

La Corte costituzionale ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal T.a.r. per il Lazio in relazione ai canoni di ragionevolezza e di libertà di iniziativa economica, della norma della legge di stabilità del 2014 che ha consentito la proroga delle concessioni già scadute del gioco del bingo, al contempo elevando gli importi dovuti dai concessionari. La motivazione di non fondatezza, tuttavia, si chiude con un severo rimprovero al legislatore, a causa della complessiva instabilità del sistema.

Corte costituzionale, sentenza 29 marzo 2021, n. 49 – Pres. Coraggio, Red. Amato

Giochi e scommesse – Giochi d’azzardo – Sale bingo – Proroga tecnica delle concessioni e aumento dei canoni dovuti – Dedotto contrasto con il principio di ragionevolezza e la libertà di iniziativa economica – Questioni non fondate di costituzionalità

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 – che ha differito al 30 settembre 2018 il termine entro il quale l’Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e ha elevato gli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica –, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi due in relazione agli artt. 16, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), in quanto la ratio delle disposizioni censurate, volte ad allineare la situazione dei precedenti concessionari a quella di coloro che saranno i nuovi titolari di concessioni, porta a ritenere non irragionevole che il legislatore provveda ad adeguamenti nel tempo che rispondono ad una migliore valorizzazione delle risorse pubbliche, risultando d’altra parte sostenibili per gli interessati, e considerando, altresì, che nella specie, trattandosi di rapporti concessori ormai già esauriti, non è invocabile una tutela dell’affidamento, connessa alla durata dell’ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte costituzionale ha ritenuto che la proroga tecnica delle concessioni per le sale bingo, insieme all’aumento dei canoni dovuti dai concessionari già titolari del rapporto concessorio, non viola i principi di ragionevolezza e di libertà di iniziativa economica (artt. 3 e 41 Cost.), come declinati anche a livello europeo attraverso le norme della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE).

Le questioni erano state sollevate con due coeve ordinanze del T.a.r. per il Lazio, sezione II, nn. 4021 e 4022 del 26 marzo 2019 (oggetto della News US n. 116, del 28 ottobre 2019, cui si rimanda per ampi approfondimenti di dottrina e di giurisprudenza), a margine di altrettanti contenziosi che sono originati dall’applicazione, da parte dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, della disciplina dettata dall’art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014).

II. – In base alla disposizione che ha formato oggetto della questione di costituzionalità, l’Agenzia è chiamata a procedere alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo “entro il 30 settembre 2018” (termine, nel frattempo, e da ultimo, prorogato al 31 marzo 2023: cfr. art. 1, comma 1160, della legge n. 178 del 2020), previa elevazione degli importi dovuti dai concessionari uscenti, ormai operanti in regime di proroga, che intendano partecipare al bando di gara.

Secondo il giudice *a quo*, tale previsione (che, in particolare, ha comportato l’innalzamento ad euro 7.500,00 e ad euro 3.500,00 degli importi dovuti mensilmente da parte dei concessionari, a fronte di importi precedenti che erano fissati in euro 5.000,00 ed in euro 2.500,00, rispettivamente per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni ovvero per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni) finiva con l’impedire, agli operatori del settore già titolari di concessione, di svolgere precisi calcoli in ordine alla convenienza della proroga tecnica e conseguentemente di compiere scelte consapevoli sul piano economico.

III. – La Corte, dopo aver precisato che i dubbi di costituzionalità sollevati dal T.a.r. per il Lazio si appuntano solo sul carattere ritenuto sproporzionato, arbitrario e irragionevole dell’incremento disposto dall’art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017 (senza quindi attenere, più in generale, alla previsione di onerosità delle concessioni, da attribuirsi ovvero già attribuite), con la seguente motivazione argomenta la non fondatezza delle questioni sollevate:

- a) preliminarmente, viene esclusa la restituzione degli atti al giudice *a quo*, nonostante che, successivamente alle due ordinanze di rimessione, l’art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 sia stato più volte modificato; al riguardo:
 - a1) lo *ius superveniens*, a partire dall’art. 1, comma 1096, della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio per il 2019), ha più volte spostato in avanti il termine di proroga delle concessioni, allargando via via il perimetro temporale delle proroghe (sono state, quindi, comprese dapprima le concessioni scadute entro il 2019, poi quelle scadute entro il 2020: cfr. art. 24 del decreto-legge n. 124 del 2019, convertito in legge n. 157 del 2019);
 - a2) da ultimo, a seguito dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, è stata sospesa l’attività delle sale bingo e, con essa, pure il pagamento dei canoni di concessione (cfr. art. 69 del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito in legge n. 27 del 2020), con successivo rinvio della data di pagamento dei canoni in scadenza (art. 18, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 23 del 2020, convertito in legge n. 40 del 2020); successivamente, l’attività delle sale bingo, temporaneamente ripresa a partire dal 15 giugno 2020, è stata nuovamente

sospesa su tutto il territorio nazionale a partire dal 26 ottobre 2020 e, allo stato, non è ancora ripresa;

- a3) infine, la legge n. 178 del 2020 ha previsto alcune agevolazioni per le modalità di pagamento, stabilendo, in particolare, che il pagamento dei canoni relativi al primo semestre 2021 può essere effettuato in misura ridotta (2.800 euro per ogni mese o frazione di mese superiore a quindici giorni, e 1.400 euro per ogni frazione di mese pari o inferiore a quindici giorni: cfr. art. 1, comma 1131), salvo il versamento della restante parte mediante rate mensili spalmate fino al 31 dicembre 2022 (così i commi 1132 e 1133); inoltre, in base al comma 1130, il termine per procedere alla gara per l'attribuzione delle nuove concessioni è stato ulteriormente differito al 31 marzo 2023;
- a4) in definitiva, precisa la Corte, gli interventi legislativi che si sono susseguiti nel 2020 sono *“volti ad agevolare il pagamento degli oneri concessori, senza eliminare l'obbligazione, né modificarne l'importo”*, e non hanno modificato la disposizione censurata sotto i profili per i quali ne è stata denunciata, dal T.a.r. per il Lazio, l'illegittimità costituzionale; di conseguenza, essi *“non rendono inattuali le valutazioni compiute dal rimettente”*, le cui censure *“non sono dunque scalfite dalle modifiche normative sopravvenute, che lasciano intatto il significato della disposizione censurata rispetto agli evidenziati profili di illegittimità costituzionale”*. In base a questo ragionamento viene pertanto esclusa la restituzione degli atti al giudice rimettente, in linea con il costante orientamento della Corte secondo cui *“non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque possa incidere su quella oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità richiede una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione e segnatamente della sua rilevanza e della non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale espressi dal giudice rimettente”* (sono richiamate: sentenza 9 aprile 2019, n. 79, in *Giur. cost.*, 2019, 963; sentenza 13 giugno 2018, n. 125, in *Giur. cost.*, 2018, 1374);
- b) nel merito, la motivazione della non fondatezza parte dalla considerazione che la disposizione censurata ha i caratteri della legge-provvedimento. In proposito, la Corte ricorda la propria giurisprudenza, affermando che:
- b1) le norme di tale natura *“non sono di per sé incompatibili con l'assetto costituzionale”* anche se, *“in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa”* (sono qui richiamate, *ex plurimis*: sentenza 23 giugno 2020, n. 116, in *Foro it.*, 2020, I, 3715, con note di G. D'AURIA e di DELLA

VALLE; sentenza 16 luglio 2019, n. 181, in *Giur. cost.*, 2019, 2109, con nota di SPUNTARELLI; sentenza 13 luglio 2017, n. 182, in *Giur. cost.*, 2017, 1705; sentenza 20 novembre 2013, n. 275, in *Foro it.*, 2014, I, 349; sentenza 21 giugno 2013, n. 154, in *Giur. cost.*, 2013, 2266; sentenza 9 maggio 2013, n. 85, in *Foro it.*, 2014, I, 441, con nota di ROMBOLI, in *Giur. cost.*, 2013, 1424, con note di ONIDA, PULITANÒ, BIN, SERENO, in *Rass. avv. Stato*, 2013, 1, 80, con nota di NORI, in *Ambiente*, 2013, 631, con nota di CAVANNA, ed in *Nuova giur. civ.*, 2013, I, 867, con nota di MAZZOTTA; sentenza 9 febbraio 2012, n. 20, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 395, con nota di GORLANI, in *Giur. it.*, 2012, 1998, con nota di SPUNTARELLI, in *Giur. cost.*, 2012, 200, con nota di SAPUTELLI, in *Le Regioni*, 2012, 558, con nota di CAMERLENGO, ed in *Giur. it.*, 2013, 780, con nota di SOBRINO; sentenza 22 luglio 2010, n. 270, in *Foro it.*, 2010, I, 2901, con nota di PALMIERI – PARDOLESI, in *Fallimento*, 2011, 145, con nota di FILIPPI, in *Giur. cost.*, 2010, 3251, con nota di LIBERTINI, in *Corriere giur.*, 2011, 787, con nota di MASTRORILLI, ed in *Riv. dir. comm.*, 2011, II, 217, con nota di SCARCIA; sentenza 18 luglio 2008, n. 288, in *Foro it.*, 2008, I, 3037; sentenza 29 ottobre 2002, n. 429, in *Foro it.*, 2003, I, 387, con nota di CERRI, in *Giur. it.*, 2003, 848, con nota di SPUNTARELLI, in *Giur. cost.*, 2002, 3230, con nota di PINELLI, ed in *Giur. cost.*, 2002, 4439, con nota di FALLETTA; sentenza 10 gennaio 1997, n. 2, in *Foro it.*, 1997, I, 368);

- b2) la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento deve essere “*valutata in relazione al loro specifico contenuto*”, dovendo “*risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione*” (in tal senso: sentenza n. 182 del 2017, cit., nonché sentenze nn. 85 e 275 del 2013, citt.), “*attraverso l’individuazione degli interessi oggetto di tutela e della ratio della norma desumibili dalla stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici*” (in tal senso: sentenza 27 luglio 2020, n. 168, in *Giur. cost.*, 2020, 1863, ed in *Diritto e giust.*, 28 luglio 2020, con nota di G. MARINO; sentenza n. 182 del 2017, cit.; sentenza n. 270 del 2010, cit.);
- c) nel caso di specie, la norma-provvedimento oggetto delle censure di costituzionalità supera il vaglio del giudizio della Corte, in riferimento all’art. 3 Cost., sulla base di quanto segue:
- c1) l’introduzione, nel 2013, dell’originaria disciplina della proroga tecnica si prefiggeva l’obiettivo “*di contemperare il principio di fonte comunitaria secondo il quale le concessioni pubbliche vanno attribuite ovvero riattribuite, dopo la loro scadenza, secondo procedure di selezione concorrenziale con l’esigenza di perseguire, in materia di concessioni di gioco per la raccolta del bingo, il tendenziale*

allineamento temporale di tali concessioni" (così l'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013);

- c2) in tale quadro, il pagamento del canone mensile per i concessionari in proroga tecnica *"risulta correlato alla possibilità di continuare a svolgere l'attività oggetto di concessione, nonostante la scadenza del relativo termine di efficacia e l'assenza di una nuova gara"*, così attribuendosi *"un vantaggio"* al concessionario in scadenza consentendogli di partecipare alla nuova procedura selettiva senza soluzione di continuità rispetto alla precedente attività;
- c3) si giustifica pertanto, anche *"in funzione di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle pubbliche risorse"*, il previsto incremento degli oneri a carico dei concessionari in proroga tecnica, dovendosi qui ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, sono legittimi gli interventi legislativi che adeguano i canoni di godimento dei beni pubblici, in quanto volti, in conformità agli artt. 3 e 97 Cost., a perseguire obiettivi di equità e razionalizzazione dell'uso di tali beni (*ex plurimis*: sentenza 27 gennaio 2017, n. 29, in *Dir. maritt.*, 2017, 743, con nota di PITTO, ed in *Rass. avv. Stato*, 2016, 4, 18, con nota di TRIOLO; sentenza 22 ottobre 2010, n. 302, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 1434, con nota di CASALINI, in *Guida enti locali*, 2011, 1, 48, con nota di VERNA, in *Dir. maritt.*, 2012, 1063, con nota di MELLEA, ed in *Riv. dir. navigaz.*, 2011, 355, con nota di GENNARI; sentenza 8 aprile 1997, n. 88, in *Foro it.*, 1997, I, 2053, con nota di PIOMBO);
- c4) nel caso di specie, *"il principio di onerosità delle nuove concessioni e – ciò che più rileva nel caso in esame – la tendenza all'incremento, anche significativo, dei canoni rispondono a queste finalità di sistema e costituiscono – nel quadro di un mercato intensamente regolato, come quello dei giochi e delle scommesse in denaro – un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa"* (in questo senso, sentenza 24 gennaio 2017, n. 16, in *Ambiente*, 2017, 203, con nota di SPINA);
- d) sulla base dell'istruttoria svolta, nel corso del giudizio, da parte della Corte stessa (ed evasa con relazione depositata dall'Ufficio parlamentare di bilancio), inoltre, emergono ulteriori argomenti a sostegno della non fondatezza, e segnatamente:
 - d1) pur dopo gli incrementi contestati, *"l'incidenza degli oneri concessori sulla redditività delle concessioni è rimasta, nel complesso, marginale"*, variando in misura compresa tra lo 0,75 e il 2,7 per cento rispetto alla raccolta;
 - d2) risulta, inoltre, una *"generalizzata adesione dei precedenti concessionari al regime di proroga"* e, al contempo, una *"sostanziale stabilità del numero degli stessi operatori a distanza di oltre sette anni dall'introduzione della relativa disciplina e di*

più di tre anni dall'incremento disposto dalla norma censurata", così avvalorandosi "sia la valutazione di convenienza economica effettuata dai concessionari che hanno aderito al regime di proroga tecnica, sia la sostenibilità dei relativi oneri economici";

- d3) è pur vero che, con la disposizione censurata, è stato abbandonato il precedente criterio di determinazione dei canoni (correlato alla base d'asta per le nuove concessioni), ma ciò – precisa la Corte – *"non è indice di arbitrarietà o irragionevolezza dell'incremento introdotto dalla disposizione censurata", ben potendo il legislatore provvedere "ad adeguamenti nel tempo che rispondono ad una migliore valorizzazione delle risorse pubbliche e risultano d'altra parte sostenibili per gli interessati";*
- e) viene poi dichiarata non fondata anche la questione incentrata sull'art. 41 Cost., pur ricordandosi che l'efficacia della disciplina transitoria introdotta dalla legge n. 147 del 2013 si è protratta a seguito degli interventi normativi successivi e ha *"impedito sinora la realizzazione degli obiettivi di efficienza, concorrenzialità e trasparenza che avevano ispirato l'adozione di una nuova disciplina delle concessioni per l'esercizio delle sale bingo";* pur tuttavia, la Corte osserva che:
- e1) in ogni caso, *"la valutazione sulla convenienza dell'adesione al regime di proroga tecnica e sulla futura partecipazione alla gara spetta pur sempre all'imprenditore",* al quale è rimessa la scelta di avvalersi della proroga, a fronte del pagamento del canone mensile, sulla base di un proprio calcolo economico;
- e2) quelli che vengono in considerazione sono *"rapporti concessori ormai esauriti, la cui efficacia viene eccezionalmente e temporaneamente 'conservata' dall'amministrazione",* rispetto ai quali *"non è invocabile una tutela dell'affidamento, connessa alla durata dell'ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali, poiché ciò è propriamente riferibile a rapporti concessori non ancora esauriti";*
- e3) più in generale, la Corte richiama *"l'incidenza di un rischio normativo, che è tipico di settori di mercato, come quello in esame, intensamente regolati per la presenza, in qualità di concedente, della pubblica amministrazione":* come già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, *"la pervasiva componente pubblicistica che caratterizza il settore dei giochi pubblici può giustificare l'imposizione di sacrifici o limitazioni, in funzione del perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla regolazione di queste attività imprenditoriali",* tanto più che, nel caso di specie, il rapporto concessorio, così proseguito in via transitoria, appare vistosamente derogare alle regole della concorrenza, accentuandosi, in tale prospettiva, *"il carattere pubblicistico del rapporto di concessione in questione e, con esso, la sua ancora maggiore attitudine a essere oggetto di interventi*

regolativi pubblici funzionali alla cura degli interessi per i quali le attività di raccolta e gestione dei giochi pubblici sono legittimamente riservate al monopolio statale" (sono qui richiamate: sentenza 31 marzo 2015, n. 56, in *Giur. cost.*, 2015, 488, con nota di R. CHIEPPA; sentenza n. 16 del 2017, cit.);

f) infine, la Corte respinge anche i dubbi di costituzionalità che il T.a.r. per il Lazio aveva argomentato sulla base degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 16, 20 e 21 della CDFUE (che riconoscono, rispettivamente, la libertà d'impresa e i principi di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione); sul punto la Corte:

f1) premette la propria *"competenza a vagliare eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alla Carta dei diritti dell'Unione"* (sono, in proposito, richiamate: sentenza 5 febbraio 2020, n. 11, in *Giur. cost.*, 2020, 144; sentenza 21 marzo 2019, n. 63, in *Giur. cost.*, 2019, 819, con nota di PAONESSA; sentenza 21 febbraio 2019, n. 20, in *Giur. cost.*, 2019, 226, con nota di REPETTO; sentenza 14 dicembre 2017, n. 269, in *Foro it.*, 2018, I, 405, con nota di SCODITTI, ed in *Giur. cost.*, 2017, 2925, con nota di SCACCIA);

f2) rimarca che *"le ragioni addotte a sostegno della lamentata lesione delle disposizioni della CDFUE interferiscono e si sovrappongono con i valori costituzionali dell'uguaglianza, della ragionevolezza e della libertà dell'iniziativa economica privata"*, posto che *"la tutela del principio di uguaglianza e della libertà di impresa avviene nella nostra Costituzione e nella CDFUE sulla base di formulazioni normative e di criteri interpretativi che possono ritenersi coincidenti"*;

f3) conclude, pertanto, nel senso che la non fondatezza dei dubbi incentrati sui parametri che rinviano alla normativa sovranazionale discende dalle medesime ragioni di non fondatezza dei parametri di cui agli artt. 3 e 41 Cost.;

g) pur dichiarando la non fondatezza delle questioni esaminate, la sentenza si conclude con un rimprovero al legislatore, a causa dei *"gravi profili disfunzionali della prassi legislativa del costante e reiterato rinvio delle gare"*: si tratta di interventi, precisa la Corte, *"che – anziché favorire il passaggio verso la nuova regolazione di questo settore di mercato – si limitano a estendere, di volta in volta, l'ambito temporale della disciplina transitoria della proroga tecnica delle precedenti concessioni"*, dando luogo a *"incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori"*. La Corte, quindi, auspica, *"anche a tutela della concorrenza, l'approdo a un quadro normativo in tutti i suoi aspetti definito e stabile"*.

IV. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- h) sullo scrutinio stretto di costituzionalità delle leggi-provvedimento cfr., da ultimo, Corte cost., sentenza 23 giugno 2020, n. 116 (in *Foro it.*, 2020, I, 3715, con note di G. D'AURIA G. e DELLA VALLE), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34-*bis* del decreto-legge n. 50 del 2017, n. 50, convertito in legge n. 96 del 2017, che aveva approvato il Piano Operativo Straordinario (POS) 2015-2018 della Regione Molise, commissariata per disavanzi sanitari; con tale pronuncia la Corte costituzionale – nell'utilizzare la disciplina normativa del procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241 del 1990, quale strumento per il *test* di ragionevolezza costituzionale applicato ad una legge provvedimento – ha affermato che:
- h1) la valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi *“non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa”*, senza che ciò possa *“mettere in discussione il tema della ‘riserva di amministrazione’ nel nostro ordinamento”*;
 - h2) del resto, *“se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto”*;
 - h3) la qualificazione di una materia (anche da parte del legislatore) come *“tipicamente amministrativa”* finisce per avere una *“inevitabile proiezione”* anche nella fase che segue al varo della disciplina, *“poiché è destinata a produrre un contenzioso altrettanto specifico, centrato sul rispetto delle regole proprie del procedimento amministrativo e sulle relative mancanze”*;
- i) sulla nozione generale di legge provvedimento, e sui relativi limiti di ammissibilità, cfr. nella giurisprudenza costituzionale:
- i1) sentenza n. 181 del 2019, cit. (menzionata anche dalla sentenza qui in rassegna), secondo cui *“È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96, nella parte in cui ha previsto la sostituzione dell'ANAS al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella spettanza del credito per il corrispettivo della concessione di cui alla convenzione stipulata il 18 novembre 2009 relativamente alle autostrade A24 e A25, in riferimento agli art. 3, 24, 77, secondo comma, e 101 Cost.”*;
 - i2) sentenza 9 febbraio 2018, n. 24 (in *Giur. cost.*, 2018, 226, con nota di SCOCA), che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui stabilisce

l'abrogazione retroattiva dell'art. 4, comma 9, della legge n. 425 del 1984, il quale prevede(va) che, per il personale che ha conseguito la nomina a magistrato di Corte d'appello o a magistrato di Corte di cassazione a seguito di concorso per esami, l'anzianità viene determinata in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo segue nel ruolo, dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito in legge n. 359 del 1992, con conseguente perdita di ogni efficacia dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati difformemente dalla predetta interpretazione dopo la data suindicata;

- i3) sentenza 7 novembre 2014, n. 250 (in *Foro it.*, 2015, I, 1144), secondo cui *“è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, nella parte in cui prevede, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, che «Restano fermi gli effetti» della deliberazione del consiglio dei ministri 31 luglio 2009, e, segnatamente, del d.P.C.M. n. 40191 del 31 luglio 2009 (e successive proroghe), nonché dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3801 del 15 agosto 2009, provvedimenti che hanno, rispettivamente, dichiarato la situazione emergenziale e attuato la gestione commissariale nell'ambito dei lavori per la realizzazione dell'opera viaria denominata strada Pedemontana veneta, in riferimento agli art. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, Cost.”*;
- i4) sentenza 1° aprile 2014, n. 64 (in *Giur. cost.*, 2014, 1368), in cui la Corte ha ribadito le condizioni necessarie per l'ascrivibilità di una disposizione alla categoria delle leggi provvedimento, rilevando che possono definirsi tali quelle che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati ovvero incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa; in questa sede, peraltro, la Corte ha anche ribadito 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, pur ribadendo al contempo che le leggi provvedimento debbono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (per analoghe

considerazioni, cfr. anche la sentenza 8 ottobre 2010, n. 289, in *Giur. cost.*, 2010, 3728, con note di PINELLI, MANFRELOTTO e PACE);

- i5) sentenza n. 275 del 2013, cit. (menzionata anche dalla sentenza qui in rassegna), che, in tema di concessioni per la raccolta di scommesse ippiche, ha dichiarato incostituzionale l'art. 10, comma 5, lettera b), del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito in legge n. 44 del 2012, nella parte in cui stabiliva in via equitativa, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 169 del 1998, una riduzione non superiore al cinque per cento delle somme ancora dovute dai concessionari c.d. "storici", con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie;
- i6) sentenza n. 85 del 2013, cit. (anch'essa menzionata dalla Corte tra i precedenti richiamati nella decisione qui in rassegna), che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale *"degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012, nella parte in cui prevedono che, presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a trentasei mesi, anche laddove sia stato disposto il sequestro preventivo degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili, ed indicano l'impianto siderurgico Ilva di Taranto come stabilimento di interesse strategico nazionale"*;
- i7) sentenza 2 aprile 2009, n. 94 (in *Giust. civ.*, 2010, I, 277, con nota di GRANATA), in cui la Corte, nel dichiarare non fondata una questione di legittimità costituzionale concernente la fissazione, con legge, degli importi degli sconti dovuti dalle strutture private accreditate, ai fini della remunerazione di prestazioni rese per conto del SSN (si trattava, nel caso, di quanto previsto dall'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006) ha escluso che *"all'adozione di una determinata disciplina con norme di legge sia di ostacolo la circostanza che, in sede giurisdizionale, sia stata ritenuta illegittima quella contenuta in una fonte normativa secondaria o in un atto amministrativo"*, precisando che ciò, di per sé, non comporta alcuna lesione della funzione giurisdizionale, *"poiché legislatore e giudice continuano a muoversi su piani diversi: il primo fornisce regole di carattere tendenzialmente generale e astratto; il*

secondo applica il diritto oggettivo ad una singola fattispecie”; la Corte ha qui precisato che rimangono, comunque, “censurabili le norme il cui intento non sia quello di stabilire una regola astratta, ma di incidere su di un giudicato, non potendo ritenersi consentito al legislatore di risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi”;

j) in materia di gravami economici a carico dei soggetti gestori delle sale da gioco, cfr., di recente, l’ordinanza del Consiglio di Stato, sezione IV, 31 agosto 2020, n. 5299 (in *Foro amm.*, 2020, 1425, solo massima, nonché oggetto della News US n. 101, del 17 settembre 2020, cui si rinvia per ampi approfondimenti), che ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione della compatibilità con il diritto europeo della normativa interna con cui, in materia di giochi e scommesse, è stato imposto ai soli operatori con apparecchi da intrattenimento il versamento, per l’anno 2015, di una somma complessivamente pari a 500 milioni di euro; con questa questione (che risulta tuttora pendente, con il numero C-475/20), in particolare, sono stati sottoposti alla Corte di Lussemburgo i seguenti quesiti:

j1) *“se sia compatibile con l’esercizio della libertà di stabilimento garantita dall’art. 49 del TFUE e con l’esercizio della libera prestazione di servizi garantita dall’art. 56 TFUE l’introduzione di una normativa quale quella contenuta nell’art 1, comma 649, della legge 190/14, la quale riduca aggr e compensi solo nei confronti di una limitata e specifica categoria di operatori, ovvero solo nei confronti degli operatori del gioco con apparecchi da intrattenimento, e non nei confronti di tutti gli operatori del settore del gioco”;*

j2) *“se sia compatibile con il principio di diritto europeo della tutela del legittimo affidamento l’introduzione di una normativa quale quella sopra citata, contenuta all’art 1, comma 649, della legge 190/14, la quale per sole ragioni economiche ha ridotto nel corso della durata della stessa il compenso pattuito in una convenzione di concessione stipulata tra una società ed un’amministrazione dello Stato Italiano”;*

k) sulla modifica dei rapporti concessori in essere in materia di giochi si veda:

k1) Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 5 settembre 2019, n. 6102 (oggetto della News US in data 25 settembre 2019), con la quale il giudice d’appello ha dubitato della compatibilità con l’ordinamento UE di una disciplina nazionale – quale quella contenuta nell’art. 20, comma 1, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172 – che ha dettato nuove norme in tema di prosecuzione, col concessionario uscente, dei rapporti in scadenza relativi alla raccolta delle lotterie nazionali istantanee (tale disciplina – diversamente da quella precedente che prevedeva la

prosecuzione del rapporto in termini di mera eventualità e previa specifica istruttoria dell'amministrazione – eliminerebbe ogni preliminare valutazione nel determinare la sussistenza o meno dei presupposti per farsi luogo alla predetta proroga, con la conseguente possibile lesione del legittimo affidamento degli operatori del settore che non hanno partecipato all'originaria procedura di gara per l'individuazione del privato contraente, nei cui confronti si determinerebbe una conseguente potenziale restrizione al mercato); la questione risulta ancora pendente presso la Corte di Lussemburgo, allibrata al n. C-722/19;

- k2) Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, C-322/16, Global Starnet (in *Foro it.*, 2018, IV, 424, con nota di FORTUNATO, nonché oggetto della News US in data 11 gennaio 2018), con la quale la Corte – tra l'altro – ha individuato le condizioni in presenza delle quali il legislatore può intervenire a modificare la disciplina di rapporti concessori in atto aventi ad oggetto giochi leciti. La Corte ha così affermato: *“Gli articoli 49 e 56 TFUE nonché il principio del legittimo affidamento devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga a soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco lecito nuove condizioni per l'esercizio della loro attività mediante un atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione esistente, laddove il giudice del rinvio concluda che tale normativa può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non eccede quanto è necessario per raggiungerli”*. Queste le modifiche imposte al concessionario: *“l'obbligo di mantenere il rapporto di indebitamento entro un valore non superiore a quello stabilito mediante decreto; la sottoposizione ad autorizzazione preventiva dell'Aams, a pena di decadenza dalla concessione, delle operazioni che implicano mutamenti soggettivi del concessionario; la sottoposizione ad autorizzazione preventiva dell'Aams delle operazioni di trasferimento delle partecipazioni detenute dal concessionario suscettibili di comportare una riduzione dell'indice di solidità patrimoniale determinato con decreto, fermo l'obbligo del concessionario, in tali casi, di riequilibrare, a pena di decadenza, il predetto indice; la destinazione a scopi diversi da investimenti legati alle attività oggetto di concessione del surplus di profitti generato in virtù dell'esercizio di talune attività solo previa autorizzazione dell'Aams; la previsione di sanzioni, a titolo di penali di entità graduata in funzione della gravità della violazione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di effettività, nei casi di inadempimento delle clausole della convenzione accessiva alla concessione imputabili al concessionario, anche a titolo di colpa; nonché l'obbligo per*

il concessionario uscente, alla scadenza del periodo di durata della concessione, di proseguire nell'ordinaria amministrazione delle attività di gestione ed esercizio delle attività di raccolta del gioco oggetto di concessione fino al trasferimento della gestione e dell'esercizio al nuovo concessionario". Questo il ragionamento della Corte di giustizia: "Occorre ricordare che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di un'armonizzazione in materia a livello dell'Unione, gli Stati membri godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale che essi considerano più appropriato". Pertanto: "Gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di tutela perseguito. Tuttavia, le restrizioni che gli Stati membri impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della corte per quanto riguarda segnatamente la loro giustificazione sulla base di motivi imperativi di interesse generale e la loro proporzionalità". Nel caso di specie: "l'obiettivo di tali disposizioni è di migliorare la solidità economica e finanziaria dei concessionari, di accrescere la loro onorabilità e la loro affidabilità, nonché di lottare contro la criminalità". Ha concluso la Corte affermando che: "Tenuto conto della particolarità della situazione correlata ai giochi d'azzardo, simili obiettivi sono idonei a costituire motivi imperativi di interesse generale atti a giustificare eventuali restrizioni alle libertà fondamentali, quali quelle controverse nel procedimento principale";

- k3) Corte cost., sentenza n. 56 del 2015, cit. (menzionata anche dalla decisione qui in rassegna), secondo cui "è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, 79° comma l. 13 dicembre 2010 n. 220, nonché dei precedenti comma 77 e 78, in quanto richiamati dal 79° comma nella parte in cui prevede l'aggiornamento dello schema-tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati a tali «obblighi», in riferimento agli art. 3, 41, 1° comma, e 42, 3° comma, Cost."