CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **275/2013** (ECLI:IT:COST:2013:275)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **08/10/2013**; Decisione del **18/11/2013**
Deposito del **20/11/2013**; Pubblicazione in G. U. **27/11/2013**
Norme impugnate: Art. 10, c. 5°, del decreto-legge 02/03/2012, n. 16, convertito, con modificazioni, in legge 26/04/2012, n. 44.
Massime: **37459**
Atti decisi: **ordd. 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 e 102/2013**

SENTENZA N. 275

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26

aprile 2012, n. 44, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con cinque sentenze del 30 gennaio 2013, con una sentenza del 5 febbraio 2013 e con undici sentenze ed un'ordinanza del 30 gennaio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 e 102 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 19 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione della s.a.s. Il Bagatto di Valiani Alessandro & C., dell'Agenzia Ippica Monza s.r.l. ed altri, della SNAI s.p.a. ed altra, dell'Agenzia Ippica Mosti s.n.c., della Società Bingo ed altri, della Sisal Match Point s.p.a., della Cogetech s.p.a. ed altra, della Beach Bet s.r.l. ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 e nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per l'Agenzia Ippica Monza s.r.l. ed altri, per la SNAI s.p.a. ed altra e per la Agenzia Ippica Mosti s.n.c., Annalisa Lauteri e Luigi Medugno per la Sisal Match Point s.p.a., Filippo Lattanzi per la Cogetech s.p.a. ed altra e per la Beach Bet s.r.l. ed altri, Raffaele Bifulco per la Società Bingo ed altri, Paolo Mazzoli per la s.a.s. Il Bagatto di Valiani Alessandro & C. e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

1.1.− Il rimettente premette che le ricorrenti, società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 (Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi, ai sensi dell'art. 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), avevano agito in giudizio per ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (di seguito AAMS) aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei cosiddetti minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010, lamentandone l'illegittimità – oltre che per altri motivi – per violazione e falsa applicazione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nonché dell'art. 1-bis, del decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149 (Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2008, n. 184.

1.1.1.− Prosegue il Tribunale rimettente, evidenziando che nel giudizio a quo le ricorrenti avevano riferito che: a) secondo ciascuna convenzione di concessione il concessionario è tenuto a versare all'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE) − poi Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI) − una quota annuale della raccolta ex art. 12 del d.P.R. n. 169 del 1998, fermo restando che, qualora essa non raggiunga la soglia annuale dovuta, il concessionario è tenuto, ai sensi dell'art. 4 della predetta convenzione, ad integrare i versamenti fino a raggiungere il cosiddetto minimo garantito annuo, determinato ai sensi del

decreto interdirigenziale del 10 ottobre 2003; b) con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 il legislatore aveva previsto l'indizione di bandi di gara per l'assegnazione di un considerevole numero di nuove concessioni per la raccolta del gioco pubblico, sia su base ippica che sportiva, e ciò aveva determinato la saturazione del mercato ed una drastica riduzione degli incassi dei concessionari ricorrenti; c) anche in ragione di quanto precede, l'AAMS, con comunicazione del 28 giugno 2007, aveva sospeso il pagamento dei minimi garantiti per l'anno 2006; d) con provvedimenti emessi nel 2009, aveva quindi richiesto alle società ricorrenti il pagamento dei minimi garantiti per l'anno 2008; e) tali provvedimenti erano stati impugnati innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che, con la sentenza n. 7469 del 2009, aveva accolto il ricorso, evidenziando in motivazione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non avrebbero potuto essere adottati prima della definizione delle cosiddette misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006; f) stessa sorte era toccata ai provvedimenti con cui l'AAMS aveva richiesto i minimi garantiti per l'anno 2009; g) nonostante tali precedenti arresti giurisprudenziali, l'amministrazione, con i provvedimenti impugnati con il ricorso principale, aveva richiesto il versamento dei minimi garantiti per gli esercizi dal 2006 al 2010, dando atto in parte motiva dell'avvenuta convocazione di una conferenza di servizi con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali finalizzata alla individuazione delle "misure di salvaguardia", e del fatto che, all'esito di tale conferenza, si era ritenuto non possibile procedere a tale individuazione.

1.1.2.− Riferisce ancora il giudice a quo che, con ordinanza cautelare resa in corso di causa, aveva accolto la domanda di sospensione degli atti impugnati, poiché l'Amministrazione era ancora inadempiente all'obbligo di adozione delle citate misure di salvaguardia.

1.1.3.− Le ricorrenti proponevano, quindi, motivi aggiunti per contestare la tesi, sostenuta dalla difesa erariale, secondo la quale nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone, sarebbero state trattate tematiche connesse all'adozione delle misure di salvaguardia ed evidenziavano, per contro, che ivi sarebbe stato messo in luce come la rete del gioco lecito fosse stata di fatto penalizzata dall'esistenza di altra rete illecita e parallela.

1.1.4.– Soggiunge il remittente che, nelle more della definizione del giudizio, era sopravvenuto il citato art. 10, comma 5, e che, sulla scorta del mutato quadro normativo, l'AAMS, preso atto dell'eliminazione delle misure di salvaguardia, aveva notificato alle ricorrenti nuove richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di minimi garantiti, ricalcolate con una riduzione equitativa del 5 per cento.

1.1.5.– Tali richieste erano state quindi impugnate con ulteriori motivi aggiunti volti a fare valere la loro illegittimità per i motivi già spiegati con il ricorso principale, nonché per asserita violazione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, in quanto tale disposizione non avrebbe efficacia retroattiva ma solo pro futuro e richiederebbe, comunque, un'attività non autoritativa, ma negoziata con le parti interessate; in via subordinata, le ricorrenti avevano sollecitato la rimessione della questione di costituzionalità della disposizione sopravvenuta per violazione degli artt. 3, secondo comma, 41, primo comma, 103, primo comma, 108, secondo comma, 111, primo comma, e 113, commi primo e terzo Cost.

1.1.6.– L'AMMS, prosegue il rimettente, si era costituita in giudizio, eccependo che la norma sopravvenuta non sarebbe lesiva degli interessi delle ricorrenti, perché, anzi, risolverebbe la materia controversa, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate, e abrogando la disposizione fonte delle misure di salvaguardia, in linea con i principi enunciati nella citata sentenza della Corte di giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012.

1.1.7.− Dopo avere così ricostruito i fatti di causa, il TAR Lazio osserva, in punto di

rilevanza, che il più volte citato art. 10, comma 5, nella misura in cui impone alle amministrazioni interessate «un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all'integrazione dei c.d. minimi garantiti», ha determinato l'inefficacia delle precedenti richieste di pagamento impugnate con il ricorso principale e i primi motivi aggiunti, sicché essi devono essere dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.

Quanto ai provvedimenti impugnati con i secondi motivi aggiunti ed adottati dall'amministrazione in forza del predetto art. 10, comma 5, osserva il rimettente che tale disposizione non può essere interpretata nel senso, proposto dalle società ricorrenti, che disponga solo per il futuro e, quindi, non debba trovare applicazione nei giudizi pendenti.

Il TAR, in altri termini, «condivide la tesi (su cui si fondano le richieste di pagamento formulate dall'AAMS, secondo la quale – a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate dall'AAMS all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia – il legislatore è intervenuto con una legge provvedimento […] destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti».

1.2.− Il giudice rimettente, quindi, passa ad illustrare i dubbi di costituzionalità della disposizione impugnata.

Rammenta, in primo luogo, come la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa sia ormai consolidata, in punto di compatibilità costituzionale delle anzidette leggi-provvedimento, nel ritenere che: a) esse sono astrattamente legittime, non sussistendo nel nostro ordinamento una riserva di amministrazione; b) i diritti di difesa del soggetto leso non vengono «ablati», ma si trasferiscono dalla giurisdizione amministrativa a quella costituzionale, per il tramite del sindacato sulla ragionevolezza; c) se è vero, fermo restando il limite invalicabile del giudicato, che la mera presenza di un ricorso giurisdizionale non impedisce l'approvazione di una legge-provvedimento, è anche vero, però, che l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla «sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale» costituirebbe un indice sintomatico della sua irragionevolezza.

Alla luce di tali considerazioni e della precedente giurisprudenza dello stesso TAR Lazio in punto di necessità della previa adozione delle misure di salvaguardia per l'esazione dei minimi garantiti, al rimettente la disposizione impugnata appare illogica ed irrazionale, quindi in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), perché il legislatore avrebbe apprestato uno strumento evidentemente inadeguato a tutelare l'equilibrio economico dei concessionari storici.

Tale inadeguatezza si apprezzerebbe ancora di più considerando «il mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche» e la «riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge n. 223 del 2006, che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», nonché «gli effetti del "mercato parallelo" gestito dai centri trasmissione dati (CTD), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle scommesse di operatori economici di altri stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione […]».

In secondo luogo, la disposizione sopravvenuta avrebbe quale unico scopo quello di sottrarre al sindacato giurisdizionale i provvedimenti dell'AAMS impugnati con i ricorsi principali, così vanificando il diritto alla tutela giurisdizionale dei concessionari storici.

1.3.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata.

1.3.1.– Osserva l'interveniente che la disposizione oggetto di sindacato di costituzionalità va vista nell'ottica complessiva dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato il settore economico delle scommesse ippiche; che, in particolare, in base all'art. 2 della legge 24 marzo 1942, n. 315 (Provvedimenti per la ippicoltura) e successivamente a norma dell'art. 6 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 (Disciplina delle attività di giuoco), la gestione dei giochi e delle scommesse sulle corse dei cavalli e sugli eventi sportivi era riservata, rispettivamente, all'UNIRE ed al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), i quali potevano scegliere tra la gestione diretta o l'affidamento a terzi e che l'UNIRE aveva affidato la gestione alle agenzie ippiche, rinnovando le concessioni in capo ai titolari per un periodo di oltre sessanta anni; che, come ridisciplinate dal d.P.R. n. 169 del 1998, le nuove concessioni erano state messe a concorso ed aggiudicate per sei anni a partire dal gennaio 2000, mentre le restanti 329 concessioni "storiche", con decreto ministeriale del 21 dicembre 1999, erano state rinnovate, a domanda degli interessati, fino al 1° gennaio 2006.

Rammenta, poi, la difesa dello Stato che, a seguito di difficoltà economiche emerse nel settore di riferimento, l'art. 8 del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452 (Disposizioni urgenti in tema di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse, nonché sui rimborsi IVA, sulla pubblicità effettuata con veicoli, sulle contabilità speciali, sui generi di monopolio, sul trasferimento di beni demaniali, sulla giustizia tributaria, sul funzionamento del servizio nazionale della riscossione dei tributi e su contributi ad enti ed associazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2002, n. 16, aveva attribuito all'amministrazione il compito di ridefinire le condizioni economiche delle concessioni in parola e che, in attuazione di tale disposizione, con decreti ministeriali del 6 giugno e del 2 agosto 2002 del Ministero dell'economia e delle finanze-AAMS e del Ministero delle politiche agricole e forestali, si era provveduto in tal senso.

Ulteriori modalità di versamento dei corrispettivi erano state poi stabilite dall'art. 8, del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147 (Proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 200, e con il decreto interdirigenziale del 10 ottobre 2003.

L'UNIRE aveva quindi provveduto a concedere una proroga delle concessioni storiche fino al 31 dicembre 2011, mentre nel corso del 2005 quelle assegnate con gara pubblica nel 1999 erano state rinnovate, sulla base di appositi decreti ministeriali, fino al 30 giugno 2012.

Nel corso del 2006, in sede di rinnovi dei rapporti concessori, era stata sottoscritta una nuova convenzione, approvata con decreto direttoriale AAMS del 12 maggio 2006, che, all'art. 4, teneva conto delle novità normative intervenute in materia di determinazione del minimo garantito.

Rammenta, ancora, la difesa statale che nel 2001 la Commissione delle Comunità europee aveva dato avvio ad una procedura di infrazione ex art. 226 del Trattato UE, contestando alla Repubblica italiana la non conformità all'ordinamento comunitario dell'affidamento senza gara delle 329 concessioni storiche, rinnovate a norma dell'art. 25 del d.P.R. n. 169 del 1998, procedura che si era conclusa con la sentenza della Corte di giustizia, 13 settembre 2007, in causa C-260/04, Cattabriga, con cui l'Italia era stata condannata per violazione degli artt. 43 e seguenti del Trattato CE, avendo provveduto ad assegnare le concessioni in questione senza

gara e non avendo garantito un adeguato livello di pubblicità.

Con il decreto-legge n. 223 del 2006, poi, era stato liberalizzato il mercato delle scommesse, con l'attuazione di procedure concorsuali di rilievo comunitario conclusesi con l'affidamento, anche ad operatori stranieri, di 158 nuove concessioni ippiche e sportive, con scadenza 30 giugno 2016, per un totale di circa 14.000 punti aggiuntivi di raccolta.

Alla citata sentenza di condanna del 13 settembre 2007 ci si era conformati dapprima con l'art. 4-bis del decreto-legge, 8 aprile 2008, n. 59 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, e poi con l'art. 1-bis del decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149 (Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2008, n. 184; disposizioni, queste, che avevano previsto l'attribuzione tramite procedura ad evidenza pubblica di 3.000 negozi di gioco su base ippica. La gara si era conclusa con l'affidamento di più di 800 negozi ippici fino al 30 giugno 2016 ed alla procedura avevano partecipato diversi concessionari storici e rinnovati, aderendo così alle nuove disposizioni e al nuovo disciplinare di concessione, recanti un diverso sistema di oneri economici con abbandono dei minimi garantiti.

Osserva ancora la difesa dello Stato che il punto nodale della questione odierna sta nel fatto che la riforma realizzata dal decreto-legge n. 223 del 2006 aveva rinviato a provvedimenti attuativi, che, tra l'altro, avrebbero dovuto provvedere alla «definizione delle modalità di salvaguardia dei concessionari delle raccolte di scommesse ippiche disciplinate dal regolamento di cui al d.P.R. n. 169 del 1998»: in altri termini, «era previsto un meccanismo tendente ad un complessivo riequilibrio delle condizioni di esercizio delle concessioni antecedenti, a fronte dell'incremento dell'offerta di gare sul canale dell'ippica nazionale introdotto con la citata riforma».

Sul piano sovranazionale, ancora, la sentenza della Corte di giustizia, 6 marzo 2007, grande sezione, in causa C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica, aveva affermato l'incompatibilità con il diritto comunitario della normativa italiana, che «impone una sanzione penale a soggetti quali gli imputati nelle cause principali per avere esercitato un'attività organizzata di raccolta di scommesse in assenza della concessione o dell'autorizzazione di polizia richieste dalla normativa nazionale, allorché questi soggetti non hanno potuto ottenere le dette concessioni od autorizzazioni a causa del rifiuto di tale Stato membro, in violazione del diritto comunitario del diritto di concederle loro»: di qui una nuova totale apertura del mercato delle scommesse ippiche, cui in precedenza non era pervenuta nemmeno la liberalizzazione del decreto-legge n. 223 del 2006.

Decisiva, tuttavia, in questa complessa vicenda sarebbe, secondo il Presidente del Consiglio, la sentenza della Corte di giustizia, 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone, che, in un'ottica di completa rilettura del sistema concessorio vigente in Italia in materia di giochi, precluderebbe ogni ulteriore vantaggio ai concessionari storici.

1.3.2.– Così ricapitolata l'intera evoluzione normativa del settore, l'Avvocatura generale osserva, in primo luogo, che l'abrogazione della norma che prevedeva le misure di salvaguardia avrebbe effetto solo per il periodo successivo all'entrata in vigore della legge: di qui la sua irrilevanza nei giudizi in corso.

In ogni caso la ratio dell'intervento normativo starebbe nel fatto che «il debito a titolo di integrazione delle quote di prelievo […] possa essere compensato con eventuali crediti derivanti dai lodi arbitrali attivati da un gran numero di concessionari ippici».

Infine, alla luce della citata sentenza Costa-Cifone, l'unica misura di salvaguardia

applicabile secondo il diritto europeo sarebbe proprio la riduzione, in sede transattiva, degli importi ancora dovuti dai concessionari a titolo di quote di prelievo.

2.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenze n. 1050 e n. 1052 del 30 gennaio 2013, rispettivamente iscritte al n. 86 ed al n. 89 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

2.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il giudice a quo illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproducendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

2.2.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata ed in particolare illustrando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

3.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con le sentenze n. 1057 e n. 1049 del 30 gennaio 2013, rispettivamente iscritte ai n. 87 ed al n. 95 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

3.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, prospettando le medesime motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

Il TAR Lazio, tuttavia, nella parte motiva della sentenza (e non in quella dispositiva) evoca gli ulteriori parametri di cui agli artt. 97, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: «CEDU»), nella misura in cui la disposizione censurata inciderebbe sul giusto processo, privando i concessionari del diritto di agire in giudizio «per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto delle scommesse» ed eliminando il sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione delle misure di salvaguardia.

3.2.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

4.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1051 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24,

primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di un ricorso proposto da una società titolare di concessione per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volto ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

4.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il giudice a quo illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

4.2.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

4.3.– Si è costituita anche la s.a.s. Il Bagatto di Valiani Alessandro & C., ricorrente nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 22 maggio 2013.

4.4.– La società ha depositato in data 17 settembre 2013 una memoria illustrativa per «evidenziare taluni elementi di criticità» della disposizione scrutinata che spiegherebbe un diverso effetto sui rapporti pendenti e pro futuro, in entrambi i casi confliggendo con diversi parametri costituzionali.

Sottolinea la società come il regime dei minimi garantiti avesse una ragion d'essere nel momento storico in cui l'ordinamento consentiva esclusivamente la raccolta fisica del gioco nel settore dell'ippica e limitatamente a 899 concessionari, mentre l'apertura a nuovi operatori, alle scommesse sportive ed all'on line, unitamente alla previsione per i nuovi concessionari di oneri meno gravosi, aveva condotto ad una trasformazione radicale del sistema che aveva inciso profondamente sui flussi economici della raccolta: per questo motivo il legislatore del 2006 aveva previsto l'introduzione delle misure di salvaguardia, che avrebbero dovuto essere adottate dall'amministrazione sulla base di un'adeguata ponderazione del mutato contesto, al dichiarato fine di salvaguardare l'equilibrio economico dei concessionari storici.

Questa essendo la ratio della norma abrogata, è evidente – prosegue la società concessionaria – l'irragionevolezza della disposizione abrogante, che, prevedendo un meccanismo rigido, è completamente inidonea a scongiurare il collasso del sistema e non legifera pro futuro, con la conseguenza di lasciare inalterato per gli anni a venire il regime dei minimi garantiti.

La disciplina introdotta dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, inoltre, inibirebbe il sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione delle misure di salvaguardia e sui provvedimenti di riscossione dei minimi garantiti, privando i concessionari delle garanzie costituzionali della difesa ed incidendo sulla tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

5.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1218 del 5 febbraio 2013, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da

società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009.

5.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il giudice a quo ha quindi illustrato le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

5.2.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

5.3.– Si sono costituite 46 società concessionarie, ricorrenti nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 maggio 2013, evidenziando, in primis, come la materia del contendere concerna i termini di esigibilità di una peculiare componente economica del sinallagma concessorio: i c.d. minimi garantiti, cioè l'obbligazione di versare all'erario un importo certo, predeterminato e comunque garantito nel minimo, salvi maggiori esiti di redditività proporzionati alla massa di gioco raccolto dagli scommettitori.

5.3.1.– Osservano le società come il minimo garantito, in origine, fosse stato predeterminato in maniera sostanzialmente indifferente rispetto al generale andamento della raccolta di gioco, costituendo una soglia di garanzia nei casi di patologica flessione della raccolta imputabili a inadeguata capacità operativa del singolo concessionario.

5.3.2.– Il mercato di settore presupposto da tale regolamentazione – proseguono le società – negli ultimi anni è stato tuttavia sconvolto da un andamento decrescente della raccolta, in ragione, da un lato, degli sviluppi tecnologici innovativi che hanno introdotto nuovi canali telematici di raccolta e, dall'altro, dell'avvento di nuove forme di gioco.

Tale mutamento del mercato avrebbe «trasfigurato la natura stessa del minimo garantito, dato che nessun operatore riesce più a raggiungere la soglia fisiologica della raccolta e il minimo garantito da essere una misura limite di correzione di sporadiche situazioni individuali di occasionale criticità si viene a configurare come una generalizzata pura fonte di prelievo erariale indifferente alla capacità di raccolta».

5.3.3.– Più precisamente, proseguono le concessionarie, a partire dal 2002 ed alle prime avvisaglie di un significativo scostamento tra l'andamento del mercato programmato e quello meno roseo riscontrato nel concreto, era stata operata, dal decreto interdirettoriale del 6 giugno 2002, una prima ridefinizione dei criteri di computo del minimo garantito in senso più «oggettivizzato»: l'importo dovuto era parametrato alla raccolta media provinciale.

La disciplina del corrispettivo della concessione era stata poi modificata nel corso del 2006, quando vennero a sovrapporsi, da un lato, il rinnovo delle concessioni aggiudicate nel 2000 e, dall'altro, l'entrata in vigore del decreto-legge n. 223 del 2006, di riforma del mercato della raccolta di giochi pubblici, comportante l'apertura di diverse migliaia di nuovi punti vendita diffusi sul territorio.

All'atto del rinnovo dei rapporti concessori instaurati nel 2000 e soltanto pochi mesi prima della predetta apertura massiccia del mercato, i concessionari avevano quindi stipulato appositi atti convenzionali integrativi, che, all'art. 4, comma 3, prevedevano un nuovo meccanismo di commisurazione dei minimi garantiti, sganciandolo dalla somma offerta in sede di gara e sancendo la regola della garanzia del prelievo dell'anno precedente, in modo da sterilizzare per l'erario il crollo dei volumi di raccolta registrato anno su anno.

5.3.4.– Sottolineano ancora le società come l'effetto distorsivo del minimo garantito sia conseguito non solo al crollo del mercato ma anche e soprattutto alla riconfigurazione della rete distributiva territoriale degli esercizi pubblici di raccolta ad opera della riforma realizzata nel 2006: non solo si è ridotto il volume di gioco in assoluto, ma è stato frazionato in una rete di concessionari che alle 800 agenzie preesistenti ha visto aggiungersi ulteriori 8.077 punti di vendita.

Proprio in ragione di tale mutamento epocale del mercato di riferimento il legislatore dell'epoca aveva imposto all'amministrazione di riconsiderare la situazione dei concessionari preesistenti, adottando nei loro confronti specifiche «modalità di salvaguardia».

Lamentano le società concessionarie che tale precetto normativo in realtà non sia mai stato osservato dall'amministrazione, il cui silenzio rispetto all'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia aveva ingenerato un articolato contenzioso davanti al giudice amministrativo.

Il TAR Lazio, infatti, sempre secondo le parti private, era intervenuto, in prima battuta, ad annullare le richieste di integrazioni dei minimi garantiti per il 2006 ed il 2007; poi aveva accolto i ricorsi di alcuni concessionari volti all'accertamento dell'obbligo della pubblica amministrazione di adottare le misure di salvaguardia ed alla conseguente condanna a provvedere; erano quindi seguite numerose altre pronunce di annullamento delle richieste di pagamento per gli anni 2008 e 2009, tutte incentrate sulla necessità della previa adozione delle misure di salvaguardia; l'ultimo capitolo della vicenda era rappresentato proprio dai ricorsi proposti dai concessionari per ottenere l'annullamento delle ulteriori richieste di pagamento per il quinquennio 2006-2011.

5.3.5.– Ciò premesso in punto di fatto e di ricostruzione del quadro normativo, le società aderiscono alle considerazioni già svolte dal giudice rimettente in punto di rilevanza della questione di costituzionalità, avendo la norma impugnata inciso sulla loro pretesa, giudizialmente avanzata, di condizionare il richiesto pagamento dei minimi garantiti alla previa adozione delle predette misure di salvaguardia.

5.3.6.– Nel merito le società concessionarie deducono in primo luogo che, con l'art. 10, comma 5, citato, il legislatore, da un lato, ha violato il fondamentale limite esterno all'utilizzo delle leggi-provvedimento, rappresentato dall'incisione su situazioni soggettive coperte da giudicato, dall'altro, ha sacrificato il loro diritto ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva (artt. 24, 111 e 113 Cost.), al contempo incidendo sulle prerogative di pieno e libero esercizio del potere giurisdizionale da parte del giudice amministrativo (artt. 101 e 103 Cost.).

La sostanziale vanificazione della tutela già apprestata dal legislatore del 2006 con le misure di salvaguardia sarebbe resa evidente dalla «concreta sostanza delle misure transattive sopravvenute», ovverosia dall'esiguità dello «sconto» fissato dal legislatore (peraltro con una palese discriminazione rispetto ai nuovi concessionari non tenuti al pagamento del minimo garantito).

La predetta esiguità e l'incongruenza del risultato rispetto agli obiettivi prefissati, poi, da un lato, sarebbero misura di irragionevolezza ed irrazionalità della norma, in violazione dell'art. 3 Cost., dall'altro, azzerando i margini di utile dei concessionari ed espellendoli dal settore, determinerebbero minori guadagni per l'amministrazione, con conseguente violazione anche del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Il minimo garantito, non accompagnato da ragionevoli misure di salvaguardia, si configurerebbe, infine, come «un generalizzato e diffuso obbligo dell'operatore a versare ingenti somme all'erario […] anche oltre la soglia di redditività della raccolta, e quindi come forma di prelievo forzoso del tutto sganciato dal benché minimo parametro di capacità contributiva […] »: di qui la violazione anche degli artt. 53, 41 e 43 Cost.

Le società concessionarie, quindi, hanno concluso chiedendo alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per contrasto con gli artt. 3, 24, primo comma, 41, 43, 53, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

5.3.7.– Le società hanno depositato in data 16 settembre 2013 una memoria illustrativa, ribadendo le deduzioni già svolte nell'atto di intervento ed in particolare sottolineando come il mutamento radicale dello scenario economico e normativo del mercato delle scommesse abbia determinato l'insostenibilità economica dei minimi garantiti sganciati dall'adozione di misure di salvaguardia, finendo con «l'elidere lo stesso margine di corrispettività connaturata allo schema contrattuale di concessione».

6.− Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1065 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

6.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il TAR Lazio illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, parzialmente riportando le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

Con tale atto di promovimento, in punto di ragionevolezza, risulta altresì dedotto che «la misura stabilita direttamente dal legislatore […] appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta».

Né appare al rimettente che la necessità, richiamata dalla difesa statale, di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza di matrice comunitaria sia incompatibile con la «riduzione ad equità» delle condizioni delle convenzioni accessive alle cosiddette concessioni storiche; l'individuazione del punto di equilibrio tra un eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di concessioni e l'attuale assetto del mercato avrebbe dovuto essere, a giudizio del rimettente, frutto, quantomeno, di una compiuta analisi, di cui non vi è alcuna traccia.

Il giudice a quo, nel ribadire, con le medesime argomentazioni di cui agli altri atti di rimessione sopra indicati, l'incidenza della norma sospettata d'incostituzionalità sui diritti dei concessionari e sull'esercizio della funzione giurisdizionale, aggiunge che tale intervento violerebbe anche il principio del giusto processo di cui agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

6.2.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

6.3.– Si sono costituite tre delle società concessionarie ricorrenti nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 maggio 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente.

6.4.– Le società hanno quindi depositato in data 17 settembre 2013 una memoria illustrativa volta, in primo luogo, a delineare l'evoluzione del quadro normativo di riferimento dal 1996 al 2012, come già fatto dalle intervenienti nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

Le concessionarie hanno poi dedotto l'irragionevolezza ed arbitrarietà della legge-provvedimento censurata, che sarebbe volta ad eludere un precedente giudicato del giudice amministrativo e a incidere su procedimenti in corso.

Hanno evidenziato, in particolare, come dalle schede di lettura di accompagnamento al disegno di legge «A.A. n. 3184» si evincano palesi le reali intenzioni del legislatore, ossia quella di sottrarre ai concessionari, mediante l'eliminazione delle misure di salvaguardia, «l'elemento che ne determinò la vittoria in giudizio con sentenza del TAR Lazio della II sezione – Roma 7 novembre 2011», e ancora quella di «concludere una vicenda relativa ai minimi garantiti dai concessionari delle scommesse ippiche, in relazione a cui esistono diverse pronunce di lodo arbitrale, sfavorevoli all'amministrazione pubblica, per le quali è stato proposto appello».

Sempre in punto di irragionevolezza, hanno altresì sottolineato che la novella, non solo ha sostituito le misure di salvaguardia con un irrisorio sconto del 5 per cento sulle somme dovute per il passato, ma ha anche, pro futuro, implicitamente escluso qualsiasi altra misura a tutela dei concessionari, che quindi si vedranno esposti al versamento in misura integrale dei minimi garantiti.

A sostegno delle proprie tesi, poi, le parti private hanno ricordato come l'adozione delle misure di salvaguardia sia necessaria «in considerazione del mutamento radicale della situazione di mercato dei vecchi concessionari» e della profonda crisi del mercato delle scommesse ippiche, testimoniata dal rapporto Nomisma, Osservatorio gioco & giovani, dalle relazioni annuali dell'AAMS degli anni 2008 e 2009, ed infine dall'annuario statistico di ASSI relativo al 2010, da cui emergerebbe, in particolare, nel quinquennio dal 2005 al 2010, una perdita in termini di volume di gioco pari al 54,21 per cento.

Evidente sarebbe l'irragionevolezza della riduzione fino al 5 per cento a fronte di tale drastico calo del volume di gioco e della circostanza che esso, a far data dal 2007, è stato ripartito non più tra 928 operatori ma tra un novero di punti vendita comprensivo dei nuovi 13.600 punti accettazione immessi sul mercato ai sensi della riforma del 2006.

Una situazione del genere, proseguono le intervenienti, rafforza la profonda discriminazione tra i vecchi ed i nuovi concessionari, che non sono tenuti a versare alcuna somma a titolo di minimi garantiti ma solo un canone di concessione annuale a base fissa.

La disposizione oggetto di scrutinio di costituzionalità sarebbe, infine, in palese contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo in punto di giusto processo e divieto di interferenza sui procedimenti in corso, non sussistendo alcuna «ragione imperativa di interesse generale» atta a giustificare l'ingerenza dello Stato nei procedimenti in cui esso è parte, se non quella meramente economica di riscuotere le somme richieste a titolo di minimi garantiti o comunque compensare con lo «sconto» i propri debiti derivanti dai lodi arbitrali.

7.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1054 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di un ricorso proposto da una società titolare di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volto ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

7.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.

Il giudice a quo, tuttavia, nella parte motiva della sentenza (e non in quella dispositiva) evoca gli ulteriori parametri di cui agli artt. 97, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, nella misura in cui la disposizione censurata inciderebbe sul giusto processo, privando i concessionari del diritto di agire in giudizio «per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto delle scommesse» ed eliminando il sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione delle misure di salvaguardia.

7.2.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

7.3.– Si è costituita la Snai s.p.a., ricorrente nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 maggio 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente con le medesime argomentazioni spese dalle parti private nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

7.4.– La società ha depositato in data 17 settembre 2013 una memoria illustrativa contenente le medesime deduzioni svolte dalle concessionarie nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

8.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1055 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di un ricorso proposto da una società titolare di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volto ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

8.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 92 del registro ordinanze 2013.

8.2.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

8.3.– Si è costituita la Sisal Match Point s.p.a., ricorrente nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 maggio 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente.

8.4.– La concessionaria ha quindi depositato in data 16 settembre 2013 una memoria illustrativa volta a ricostruire, in primo luogo, le vicende processuali su cui si è innestato il giudizio incidentale di costituzionalità.

In punto di non manifesta infondatezza, ha poi dedotto l'illegittimità costituzionale della norma censurata, in quanto diretta ad incidere sull'esercizio in corso della funzione giurisdizionale, a mezzo di una regolamentazione arbitraria e irrazionale, secondo le medesime traiettorie argomentative sviluppate dal giudice rimettente.

9.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza n. 1056 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

9.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 92 del registro ordinanze 2013.

9.2.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

9.3.– Si sono costituite la Perugia Giochi s.r.l. e l'Agenzia Ippica Mosti s.n.c., ricorrenti nel giudizio principale, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 giugno 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente e illustrando le medesime argomentazioni spese dalle società nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

9.4.– Le società concessionarie hanno quindi depositato in data 17 settembre 2013 una memoria illustrativa contenente le medesime deduzioni svolte dalle parti private nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 90 del registro ordinanze 2013.

10.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza n. 1058 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi, da parte di società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998, volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

10.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.

10.2.– Con memoria depositata il 22 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio

dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

10.3.– Si sono costituite alcune delle ricorrenti nel giudizio innanzi al TAR, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 giugno 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente.

Le società richiamano i fatti e le vicende giudiziarie precedenti l'adozione della norma sospettata di incostituzionalità, evidenziando, in particolare, che dal 2005 in poi il mercato delle scommesse ippiche ha subìto un dimezzamento dei volumi di raccolta su base nazionale ed il legislatore, per contro, ha indiscriminatamente ampliato il novero degli operatori titolari di concessione e introdotto nuovi ed ulteriori giochi pubblici, che hanno distolto l'interesse degli scommettitori dal comparto ippico e che solo i nuovi concessionari sono abilitati a commercializzare.

Proseguono le concessionarie sottolineando come le mai adottate misure di salvaguardia fossero state pensate, unitamente al correttivo delle distanze minime, proprio per eliminare l'evidente sperequazione tra i concessionari storici e i nuovi.

Nel ripercorrere adesivamente le considerazioni svolte dal giudice rimettente prima in punto di rilevanza e poi di non manifesta infondatezza, le società ricorrenti prospettano le medesime considerazioni in diritto svolte dalle società nel giudizio iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.

11.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con le sentenze nn. 1059, 1060, 1063 (non definitive), 1061 e 1062 del 30 gennaio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 97, 98, 101, 99 e 100 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

11.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.

11.2.– Con memoria depositata il 30 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

12.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sentenza non definitiva n. 1064 del 30 gennaio 2013, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012.

Anche in questo caso il rimettente premette di essere stato investito di ricorsi proposti da

società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998 e volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'AMMS aveva richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

12.1.– Dopo avere riferito i fatti di causa, il rimettente illustra le ragioni della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, riproponendo le motivazioni dell'analogo atto di rimessione iscritto al n. 91 del registro ordinanze 2013.

12.2.– Con memoria depositata il 30 maggio 2013 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata, ed in particolare prospettando eccezioni e difese identiche a quelle già svolte nell'atto di intervento nel giudizio di costituzionalità iscritto al n. 85 del registro ordinanze 2013.

12.3.– Si sono costituite alcune delle ricorrenti nel giudizio a quo, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 giugno 2013, aderendo alle censure di incostituzionalità sollevate dal giudice rimettente e svolgendo difese e deduzioni identiche a quelle svolte dalle società costituite nel giudizio iscritto al n. 96 del registro ordinanze 2013.

Considerato in diritto

1.– Sono sottoposti all'esame della Corte diciotto atti di rimessione iscritti ai nn. 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 e 102 del registro ordinanze 2013, con i quali il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 della Costituzione (tutti gli atti di rimessione), nonché agli artt. 97, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: «CEDU»), (solo gli atti di rimessione iscritti al registro ordinanze nn. 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 e 102, con la precisazione che quelli iscritti ai nn. 87, 92, 93, 94 e 95 richiamano tali parametri in parte motiva e non nel dispositivo).

Tutti gli atti di rimessione hanno ad oggetto la stessa disposizione, censurata con argomentazioni in larga misura coincidenti, e, quindi, va disposta la riunione dei giudizi.

2.– I ricorsi proposti dinanzi al TAR Lazio da società titolari di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 (Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi, ai sensi dell'art. 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) sono volti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti con cui l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) aveva richiesto, prima dell'entrata in vigore dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, il versamento dell'integrazione dei cosiddetti minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2010.

Il Tribunale sospendeva l'efficacia dei provvedimenti impugnati, osservando come l'amministrazione avesse richiesto il pagamento senza la previa adozione delle misure di salvaguardia (rectius: modalità di salvaguardia), previste dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per

il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la cui imprescindibilità, ai fini dell'esazione dei crediti in questione, era stata affermata in numerosi precedenti dello stesso TAR Lazio.

Questa norma, infatti, sul presupposto dell'esistenza di uno squilibrio economico, provocato nei rapporti concessori in questione dall'apertura del mercato delle scommesse ippiche a nuovi concessionari, e dalla nascita del "mercato parallelo" gestito dai centri di trasmissione dati (CTD), prevedeva che, con provvedimenti del Ministero delle finanze − AAMS, fossero stabilite le nuove modalità di distribuzione del gioco su base ippica, nel rispetto dei seguenti criteri: «definizione delle modalità di salvaguardia dei concessionari della raccolta di scommesse ippiche disciplinate dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169» (i cosiddetti concessionari storici).

Nelle more dei giudizi sopravveniva la disposizione sospettata d'incostituzionalità, secondo cui, «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze − Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico − ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati; […] b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 169 del 1998, ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie». La disposizione conclude poi: «Conseguentemente, all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa».

È in applicazione di queste norme che l'amministrazione chiedeva nuovamente il pagamento dei minimi garantiti con la riduzione del 5 per cento per gli anni dal 2006 al 2011 e le relative ingiunzioni venivano impugnate dalle società concessionarie con motivi aggiunti, a seguito dei quali il TAR Lazio, con diciassette "sentenze" (rectius: ordinanze), ha sollevato le indicate questioni di legittimità costituzionale.

Anche l'ordinanza di rimessione iscritta al n. 94 del 2013 è stata emessa nel corso di un giudizio promosso da società titolari di concessioni ai sensi del d.P.R. n. 169 del 1998, ma avente ad oggetto l'annullamento dei soli provvedimenti emessi dall'AMMS in applicazione della citata disposizione di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012.

2.1.– La tesi di fondo comune a tutti gli atti di promovimento è che il legislatore avrebbe sostituito, con legge-provvedimento avente efficacia retroattiva, le modalità di salvaguardia con un nuovo meccanismo che, alla luce della giurisprudenza costituzionale elaborata con riferimento a questo tipo di leggi, sarebbe illogico e irrazionale perché in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

In particolare, si contesta che il potere di riduzione dei minimi garantiti sia configurato con il limite del cinque per cento, laddove nel sistema precedente non era previsto alcun tetto, «dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure di salvaguardia all'andamento del mercato delle scommesse». In tal modo, sempre secondo il Tribunale rimettente, si renderebbe impossibile adeguare i rapporti concessori in questione al mutamento del mercato delle scommesse ippiche.

2.2.– Il TAR censura la disposizione oggetto di scrutinio anche per illegittima interferenza sui procedimenti in corso.

Deduce al riguardo la violazione degli artt. 24, primo comma, 103, primo comma, e 113 Cost., con riferimento ai «principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione», cui si aggiunge l'evocazione, in alcuni atti di rimessione, degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio del giusto processo previsto dall'art. 6 della CEDU.

Sostiene il rimettente che scopo unico della disposizione sarebbe in realtà «quello di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale al sindacato giurisdizionale. Ne consegue che essa vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 della Costituzione e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali […]».

3.– Preliminarmente si deve rilevare che dei diciotto atti di promovimento uno solo ha forma di ordinanza (quello iscritto al n. 94 del registro ordinanze 2013), mentre gli altri hanno la veste di sentenza ed alcune recano l'indicazione «non definitiva».

Le sentenze sono, peraltro, tutte non definitive: con esse, infatti, il Tribunale amministrativo non si è spogliato integralmente delle controversie, ma, dichiarati improcedibili i ricorsi aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati sotto il vigore della precedente normativa, ha poi sollevato questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, sospendendo i giudizi per la parte rimanente.

È noto tuttavia che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la circostanza che gli atti di promovimento abbiano la forma di sentenza anziché di ordinanza non comporta la inammissibilità della questione, dal momento che «il giudice a quo – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa – ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (sentenza n. 256 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 151 del 2009 e n. 452 del 1997).

4.– Sempre in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la questione di costituzionalità difetterebbe di rilevanza, dal momento che l'abrogazione della norma che prevedeva le modalità di salvaguardia avrebbe effetto solo per il periodo successivo all'entrata in vigore della legge: di qui l'irrilevanza nei giudizi in corso, aventi ad oggetto un tratto del rapporto concessorio che resterebbe assoggettato alla disciplina previgente.

L'eccezione va respinta.

Il giudice rimettente ha infatti evidenziato l'incidenza sui giudizi in corso, argomentando sulla base dell'esame del dato normativo, e la tesi trova conforto nel tenore letterale della disposizione, che fa riferimento ai «rapporti controversi», alle «controversie pendenti» e alle «somme ancora dovute» dai concessionari, e quindi, in modo inequivoco, alle vicende oggetto dei giudizi amministrativi.

L'applicabilità della disposizione ai processi in corso è, poi, corroborata, in primo luogo, dal fatto che l'AAMS, come si evince dalla nota del 12 maggio 2008 (non prodotta agli atti del giudizio di costituzionalità, ma citata dalla stessa Avvocatura dello Stato alla pagina 8 dell'atto d'intervento), stava valutando la possibilità di predisporre «un testo di modifica normativa inteso a definire in via legislativa la portata delle misure di salvaguardia menzionate»; e, in secondo luogo, dal rilievo che l'intervento legislativo consegue alla presa d'atto della stessa

AAMS (contenuta nei provvedimenti impugnati con i ricorsi principali) della impossibilità di procedere alla individuazione in via amministrativa delle misure di salvaguardia. Non è senza rilievo, infine, la circostanza che l'amministrazione abbia fondato proprio sulla disposizione in parola i nuovi provvedimenti impugnati con motivi aggiunti.

Ancora plausibile è l'assunto del rimettente, secondo cui la portata retroattiva della disposizione censurata riguarderebbe non solo la rideterminazione del corrispettivo, ma anche l'abrogazione della norma relativa alle modalità di salvaguardia, essendovi tra i due tratti normativi una stretta connessione teleologica, come si evince dall'utilizzo dell'avverbio «conseguentemente».

Alla luce delle considerazioni che precedono, la tesi del giudice rimettente della portata sostitutiva e retroattiva della disposizione censurata e, quindi, della sua rilevanza, supera il vaglio esterno di non palese implausibilità rimesso alla Corte (tra le altre, sentenze n. 280 del 2012, n. 41 del 2011 e n. 63 del 2009).

5.– Sempre in via preliminare, vanno dichiarate inammissibili le deduzioni delle parti private volte ad estendere il thema decidendum fissato negli atti di promovimento (sentenze n. 271 del 2011, n. 236 del 2009, n. 56 del 2009, n. 86 del 2008 e n. 244 del 2005; ordinanze n. 174 del 2003 e n. 379 del 2001).

Non possono, quindi, essere prese in considerazione le censure sviluppate negli atti di intervento con riferimento al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento con i "nuovi" concessionari (espressamente esclusa negli atti di rimessione), nonché con riferimento ai parametri di cui agli artt. 41, 43 e 53 Cost.

6.– Nel merito, la questione è parzialmente fondata.

6.1.– L'esame delle censure sollevate presuppone, in primo luogo, la verifica dell'ascrivibilità o meno della disposizione in esame alla categoria delle leggi-provvedimento.

Nella giurisprudenza di questa Corte sono state così definite quelle che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008).

Questa Corte è poi costante nell'affermare la compatibilità della legge-provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989).

6.2.– Ebbene, nel senso dell'ascrivibilità della disposizione oggetto di scrutinio alla categoria delle leggi-provvedimento depone, in primo luogo, la sua ratio, che, come si è visto, è quella di superare in via legislativa l'inerzia dell'amministrazione nella individuazione delle modalità di salvaguardia.

Il legislatore, infatti, a fronte di tale inadempimento, conclamato in sede giudiziaria con diverse sentenze di primo grado passate in giudicato ed ammesso dalla stessa AAMS nel corpo dei provvedimenti impugnati, ha deciso di attrarre alla sfera legislativa la definizione dei rapporti controversi, e − ciò che va sottolineato fin d'ora − solo di questi.

Esso ha così provveduto direttamente alla determinazione del contenuto delle misure di

riequilibrio, sia quanto alla loro tipologia, individuata nel profilo strettamente economico, sia quanto alla definizione quantitativa dell'assetto patrimoniale dei rapporti concessori, definizione «normalmente affidata all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009, riguardante un caso analogo di determinazione concreta della misura di un corrispettivo ordinariamente rimesso alla sede amministrativa, e n. 241 del 2008).

Il contenuto oggettivo della disposizione risponde, dunque, ai requisiti richiesti da questa Corte per la qualificazione dell'atto normativo come legge-provvedimento.

Dal punto di visto soggettivo, infine, la platea dei destinatari è determinata e limitata, considerato che – come anticipato − la disposizione si rivolge esclusivamente a quei concessionari "storici" che, al momento della sua entrata in vigore, avessero rapporti controversi con l'amministrazione.

7.– Ascritta la disposizione censurata alla categoria delle leggi-provvedimento, occorre valutare se essa rispetti i limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale e, in primo luogo, quello della ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 85 del 2013, n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 429 del 1995).

Si deve premettere, al riguardo, che queste leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sentenze n. 85 del 2013; in senso conforme sentenze n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997), con l'ulteriore precisazione che «tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia […] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)» (sentenza n. 137 del 2009; in senso conforme sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007).

7.1.− Per applicare questi criteri di scrutinio al caso di specie, occorre prendere le mosse dalle finalità enunciate dalla norma, al di là dell'eventuale intento, attribuito al legislatore storico, di interferenza con la funzione giurisdizionale.

Al riguardo, la disposizione è esplicita: essa, «al dichiarato fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione» (amministrativa), si propone di ricondurre ad equità i rapporti economici con i concessionari. Inoltre, di «una risoluzione equitativa» della controversia parlano anche i lavori preparatori e, in particolare, la «nota di lettura» del 20 marzo 2012 citata dalle parti private.

Si tratta di una finalità di per sé non incongrua, ed anzi condivisibile, dal punto di vista sia dell'interesse pubblico alla riscossione delle entrate in questione, sia di quello privato dei concessionari, indubbiamente danneggiati dal prolungato stato di paralisi dell'azione amministrativa.

Ebbene, l'intervento sostitutivo della norma che in precedenza definiva la materia appare del tutto coerente con tali finalità. Esso non solo non può considerarsi irragionevole, ma, al contrario, è stato reso necessitato dall'inadempimento dell'amministrazione e dal suo espresso riconoscimento dell'impossibilità di individuare misure di salvaguardia diverse dal riequilibrio "interno" del rapporto concessorio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 16 febbraio 2012, resa in cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone; nello stesso senso, sentenza 11 marzo 2010, C-384/08, Attanasio Group), che ha escluso interventi sul mercato delle scommesse in una logica anticoncorrenziale.

Per concludere sul punto, si deve osservare che non è rilevante in questa sede la circostanza che la nuova disciplina, a differenza di quella abrogata, preveda la riduzione dei minimi garantiti solo in relazione ai rapporti «controversi» e quindi senza efficacia pro futuro: tale eventualità, lamentata dalle società concessionarie, non emerge, né potrebbe emergere,

dagli atti di rimessione, data la sua irrilevanza rispetto ai relativi giudizi.

In questi termini generali, pertanto, la censura non è fondata.

7.2.− Così ricostruita la natura e la ratio dell'intervento legislativo, emerge anche l'infondatezza, in questa parte, della censura di violazione degli artt. 24, primo comma, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio del giusto processo previsto dall'art. 6 della CEDU, atteso che, di per sé, il nuovo meccanismo di riequilibrio, analogamente a quello abrogato, non sottrae, né condiziona il potere decisorio del giudice (sentenze n. 160 del 2013, n. 137 e n. 94 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 397 del 1994).

7.3.− È al contrario fondata la questione di costituzionalità, laddove si censura lo sbarramento del cinque per cento alla riduzione delle somme dovute dai concessionari, sbarramento su cui in realtà si incentrano le osservazioni del rimettente.

Lo stesso quadro, sia finalistico che strumentale, fin qui delineato, evidenzia la irragionevolezza di questa parte della disposizione.

Esiste, infatti, una evidente rottura della consequenzialità logica fra la pretesa di pervenire ad un equilibrato riassetto delle prestazioni economiche dei concessionari e la fissazione del tetto in modo apodittico, prescindendo cioè da quell'attenta e ponderata valutazione delle mutate circostanze di fatto (i pacifici minori introiti conseguenti all'evoluzione in senso concorrenziale del mercato delle scommesse ippiche), che costituiva la premessa indispensabile della determinazione delle modalità di salvaguardia e che rimane non meno indispensabile per l'applicazione del nuovo meccanismo di riequilibrio.

Questa carenza è del resto riconosciuta nella citata «nota di lettura» del 20 marzo 2012, ove si legge: «Per quanto riguarda la definizione delle controversie di cui al comma 5, lettera b), si evidenzia che esse non siano esenti da possibili riflessi di natura finanziaria, rispetto ai quali sarebbe utile disporre di una stima».

Al riguardo questa Corte, ha precisato che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento va valutata in relazione al loro specifico contenuto e che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenze n. 85 del 2013, n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995), criteri e modalità che è sufficiente siano comunque desumibili dalla norma stessa in base agli ordinari strumenti ermeneutici (sentenze n. 85 del 2013 e n. 270 del 2010).

Ebbene, dalla norma impugnata (e anche dagli atti parlamentari) non emergono le ragioni che inducono a ritenere il tetto congruente con l'obiettivo prefissato dallo stesso legislatore, e cioè – si ripete − la riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità.

8.− Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, lettera b), del decreto-legge n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «non superiore al 5 per cento».

Restano assorbite le altre censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, lettera b), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, limitatamente alle parole «non superiore al 5 per cento».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.