CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **200/2014** (ECLI:IT:COST:2014:200)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASSESE** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **10/06/2014**; Decisione del **09/07/2014**
Deposito del **16/07/2014**; Pubblicazione in G. U. **23/07/2014**
Norme impugnate: Art. 10, c. 9°, del decreto legge 02/03/2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 26/04/2012, n. 44.
Massime: **38080**
Atti decisi: **ord. 251/2012**

SENTENZA N. 200

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 9, 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, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, promosso dal Tribunale amministrativo regionale

del Lazio nel procedimento vertente tra la società HBG Connex spa e il Ministero dell'economia e delle finanze − Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con ordinanza del 26 luglio 2012, iscritta al n. 251 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione della società HBG Connex spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Annalisa Lauteri e Luigi Medugno per la società HBG Connex spa e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanza del 26 luglio 2012, iscritta al n. 251 del registro ordinanze 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, «nella parte in cui […] fissa (attraverso la modifica dell'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011) al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6% sulla parte di vincita eccedente € 500».

1.1.– Premette, in punto di fatto, il giudice rimettente che:

− l'art. 12, comma 1, lettera l), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77, nel prevedere l'avvio della sperimentazione delle videolotterie, aveva affidato all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (di seguito «AAMS») il compito di definire, tra l'altro, «il prelievo erariale unico applicabile con una aliquota massima non superiore al 4 per cento delle somme giocate, con la possibilità di graduare, nel tempo, le percentuali di tassazione in modo crescente, per favorire le fasi di avvio dei nuovi sistemi di gioco»;

− in attuazione di tale disposizione l'AAMS, con decreto direttoriale del 6 agosto 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2 agosto 2009, n. 186, aveva stabilito, all'art. 4, che agli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera b), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), d'ora innanzi «TULPS», collegati in rete, si applicasse un prelievo erariale unico, dovuto dal soggetto titolare della concessione e fissato in misura del 2 per cento delle somme giocate per gli anni 2009, 2010 e 2011, del 3 per cento per l'anno 2012 e del 4 per cento per il 2013;

− era successivamente intervenuto il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale aveva stabilito, all'art. 2, comma 3, che «Il Ministero dell'economia e delle finanze − Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con propri decreti dirigenziali adottati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emana tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo tra l'altro introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea, adottare nuove modalità di gioco del Lotto nonché dei giochi numerici a totalizzazione nazionale, variare

l'assegnazione della percentuale della posta di gioco a montepremi ovvero a vincite in denaro, la misura del prelievo erariale unico, nonché la percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per quella dei punti vendita»;

– in attuazione di tale disposizione l'AAMS, con decreto direttoriale del 12 ottobre 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 14 novembre 2011, n. 265, aveva quindi stabilito, all'art. 5, che «La misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è variata come segue: a) a decorrere dal 1° gennaio 2012 si applica un prelievo del 4 per cento sull'ammontare delle somme giocate e una addizionale pari al 6 per cento sulla parte della vincita eccedente euro 500; b) a decorrere dal 1° gennaio 2013, ferma l'addizionale sulle vincite eccedenti l'importo di 500 euro, il prelievo sull'ammontare delle somme giocate è del 4,5 per cento» (comma 1), e che «I prelievi sulle vincite di cui al comma 1 sono trattenuti all'atto del pagamento delle stesse e sono versati dal concessionario unitamente al primo versamento utile della quota della raccolta del gioco dovuta all'erario. Con successivo decreto direttoriale sono previste disposizioni attuative per l'applicazione del presente comma, anche al fine di stabilire procedure e modalità di controllo e verifica degli adempimenti» (comma 3);

– con il successivo decreto direttoriale del 16 dicembre 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 31 dicembre 2011, n. 304, l'AAMS aveva previsto, all'art. 1, comma 1, che «Al fine di dare applicazione all'addizionale pari al 6 per cento […], i concessionari della rete telematica […] richiedono ad AAMS, entro il 20 gennaio 2012, l'avvio del processo di verifica di conformità necessario all'adeguamento dei sistemi di gioco e provvedono alla consegna di tutta la documentazione e delle componenti hardware e software necessarie», e, all'art. 1, comma 2, che «Fino alla conclusione dei necessari aggiornamenti tecnici dei sistemi di gioco […], l'addizionale di cui al comma 1, è applicata dal concessionario all'atto del pagamento della vincita al giocatore»;

– tutti i concessionari avevano rappresentato all'AAMS l'impossibilità di procedere all'applicazione dell'addizionale, poiché i sistemi di gioco non consentivano la rilevazione delle singole vincite in tempo reale;

– l'AAMS, con nota del 20 dicembre 2011, aveva quindi indicato le modifiche da apportare ai sistemi entro il termine ultimo del 20 gennaio 2012; con la successiva nota del 30 dicembre 2011 aveva disposto che «al fine di dare attuazione a quanto previsto nei citati decreti direttoriali, non si può che interpretare il disposto normativo riferendo l'applicazione dell'addizionale prevista al valore nominale dei ticket emessi e portati all'incasso», così sostituendo la ritenuta sulle vincite con una diversa ritenuta da applicare sull'importo nominale dei ticket; con nota del 2 gennaio 2012 aveva invece ribadito la necessità di procedere alla ritenuta sulle vincite, purché «vengano messi a disposizione dell'Amministrazione i dati necessari per consentire un adeguato riscontro dell'applicazione dell'addizionale medesima»;

– la società ricorrente aveva quindi impugnato, chiedendone l'annullamento, il citato decreto direttoriale del 12 ottobre 2011, nella parte concernente la variazione della misura del prelievo erariale unico e ogni altro atto presupposto, conseguente e/o connesso, lamentando, in primo luogo, l'irragionevolezza e l'incongruità del termine del 20 gennaio 2012, come espressamente ammesso anche dalla Società generale d'informatica spa (d'ora innanzi «SOGEI»), partner tecnologico dell'AAMS, secondo cui «le modifiche da apportare ai sistemi in essere sono tante e tali che si potrà iniziare ad attivare il procedimento di messa in esercizio dei nuovi sistemi non prima del 1° luglio 2012»; nonché, in secondo luogo, la violazione dell'art. 23 Cost., dell'art. 12, comma 1, del d.l. n. 39 del 2009 e del decreto direttoriale n. 30200 del 6 agosto 2009, poiché la disposta variazione della misura del prelievo erariale unico sarebbe priva del necessario fondamento legislativo;

− con l'ordinanza n. 300 del 25 gennaio 2012 era stata accolta la domanda cautelare, sul presupposto dell'esistenza del fumus boni iuris di entrambe le censure sollevate dalla ricorrente;

− il legislatore era in seguito intervenuto con l'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012, secondo cui: «Le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare le maggiori entrate di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono quelle di cui al decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011. Conseguentemente, nel predetto decreto direttoriale: a) all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, le parole: "31 dicembre" sono sostituite dalle seguenti: "1º settembre"; b) all'articolo 3, commi 1 e 2, le parole: "31 dicembre" sono sostituite dalle seguenti: "1º luglio"; c) all'articolo 5, comma 3, dopo le parole: "I prelievi sulle vincite di cui al comma 1" sono inserite le seguenti: "a decorrere dal 1º settembre 2012"»;

− la ricorrente aveva quindi impugnato con motivi aggiunti la nota dell'AAMS dell'8 maggio 2012, secondo cui l'importo dell'addizionale del 6 per cento «a decorrere dal 1° settembre 2012 è trattenuto all'atto del pagamento della vincita eroganda e versato dal concessionario unitamente al primo versamento utile», e «non sarà consentito il funzionamento dei sistemi di gioco che, al primo settembre 2012, risulteranno non conformi alle disposizioni vigenti»;

− con tali motivi aggiunti aveva lamentato, in primo luogo, l'illegittimità derivata dell'atto impugnato per incostituzionalità dell'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012 per violazione degli artt. 3, 23 e 97 Cost., e la violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, nel testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008, n. 130 in tema di giusto processo, dovendosi qualificare la norma censurata come legge-provvedimento, adottata in pendenza di giudizio per sanare la carenza di copertura legislativa dell'addizionale del 6 per cento e al solo scopo di frustrare le aspettative di giustizia della parte ricorrente; nonché, in secondo luogo e nella parte in cui vieta il funzionamento dei sistemi di gioco che alla data del 1° settembre 2012 dovessero risultare non conformi alle disposizioni vigenti, per violazione dell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011 e dell'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012, non essendo state ancora introdotte le disposizioni attuative previste dall'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'AAMS 12 ottobre 2011, e attesa l'impossibilità tecnica di adeguare i terminali entro la data fissata, con grave pregiudizio all'interesse pubblico alla continuità del servizio.

1.2.− Dopo avere così ricostruito i fatti di causa, il giudice a quo rammenta la pacifica ammissibilità del suo potere di sollevare questione di legittimità costituzionale anche in sede cautelare, sia quando non provveda sulla relativa domanda, sia quando conceda la misura interinale, a condizione, però, che quest'ultima venga accordata sulla base di ragioni che non «prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa».

Ricorda, poi, come la giurisprudenza costituzionale e amministrativa sia ormai consolidata, in punto di compatibilità costituzionale delle 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 di

quest'ultima alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale e alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale del ricorrente costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge medesima.

Alla luce di tali considerazioni, il TAR ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012, nella parte in cui − «nonostante le "difficoltà tecniche che rendono, allo stato, impossibile l'adempimento imposto ai concessionari dagli atti impugnati, con evidenti conseguenze pregiudizievoli in danno di essi", evidenziate nella suddetta ordinanza cautelare n. 300 del 2012 e ribadite dalla società ricorrente con i motivi aggiunti, ove sono stati illustrati i ritardi imputabili all'Amministrazione nella fase di omologazione delle necessarie modifiche tecnologiche dei sistemi − fissa (attraverso la modifica dell'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011) al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6 % sulla parte della vincita eccedente € 500».

1.3.− In punto di rilevanza, il TAR Lazio precisa che, chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare proposta con motivi aggiunti, ritiene «decisivo» il contenuto della nota impugnata, nella parte in cui afferma che «non sarà consentito il funzionamento dei sistemi di gioco che, al primo settembre 2012, risulteranno non conformi alle disposizioni vigenti».

Il Tribunale mostra di non condividere la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la nota in parola non avrebbe carattere provvedimentale, perché le verifiche di conformità delle modifiche tecnologiche da apportare ai sistemi hardware e software «sono per legge demandate al partner tecnologico SOGEI».

Sarebbe infatti evidente l'immediata lesività della nota, perché con essa l'AAMS avrebbe interpretato la norma censurata nel senso della impossibilità di differire il termine del 1° settembre 2012 e contestualmente diffidato i concessionari dal continuare a svolgere la propria attività, se a tale data non avessero conformato i propri sistemi alle disposizioni vigenti.

1.4.− In punto di non manifesta infondatezza della questione, il giudice a quo ritiene, in primo luogo, che la norma censurata, nel fissare al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione dell'addizionale del 6 per cento, si ponga in contrasto col principio di ragionevolezza, perché il d.l. n. 16 del 2012 è entrato in vigore solo nel mese di marzo 2012 e il termine fissato dal legislatore sarebbe assolutamente insufficiente per realizzare le necessarie modifiche tecnologiche dei sistemi, procedere alla loro installazione e ottenerne l'omologazione, specie se si considera che i tempi per quest'ultima non dipendono dal concessionario ma dalla SOGEI.

In particolare, secondo il TAR Lazio, assumerebbero rilevanza decisiva: a) la circostanza, non contestata dall'AAMS, che alla data del deposito del ricorso (7 luglio 2012) la società ricorrente fosse ancora in attesa dell'omologazione; b) il fatto che l'Avvocatura generale dello Stato, nella memoria depositata in data 21 luglio 2012, abbia confermato che le verifiche di conformità sono per legge demandate alla SOGEI, partner tecnologico dell'amministrazione; c) la circostanza che la parte ricorrente alla camera di consiglio del 25 luglio 2012 abbia confermato, con dichiarazione resa a verbale, il mancato completamento del procedimento di omologazione; d) la circostanza che non sia stato ancora adottato il decreto direttoriale previsto dall'art 5, comma 3, del decreto 12 ottobre 2011.

Il rimettente osserva, poi, che la mancata correlazione del termine di avvio dell'applicazione dell'addizionale alla conclusione del procedimento di omologazione renderebbe la legge-provvedimento in esame incoerente con gli interessi pubblici da perseguire, perché il blocco dell'attività dei concessionari non in regola alla data del 1° settembre 2012 determinerebbe notevoli pregiudizi economici non solo per costoro ma anche per l'erario.

2.– Si è costituita la società HBG Connex spa, ricorrente nel giudizio principale, con atto di intervento depositato nella cancelleria della Corte il 23 ottobre 2012.

2.1.– Anche la parte privata premette una breve ricostruzione di fatto della vicenda che ha dato origine al giudizio a quo, evidenziando, in particolare, come i concessionari avessero più volte segnalato all'amministrazione l'impossibilità di procedere all'applicazione dell'addizionale, se non previo adeguamento dei sistemi di gioco e loro omologazione da parte della SOGEI.

2.2.– In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, la società interveniente fa proprie le argomentazioni poste alla base dell'ordinanza di rimessione, sottolineando, peraltro, come alla data della memoria i procedimenti di omologazione non si siano ancora conclusi.

3.– Con memoria depositata il 4 dicembre 2012 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.

3.1.– Dopo avere ripercorso il contenuto dell'ordinanza di rimessione, la difesa dello Stato eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per avere il giudice a quo omesso di verificare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, a una soluzione conforme a Costituzione. Il rimettente, infatti, affermerebbe chiaramente che la norma denunciata è suscettibile di diverse interpretazioni tali da fare ritenere illegittima quella fornita da AAMS, ma tali interpretazioni alternative il TAR Lazio avrebbe omesso di fornire.

3.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce poi l'inammissibilità della questione sul rilievo che con l'ordinanza n. 2704 del 25 luglio 2012, coeva a quella di rimessione della questione di legittimità costituzionale, il TAR Lazio ha accolto l'istanza cautelare avanzata con i motivi aggiunti, sospendendo l'efficacia della nota impugnata. In tal guisa il Tribunale avrebbe definitivamente consumato il potere cautelare sul provvedimento impugnato.

3.3.– Con un'ulteriore eccezione la difesa dello Stato sostiene che «il sindacato costituzionale sulla c.d. legge provvedimento presuppone la formazione di un giudicato che, nella specie, non esiste». Qualora si ritenesse che la mera pendenza di un ricorso impedisca l'approvazione di una legge, «ciò si risolverebbe in un inammissibile vulnus delle prerogative legislative, con l'introduzione di un limite nuovo, non codificato, all'esercizio della relativa funzione». Di qui l'inammissibilità, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, della questione.

3.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta, poi, la sua rilevanza, dal momento che il TAR avrebbe potuto sollevare la questione di legittimità costituzionale, solo qualora avesse escluso la sussistenza di tutti i vizi di legittimità denunciati.

Sotto altro profilo, il giudice rimettente avrebbe immotivatamente trascurato la tesi, secondo cui la nota impugnata con motivi aggiunti non ha valore provvedimentale, risolvendosi in un mero richiamo ai concessionari al rispetto della disciplina vigente.

3.5.– Nel merito, la questione, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, è manifestamente infondata.

Il decreto direttoriale del 12 ottobre 2011 aveva disposto la tassazione del 6 per cento sulla parte di vincite eccedente euro 500 a decorrere dal 1° gennaio 2012. La norma impugnata, modificando l'art. 5, comma 3, del menzionato decreto, ha differito tale data al 1° settembre 2012.

Considerato che i concessionari sono responsabili degli adeguamenti tecnici da apportare ai sistemi per consentire l'applicazione del prelievo, la norma in esame, che ha prorogato di ben nove mesi l'entrata in vigore di quest'ultimo, sarebbe tutt'altro che irragionevole, avendo

concesso un congruo periodo di dilazione a fronte dei problemi tecnici rilevati anche dal giudice amministrativo, e risponderebbe alla urgente finalità di assicurare maggiori entrate all'erario.

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanza del 26 luglio 2012, iscritta al n. 251 del registro ordinanze 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, «[…] nella parte in cui fissa (attraverso la modifica dell'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011) al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6% sulla parte di vincita eccedente € 500».

Il rimettente riferisce di essere stato adito dalla società HBG Connex spa, concessionaria per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito, per l'annullamento dei provvedimenti con cui l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (d'ora innanzi «AAMS») ha disposto la variazione della misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera b), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), d'ora innanzi «TULPS», e previsto che l'applicazione dell'addizionale del 6 per cento sulla parte di vincita eccedente euro 500, a decorrere dal 20 gennaio 2012, sia trattenuta all'atto del pagamento della vincita medesima e corrisposta dal concessionario unitamente al primo versamento utile. Riferisce altresì il TAR Lazio che la ricorrente lamenta, in primo luogo, l'irragionevolezza e l'incongruità del termine fissato, e, in secondo luogo, la violazione dell'art. 23 Cost., in relazione all'art. 12, comma 1, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77, e al decreto direttoriale n. 30200 del 6 agosto 2009, poiché la disposta variazione della misura del prelievo erariale unico sarebbe priva del necessario fondamento legislativo.

Nel corso del giudizio a quo, sospesi in via cautelare i provvedimenti impugnati, è intervenuta la norma sospettata d'incostituzionalità, la quale, ascrivibile secondo il rimettente alla categoria delle leggi-provvedimento, avrebbe legificato il decreto del direttore generale dell'AAMS del 12 ottobre 2011, con cui, in particolare, è stata disposta l'applicazione dell'addizionale in questione, e fissato al 1° settembre 2012 la sua decorrenza iniziale.

In forza di tale norma l'Amministrazione, con nota dell'8 maggio 2012, ha fatto presente ai concessionari che l'importo dell'addizionale «a decorrere dal 1° settembre 2012 è trattenuto all'atto del pagamento della vincita eroganda e versato dal concessionario unitamente al primo versamento utile», e che «non sarà consentito il funzionamento dei sistemi di gioco che, al primo settembre 2012, risulteranno non conformi alle disposizioni vigenti».

Sospesa anche questa nota impugnata con motivi aggiunti, il Tribunale rimettente ha quindi sollevato questione di legittimità costituzionale della norma sopravvenuta.

2.− In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità genericamente sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri per avere il giudice a quo omesso di verificare la possibilità di interpretare la norma censurata in maniera conforme a Costituzione, non avendo la difesa dello Stato indicato quale sarebbe l'interpretazione omessa dal

rimettente, e ciò soprattutto a fronte di un dato normativo non perspicuo, come si vedrà in prosieguo.

3.– L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce poi l'inammissibilità della questione sul rilievo che con l'ordinanza n. 2704 del 25 luglio 2012, coeva a quella di rimessione della questione di legittimità costituzionale, il TAR rimettente, nell'accogliere l'istanza cautelare presentata con motivi aggiunti, ha sospeso l'efficacia della nota impugnata e fissato l'udienza di trattazione del merito, consumando il potere cautelare.

Anche tale eccezione non può essere accolta.

Essa si basa sulla tradizionale giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, perché non si verifichi l'esaurimento del potere cautelare del rimettente, con conseguente inammissibilità della questione di costituzionalità per irrilevanza nel giudizio a quo (ordinanze n. 150 del 2012 e n. 307 del 2011), è necessario che il provvedimento cautelare sia «interinale» (ordinanza n. 128 del 2010), ovvero «ad tempus» (ordinanza n. 211 del 2011), o ancora «provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale» (ordinanza n. 236 del 2010).

Calando tali principi nel giudizio amministrativo, come strutturato prima della riforma introdotta dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), si è poi affermato che, «se il giudice amministrativo solleva la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al merito del ricorso, contestualmente alla decisione, senza alcuna riserva, di accoglimento o di rigetto sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la questione risulta, per un verso, non rilevante nell'autonomo contenzioso sulla misura cautelare − esauritosi con la relativa pronuncia −, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l'organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio» (sentenza n. 451 del 1993).

Senonché nel nuovo processo amministrativo la concessione della misura cautelare, ai sensi dell'art. 55, comma 11, del decreto legislativo n. 104 del 2010, comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale non è intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo ora il giudice provvisto di piena potestà decisoria. La questione, quindi, deve considerarsi rilevante.

4.– Ancora in via preliminare, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il ricorso sarebbe inammissibile perché «il sindacato costituzionale sulla c.d. legge provvedimento presuppone la formazione di un giudicato», non ricorrente nel caso di specie.

L'eccezione, che attiene in realtà al merito, è infondata, perché, in ogni caso, tra i limiti che tale genere di norme incontra vi è, oltre al rispetto del giudicato, anche quello della non interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale in corso (sentenze n. 85 del 2013, n. 137 e n. 94 del 2009 e n. 267 del 2007).

5.– Non fondata è anche l'eccezione d'inammissibilità per avere il rimettente omesso di scrutinare l'esistenza dell'ulteriore vizio di legittimità lamentato dalla ricorrente con i motivi aggiunti e relativo al divieto di svolgimento dell'attività di raccolta in caso di mancato rispetto del termine fissato, il che determinerebbe, nella prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, un difetto di rilevanza della questione, posto che il giudice di merito potrebbe definire la

controversia sull'atto impugnato senza fare applicazione della norma sospettata d'incostituzionalità.

Questa Corte ha costantemente affermato che spetta al giudice del merito stabilire l'ordine logico delle questioni sottoposte al suo giudizio (si vedano, tra le altre, sentenze n. 272 del 2007, n. 257 del 1996, n. 412 del 1995, n. 213 e n. 173 del 1994), salvo i casi di stretta pregiudizialità logica (ordinanze n. 158 del 2013, n. 73 del 2011 e n. 96 del 2010).

Alla stregua di tali principi, la valutazione effettuata dal rimettente, che ha implicitamente ritenuto il motivo relativo alla decorrenza temporale logicamente pregiudiziale rispetto a quello relativo al divieto di svolgimento dell'attività di raccolta in caso di mancato rispetto del termine medesimo, non è meritevole di censura.

6.– La difesa dello Stato ha infine eccepito l'inammissibilità del ricorso, perché la nota impugnata con motivi aggiunti non avrebbe valore provvedimentale ma meramente interpretativo, e quindi difetterebbe l'interesse ad agire.

Anche questa eccezione non è fondata.

È noto che «il riscontro dell'interesse ad agire "e la verifica della legittimazione delle parti sono rimessi alla valutazione del giudice rimettente, attenendo entrambi alla rilevanza dell'incidente di costituzionalità e non sono suscettibili di riesame ove sorretti da una motivazione non implausibile" (sentenze n. 50 del 2007, n. 173 del 1994, n. 124 del 1968, n. 17 del 1960). Non rientra, infatti, tra i poteri di questa Corte "quello di sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio a quo, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti" (sentenza n. 62 del 1992)» (sentenza n. 270 del 2010), ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile (sentenza n. 41 del 2011).

Ebbene, non è implausibile la motivazione dell'ordinanza di rimessione laddove ravvisa l'interesse della ricorrente all'impugnazione sulla base dell'ultima parte della nota impugnata, con cui l'amministrazione diffida i concessionari dalla prosecuzione dell'attività alla data del 1° settembre 2012, in mancanza di modifica dei sistemi di gioco.

7.– Nel merito, il rimettente, previo inquadramento della norma sospettata d'incostituzionalità nel novero delle leggi-provvedimento, ritiene che essa − nel fissare al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione dell'addizionale del 6 per cento sul prelievo erariale unico − violi il principio di ragionevolezza, perché il d.l. n. 16 del 2012 è entrato in vigore solo nel mese di marzo 2012 e il termine assegnato sarebbe insufficiente per realizzare le modifiche tecnologiche dei sistemi, necessarie per la concreta applicazione dell'addizionale e realizzabili non dai concessionari ma dalla Società generale d'informatica spa (d'ora innanzi «SOGEI»), partner tecnologico dell'AAMS.

La disposizione, comportando il rischio di blocco dell'attività dei concessionari e il mancato introito delle somme da questi dovute allo Stato, inciderebbe anche sul principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Le due censure, in quanto strettamente connesse, vanno esaminate congiuntamente.

7.1.– Può tralasciarsi la questione della natura provvedimentale della norma censurata poiché i parametri invocati e le censure sviluppate dal rimettente prescindono da tale qualificazione.

Nella prospettazione del TAR il termine fissato dalla disposizione in esame sarebbe perentorio, come si desumerebbe dal drastico effetto sanzionatorio conseguente al mancato adeguamento tecnico dei sistemi di gioco.

7.2.– La ricostruzione del quadro normativo di riferimento e della relativa vicenda amministrativa, anche in relazione agli sviluppi successivi all'ordinanza di rimessione, induce a ritenere non corretto l'assunto del rimettente.

In attuazione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, l'AAMS, con il decreto direttoriale del 12 ottobre 2011, aveva stabilito, all'art. 5, comma 1, lettera a), l'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dell'addizionale sul prelievo erariale unico pari al 6 per cento sulla parte delle vincite eccedenti euro 500 ottenute mediante gli apparecchi di gioco di cui all'art. 110, comma 6, lettera b), del TULPS.

Al comma 3 dello stesso art. 5, per quanto qui rileva, si era poi disposto che «Con successivo decreto direttoriale sono previste disposizioni attuative per l'applicazione del presente comma, anche al fine di stabilire procedure e modalità di controllo e verifica degli adempimenti», clausola, questa, nella sostanza analoga a quella posta dal comma 2, lettera a), del citato art. 5, dettata per i diversi apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS, secondo cui «a decorrere dal 1 gennaio 2012 e fino al 31 dicembre 2012, al fine di consentire i necessari adeguamenti tecnologici dei suddetti apparecchi, necessari per dare attuazione alla variazione della quota destinata alle vincite di cui alla successiva lettera b), si applica un prelievo dell'11,80 per cento sull'ammontare delle somme giocate».

Nessuna sanzione era dunque ricollegata allo spirare del termine fissato, e di sanzioni non vi è traccia neanche nel d.l. n. 16 del 2012, che, nel recepire l'intero decreto direttoriale, ivi compresa la previsione di necessarie disposizioni attuative al fine di consentire la modifica dei sistemi di gioco e la conseguente applicabilità dell'addizionale, ha spostato al 1° settembre 2012 il termine di decorrenza del tributo.

È con la successiva nota direttoriale dell'8 maggio 2012, adottata in presunta attuazione della norma primaria e la cui efficacia è stata sospesa dal giudice a quo, che l'amministrazione, nel ribadire il termine fissato dal legislatore, ha prospettato la misura del blocco dei sistemi di gioco in caso di mancato loro adeguamento.

Con decreto direttoriale del 6 giugno 2014, prodotto in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato, l'amministrazione, dato atto della compiuta omologazione dei sistemi di gioco ad opera della SOGEI, nel mese di marzo del 2014, e considerati pertanto «realizzati tutti i presupposti di natura tecnica che hanno sino ad oggi ostacolato la concreta decorrenza applicativa del nuovo prelievo erariale addizionale», ha infine previsto l'obbligo dei concessionari di procedere al suo versamento «a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data di deposito della sentenza della Corte costituzionale».

Quest'ultimo provvedimento rende manifesta la consapevolezza dell'amministrazione della prevalenza logica e giuridica dell'omologazione dei sistemi di gioco rispetto al termine, come si evince non solo dalla eliminazione della sanzione ma anche dal complesso motivazionale, tutto incentrato sull'aspetto tecnico del necessario adeguamento dei terminali.

In effetti, la disciplina legislativa, pur fissando un termine, pone l'accento sulla modifica dei sistemi di gioco, preoccupandosi di rinviare − come si è detto − ad una apposita e futura regolamentazione attuativa. Ciò rende evidente, da un lato, come il dato tecnico-fattuale della omologazione sia presupposto necessario per la nascita dell'obbligazione tributaria, e, dall'altro, come il termine abbia una sua rilevanza funzionale, e più precisamente dilatoria, solo nel caso – rivelatosi del tutto irrealistico – di omologazione anteriore, divenendo invece formalmente e sostanzialmente irrilevante nel caso contrario, sino al punto di non essere stato neppure preso in considerazione nel decreto con cui l'amministrazione ha finalmente portato a conclusione l'annosa e complessa vicenda.

Così ricostruito il quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 9, del d.l. n. 16 del 2012 non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 9, 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, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2014.

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.