. 9768/2015.



Per l'annullamento:

della determina prot. 4076/RU del 15 gennaio 2015 del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, mediante la quale, in attuazione dell'art. 1, comma 649 della legge n. 190/2014, sono stati stabiliti il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere *a)* e *b)* del regio decreto n. 773 del 1931, nonché le modalità di versamento;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, comunque lesivo, ancorché dal medesimo non conosciuto;

nonché per l'annullamento e/o nullità, previa disapplicazione dell'art. 1, comma 649 della legge n. 190/2014, per incompatibilità con la normativa comunitaria:

della determina prot. 4076/RU del 15 gennaio 2015 del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli mediante la quale, in attuazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190/2014, sono stati stabiliti il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere *a)* e *b)* del regio decreto n. 773 del 1931, nonché le modalità di versamento della somma di 500 milioni di euro;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, comunque lesivo, ancorché dal medesimo non conosciuto;

e, comunque, in ogni caso, per l'accertamento:

dell'illegittimità dell'obbligo imposto alla ricorrente di concorrere al versamento della somma di 500 milioni di euro;

del conseguente diritto della ricorrente di conservare le condizioni contrattuali stabilite nella convenzione con la concessionaria «B Plus Giocolegale Ltd».

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimiate, di «Cogetech S.p.a.», di «Admiral Gaming Network S.r.l.» e di «Codere Network S.p.a.»;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti di causa;

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

Uditi gli avvocati, di cui al verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

1) la società ricorrente rappresenta di operare da anni come gestore nella raccolta del gioco lecito, in qualità di titolare di licenza ex articoli 86, 88 e 110 del regio decreto n. 773 del 1931.

Dopo avere illustrato il funzionamento della filiera del gioco cosiddetto da intrattenimento automatico, nell'ambito della quale essa ha stipulato un contratto/convenzione con il concessionario «B Plus Giocolegale Ltd», rappresenta che l'art. 1, comma 649 della legge n. 190/2014 (cosiddetta legge di stabilità 2015), ha modificato profondamente il sistema precedente ed ha toccato anche i rapporti convenzionali in essere tra i concessionari e i singoli gestori, prevedendo la rinegoziazione obbligatoria dei medesimi.

Tale disposizione determina, nella misura di 500 milioni di euro, su base annua, la riduzione delle risorse statali disponibili a titolo di compenso per i concessionari e gli altri soggetti che operano nella gestione e raccolta del gioco lecito, praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., già a decorrere dall'anno 2015.

Per conseguenza, si è stabilito che:

a) gli operatori versano ai concessionari l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante tali apparecchi, al netto delle vincite pagate, e che, in caso di mancato assolvimento dell'obbligo, i concessionari comunicato ad ADM i nominativi di coloro che non effettuano il versamento anche ai fini della denuncia all'Autorità giudiziaria competente;

b) i concessionari, in aggiunta alle imposte e agli altri oneri, devono corrispondere annualmente 500 milioni di euro, in quota proporzionale al numero degli apparecchi ad essi riferibile alla data del 31 dicembre 2014;

c) i concessionari ripartiscono con gli operatori di filiera le somme residue per aggi e compensi, previa rinegoziazione dei contratti, versando tali aggi e compensi solo a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati.

Il decreto dell'ADM del 15 gennaio 2015, ha dato attuazione alla norma di legge, stabilendo le modalità e l'ammontare del versamento che ciascun concessionario deve corrispondere allo Stato, previa ricognizione del numero degli apparecchi riferibili a ciascun concessionario.

Sulla base della ricognizione effettuata, risultano riferibili a «B Plus Giocolegale Ltd» un totale di 69.263 apparecchi, con la conseguenza che la quota annuale che dovrà versare allo Stato, secondo una ripartizione della somma



di 500 milioni in proporzione al numero di apparecchi tra i tredici concessionari operanti in Italia, risulta essere pari a euro 83.619.053,60.

Quanto alle modalità del versamento, il decreto stabilisce che ciascun concessionario effettua il versamento nella misura del 40% dell'importo annuale allo stesso riferibile entro il 30 aprile 2015; il residuo 60% dovuto è versato da ciascuno concessionario entro il 31 ottobre 2015.

Parte ricorrente reputa che il decreto di ADM impugnato sia illegittimo perché attuativo di una norma di legge che è costituzionalmente illegittima.

Ad ogni buon conto, tale norma si pone in insanabile contrasto con la normativa comunitaria.

1.1. Parte ricorrente deduce, in primo luogo, il contrasto tra la disciplina introdotta dalla legge di stabilità 2015 e gli articoli 3 e 41 della Costituzione.

Essa è infatti intervenuta sul rapporto tra i concessionari e i singoli gestori, alterandone del tutto il sinallagma, con effetto retroattivo, in contrasto con il principio di tutela del legittimo affidamento e con la libertà di iniziativa economica privata.

In particolare, è stato imposto agli operatori di versare ai concessionari l'intero ammontare della raccolta delle giocate (cosiddetto cassetto), al netto delle vincite pagate.

Inoltre, è stato imposto loro l'obbligo di rinegoziare i contratti con i concessionari al fine di conseguire i propri compensi, ferma la decurtazione complessiva di 500 milioni di euro.

La previsione normativa ha, in definitiva, l'effetto di differire per i gestori il momento dell'effettiva percezione dei compensi nonché di azzerare la liquidità nel frattempo necessaria ad assicurare lo svolgimento del servizio e a remunerare l'attività svolta.

Parte ricorrente reputa che ciò costituisca una manifesta violazione del principio di affidamento, secondo quanto costantemente affermato dalla Corte costituzionale (Corte costituzionale, sentenze n. 302 del 22 ottobre 2010, n. 92 del 2013; n. 60 del 2013; n. 24 del 2009; n. 399 del 2008).

Di fatto, la ricorrente si è vista azzerata la possibilità di conseguire i compensi per l'anno in corso se non provvede a rinegoziare il contratto con il proprio concessionario.

Risulta così incisa anche la libertà di iniziativa economica privata protetta dall'art. 41 Cost.

L'irragionevolezza dell'intervento normativo in esame emerge con chiarezza anche laddove si consideri che la stessa pretende di fare applicazione dell'art. 14, comma 2, lettera g) della legge 11 marzo 2014, n. 23.

Tale disposizione ha previsto la revisione degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli operatori secondo un criterio di progressività legato ai volumi di raccolta delle giocate.

In evidente contrasto con la delega fiscale, la legge di stabilità 2015, si interessa solo degli apparecchi che distribuiscono vincite in denaro (AWP e VLT) e non dei giochi pubblici nel loro complesso.

Inoltre, è stato introdotto un contributo annuo fisso che si aggiunge alle imposte già in essere e grava in primo luogo sui piccoli esercenti; non opera secondo criteri di progressività né appare in alcun modo correlato al volume di raccolta delle giocate, con il risultato di colpire indiscriminatamente sia titolari di apparecchi che hanno lavorato per un anno, sia titolari di apparecchi che non hanno mai lavorato o hanno lavorato solo per un periodo di tempo circoscritto.

I dubbi sulla ragionevolezza della normativa, si traducono dunque in dubbi circa il buon andamento dell'azione amministrativa nel suo complesso, che trova espressa copertura costituzionale nell'art. 97.

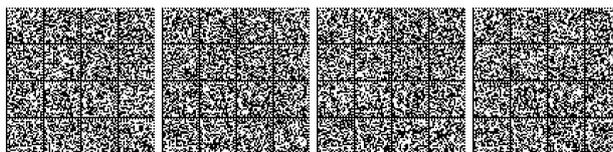
Da escludere è anche il carattere eccezionale e temporalmente limitato della normativa, che, al contrario, stravolge in via definitiva l'assetto delle convezioni in essere.

1.2. La disciplina in esame viene poi censura per violazione degli articoli 42 e 117 Cost., nonché dell'art. 1, protocollo n. 1 addizionale alla CEDU, sotto il profilo della lesione del diritto di proprietà.

Secondo la giurisprudenza della Corte Edu, la nozione di «beni» e di «proprietà» comprende anche, oltre ai beni esistenti, i valori patrimoniale e i crediti.

La ricorrente ritiene di avere un legittimo affidamento al pagamento del proprio compenso nella misura stabilita nella convenzione in essere, la quale possiede il carattere di «bene» ai sensi del primo periodo dell'art. 1 del protocollo addizionale (cfr. Agrati e altri contro Italia, 7 giugno 2011, ricorsi nn. 549/08, 107/09m 5087/09; Lecarpentier e altri contro Francia, 14 febbraio 2006).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte evidenziato che un mero interesse economico non giustifica l'intervento di una legge retroattiva che limiti un diritto di proprietà sui «beni» ai sensi della Convenzione.



Inoltre, siffatta ingerenza deve trovare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e le esigenze individuali di tutela dei diritti fondamentali, dovendo sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito dalle misure restrittive della proprietà.

1.3. Infine, qualora all'intervento normativo si riconosca natura tributaria, sarebbero evidenti le violazioni dei principi costituzionali di uguaglianza, ragionevolezza, universalità del tributo, capacità contributiva e progressività dell'imposizione, di cui agli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione.

2. Con specifico riferimento al decreto ADM del 15 gennaio 2015, parte ricorrente ha poi dedotto il contrasto con i principi e la normativa comunitaria, per violazione del principio del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

Lo stesso è a dirsi per la violazione dei principi posti a tutela della proprietà dall'art. 1, protocollo 1 addizionale CEDU, alla quale l'Unione europea ha espressamente aderito per effetto dell'art. 6 del TFUE.

Parte ricorrente ha poi invocato la recente direttiva comunitaria in materia di concessioni, n. 23/2014, nella parte in cui prevede che le concessioni possano essere modificate senza una nuova procedura di aggiudicazione solo in casi bene determinati.

Risulterebbe violati, ancora, anche gli articoli 49, 65 e 63 del TFUE in materia, rispettivamente, di libertà di stabilimento, circolazione dei servizi e circolazione dei capitali.

Non meno rilevante sarebbe l'incompatibilità con le norme europee poste a tutela della concorrenza.

Si sono costituite, per resistere, le amministrazioni intimate.

Con memoria depositata l'11 aprile 2015 la difesa erariale, dopo aver formulato un'eccezione di difetto di legittimazione passiva del MEF e della PCM, che non hanno emesso gli atti *ex adverso* impugnati, ha preliminarmente descritto le modalità di funzionamento delle reti di raccolta del gioco mediante apparecchi.

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

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

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

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

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

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

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

La rinegoziazione potrebbe semplicemente avvenire per fatti concludenti.

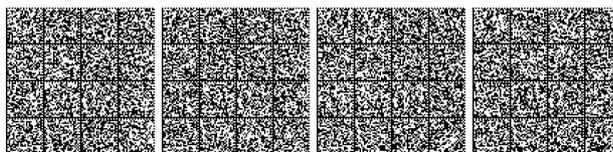
Poiché il *quantum* della remunerazione, nei contratti di filiera, non è stabilito in misura fissa bensì percentuale rispetto alla raccolta, non vi sarebbe nulla di più semplice di una rinegoziazione di un contratto la cui componente patrimoniale è in percentuale, purché si accetti la minore somma complessiva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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Il ricorso è passato una prima volta in decisione alla pubblica udienza del 1° luglio 2105.

Con ordinanza collegiale n. 9768 del 20 luglio 2015, è stato ordinato alla ricorrente di integrare il contraddittorio nei confronti dei concessionari non evocati in giudizio.

Gli incombenti sono stati successivamente eseguiti.

Si sono costituite in giudizio «Cogetech S.p.a.», «Admiral Gaming Network S.r.l.» e «Codere Network S.p.a.».

La società ricorrente ha depositato una memoria conclusionale, in vista della pubblica udienza del 21 ottobre 2015, alla quale il ricorso è passato in decisione.

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

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

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

Le AWP sono apparecchi che vengono installati principalmente presso esercizi generalisti primari (come, ad esempio, i bar e le rivendite di tabacchi), denominati «esercenti», ed operano con una posta massima di 1 euro a fronte di una possibile vincita massima di 100 euro. Tali apparecchi, generalmente, sono acquistati o noleggiati da operatori terzi, i cosiddetti «gestori», che si occupano anche dell'installazione e della manutenzione presso gli «esercenti», titolari di esercizi commerciali dotati di specifica autorizzazione ai sensi del 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, secondo quanto riferisce la difesa erariale, non rispondono a modelli tipo redatti o approvati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

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

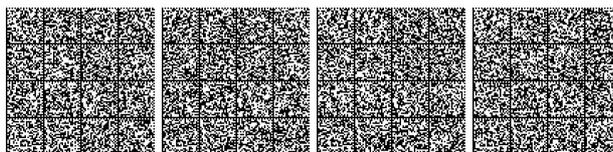
le vincite pagate ai giocatori (che non possono essere inferiori al 74% degli importi giocati per le AWP e all'85% per le VLT);

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

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

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

Il compenso spettante ai gestori, come detto, è pattuito in contratti di diritto privato stipulati con i concessionari.



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

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

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

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

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

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

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento, 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.



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

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

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

In una fattispecie per alcuni versi analoga a quella in esame, 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».

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

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

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

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

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

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con ordinanze pronunciate nei contenziosi proposti dai concessionari per contestare la stessa pre-



visione 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* violativa del principio di proporzionalità, vale a dire del «limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico», indicato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Analogamente, il criterio individuato dalla norma sembra violare il principio di uguaglianza in quanto, essendo il riferimento al numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario non compiutamente indicativo dei margini di reddito conseguiti dallo stesso, la ripartizione della riduzione dei compensi potrebbe andare a beneficio degli operatori



i cui apparecchi registrano mediamente un maggior volume di giocate ed a detrimento degli operatori i cui apparecchi, invece, registrano mediamente un minor volume di giocate.

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

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

Va da sé 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.

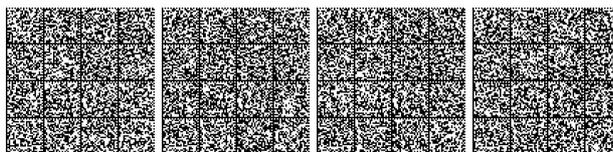
Nel caso di specie, se, da un lato, il versamento imposto, pur incidendo significativamente sul sinallagma contrattuale, non appare *prima facie* violativo del richiamato «principio di proporzionalità» scolpito nella sentenza n. 56 del 2015, dall'altro, la determinazione in misura fissa e non variabile 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 lettere *a)* e *c)* del secondo comma dell'art. 1, comma 649 della legge di stabilità per il 2015, secondo cui «ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate» e «i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati».

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

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



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

Peraltro, la stessa 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.

Con specifico riferimento alla posizione dei gestori, è poi evidente la lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata atteso che il nuovo meccanismo disegnato dalla norma impone ad essi, che si trovano in posizione contrattuale di minore forza rispetto ai concessionari esercenti pubbliche funzioni, di rinegoziare i contratti e, quale conseguenza della mancata rinegoziazione, comporta che nessun compenso possa essere loro erogato, ancorché maturato nella vigenza di un precedente contratto.

In ogni caso, la percezione del compenso viene rinviata nel tempo, e diventa addirittura aleatoria se i concessionari dovessero proporre agli attuali gestori condizioni valutate come non convenienti e/o sostenibili.

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

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

P.Q.M.

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

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

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

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

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

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

Filoreto D'Agostino, Presidente;

Silvia Martino, consigliere, estensore;

Roberto Caponigro, consigliere.

Il Presidente: D'AGOSTINO

L'estensore: MARTINO



N. 168

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Soc. Belgioco di Ciolini Emanuele & C. Sas e altri contro Ministero dell'economia e delle finanze e altri

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2326 del 2015, proposto da:

Soc. Belgioco di Ciolini Emanuele & C. S.a.s., Soc. Euroslot S.r.l., Soc. Extragiochi Slot & Service S.r.l., Soc. Free spin S.r.l., Soc. Gioia Giochi S.r.l., Soc. Interactive Games S.r.l., Soc. Johnvideo S.r.l., Soc. Les Jeux Sont Fait S.r.l., Soc. Matin Games di Incerpi Piero S.n.c., Soc. Orientalgiochi S.r.l., Soc. Ra Elettronica S.r.l., Soc. Video 2000 Grop S.r.l., Soc. Noleggio 2000 S.n.c. di Antonio del Quattro & C., Soc. Marca Giochi S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli Avv. Federico Mazzella, Sandro Guerra, con domicilio eletto presso Federico Mazzella in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 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 dall'Avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso Carlo Geronimo Cardia in Roma, viale dei Parioli n. 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 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 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 n. 73;

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 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 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;

Premettono 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.

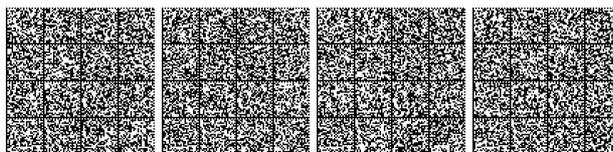
Illustrano, ancora in fatto, le ricorrenti, che con l'art. 1, comma 649, della legge di stabilità di cui alla legge n. 190 del 2014, sono state introdotte rilevanti modifiche nella regolazione del compenso dei concessionari e degli operatori di filiera, stabilendosi, in particolare, che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, «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 imposte 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 onnicomprensivo 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 ete-rointegrazione 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 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. 1470 per le seguenti ragioni:

«Considerato che — nel contemperamento degli opposti interessi — le esigenze cautelari adottate dalle società ricorrenti 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».

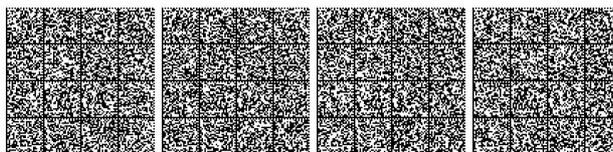
Con successiva ordinanza 30 luglio 2015, n. 10489, questa Sezione ha così disposto:

«Considerato 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 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 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 contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi».

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

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

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

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

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

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

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento, 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 contemperamento degli interessi — tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. — che risultano nella specie coinvolti; ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

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

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

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

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

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

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con 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, lettera g), della legge n. 23 del 2014.

Sennonché, 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, 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.

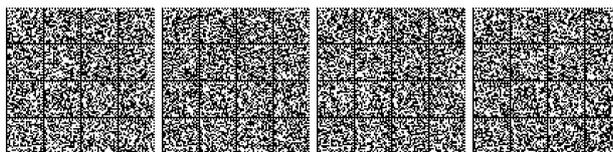
Nel caso di specie, se, da un lato, il versamento imposto, pur incidendo significativamente sul sinallagma contrattuale, non appare *prima facie* violativo del richiamato «principio di proporzionalità» scolpito nella sentenza n. 56 del 2015, dall'altro, la determinazione in misura fissa e non variabile 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 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, 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. 2326/2015 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

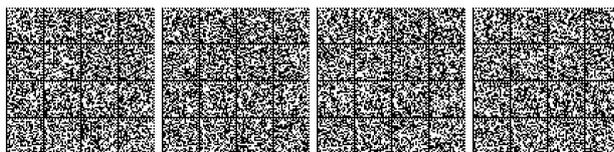
16C00238

N. 169

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Soc Timeslot Srl contro Ministero dell'economia e delle finanze e altri

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

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



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3056 del 2015, proposto da:

Soc Timeslot S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati 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'avvocati 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 avvocati 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 avvocati 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 avvocati 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 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.;

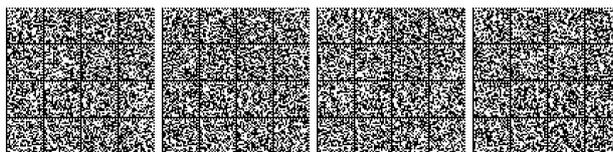
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in 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 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 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;

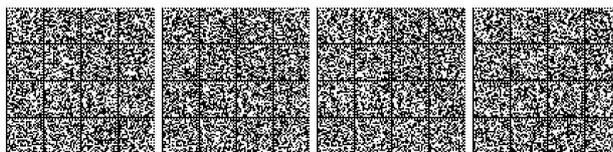
c) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti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

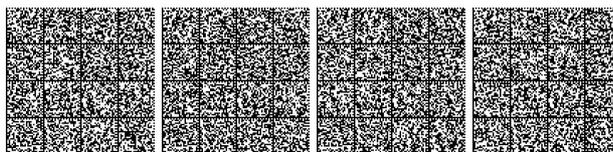
Richiama, inoltre, parte ricorrente i principi espressi nella direttiva 2014/23/UE che precludono la possibilità di apportare modifiche sostanziali nei rapporti concessori ed impongono di indire una nuova procedura di aggiudicazione nelle ipotesi di modifiche o variazioni sostanziali.

IV – Violazione dei principi europei e costituzionali di legittimo affidamento, irretroattività e certezza delle situazioni giuridiche. Violazione dell'art. 6 CEDU. Violazione degli articoli 3, 41 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 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.

V – Violazione dei principi europei e costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza. Ulteriore violazione degli articoli 3, 41 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, 41 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 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 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. 1476 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. 10478, 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 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, 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 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 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 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, 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 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, assunto nella giurisprudenza costituzionale a clausola generale, anche quale limite immanente all'esercizio della discrezionalità del legislatore.

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

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

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

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

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.

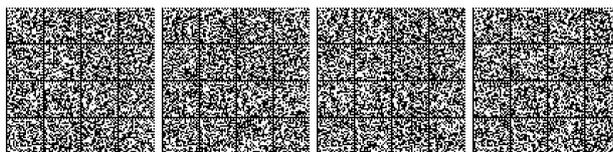
Premessa, infatti, la contraddittorietà intrinseca della disposizione che afferma di attuare una norma e poi in concreto se ne discosta, appare illogico il riferimento ad un dato statico (sia pure soggetto ad aggiornamento), cioè il numero di apparecchi riferibile a ciascun concessionario ad una certa 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, testo unico n. 773 del 1931 e, per l'effetto, è destinata solo ad un segmento, sia pure di enorme rilievo, al suo interno.

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

La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41, 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 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, 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. 3056/2015 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

16C00239

N. 170

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Soc. Elias S.r.l. e Soc. Palace Game S.r.l. contro Ministero dell'economia e delle finanze e altri

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

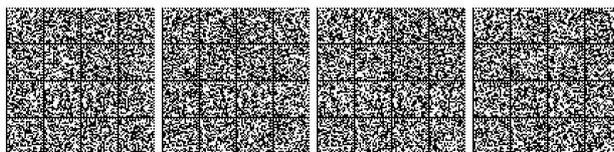
– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 649.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2324 del 2015, proposto da:

Soc. Elias S.r.l., Soc. Palace Game S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv. Federico Mazzella, Sandro Guerra, 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 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.;

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;

Premettono 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 di sala e, come tali, si inseriscono nella filiera degli apparecchi di gioco denominati VLT (Video Lottery Terminal) 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 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 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 – 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.

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. 1460 per le seguenti ragioni:

«Considerato che - nel contemperamento degli opposti interessi - le esigenze cautelari adottate dalle società ricorrenti 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. 1047, questa Sezione ha così disposto:

«Considerato 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 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.



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 contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi».

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

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

«A fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella



gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

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

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

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

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con l'impugnato decreto direttoriale del 15 gennaio 2015, ai fini della ripartizione del versamento dell'anzidetto importo di 500 milioni di euro, ha individuato il numero degli apparecchi riferibile a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, per cui ha ripartito in maniera proporzionale il versamento, 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 contemperamento degli interessi – tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. – che risultano nella specie coinvolti; ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica



possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

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

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

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

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

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

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con 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, 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 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 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, 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. 2324/2015 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

16C00240

N. 171

Ordinanza del 16 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Consorzio Conami Consorzio Nazionale Macchine da Intrattenimento contro Ministero dell'economia e delle finanze e altri.

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1988 del 2015, proposto da:

Consorzio Conami Consorzio Nazionale Macchine da Intrattenimento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso 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 dall'avv. Carlo Geronimo Cardia, con domicilio eletto presso Carlo Geronimo Cardia in Roma, viale dei Parioli n. 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 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 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 G. Mazzini n. 73;

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 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.;

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 parte ricorrente di essere un Consorzio che raggruppa numerose imprese che svolgono - 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.

Afferma quindi parte ricorrente di rientrare nella categoria dei gestori che, 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.

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

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'articolo 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 aggravi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggravi 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 riscossioni del concessionario dell'importo versato dai gestori 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.



La contestata norma avrebbe, inoltre, natura di ‘legge-provvedimento’ e, come tale, sarebbe in contrasto con i 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 artt. 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 artt. 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 (artt. 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 artt. 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 artt. 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 artt. 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 artt. 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 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.

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. 1462 per le seguenti ragioni:

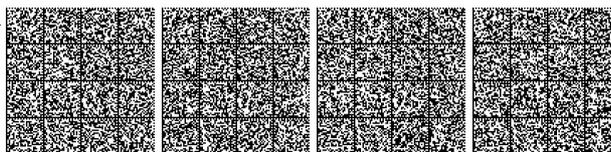
«Considerato che - nel contemperamento degli opposti interessi - le esigenze cautelari adottate dalla società ricorrente non giustificano la concessione della richiesta tutela cautelare in quanto:

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. 10481, questa Sezione ha così disposto:

«Considerato che parte ricorrente raggruppa imprese che svolgono attività di raccolta delle giocate tramite apparecchi da gioco lecito, aventi quindi il ruolo di «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 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.

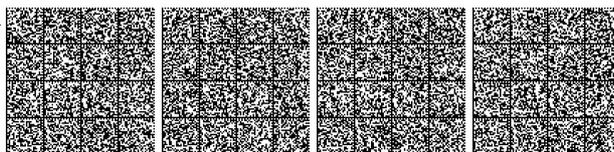
DIRITTO

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 contemperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi».

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

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

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

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 artt. 3, 41, comma primo, e 42, terzo comma, Cost.; tali norme prevedono l'aggiornamento dello schema tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti, rispettivamente, nelle lettere a) e b) del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli «obblighi» di cui sopra.

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

Nel caso richiamato, si è posto in rilievo che «il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti ed inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto



regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico».

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

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

Al fine di valutare il superamento o meno del limite della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, la Sezione, con 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 artt. 3 e 41, comma 1, Cost.

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

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

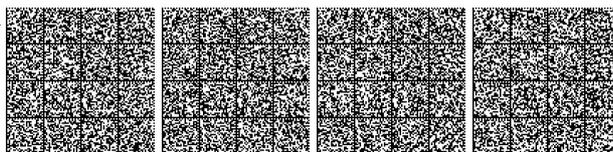
L'autonomia della ragionevolezza rispetto al giudizio di eguaglianza appare con tutta evidenza laddove l'art. 3 Cost. viene evocato congiuntamente sotto il profilo della disparità di trattamento e sotto il profilo della ragionevolezza e la Corte argomenta distintamente per ciascuno dei due profili.

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

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

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.

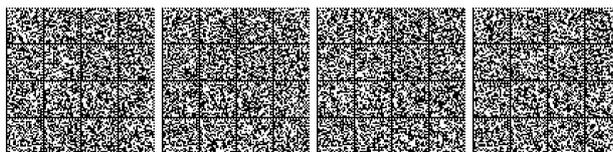
La questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 non appare manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione dell'art. 41, comma 1, Cost. che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

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 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 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 artt. 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. 1988/2015 R.G., come in epigrafe proposto, così statuisce:

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

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

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

16C00241

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-038) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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 2 1 *

€ 8,00

