

La Corte costituzionale, giudicando sul prelievo forzoso disposto a carico degli operatori della filiera del gioco dall'art. 1, comma 649 della legge n. 190 del 2014, dispone la restituzione degli atti al giudice rimettente per la valutazione della permanenza della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità medesima a fronte del sopravvenire di norma interpretativa incidente su soggetti cui il prelievo fa carico e sul criterio di riparto tra gli stessi.

Corte costituzionale, sentenza 13 giugno 2018, n. 125 – Pres. Lattanzi, Red. Amoroso

Gioco e scommesse – Apparecchi per il gioco – Riduzione *ex lege* delle risorse statali disponibili a titolo di compensi – Questione di legittimità costituzionale – Legge sopravvenuta di interpretazione autentica – Restituzione degli atti.

Il sopravvenire di una disposizione interpretativa (che ha modificato i soggetti cui fa carico l'onere del prelievo forzoso di cui all'art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e il criterio di riparto di tale onere tra gli operatori della filiera del gioco) modifica anche il presupposto della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità, sicché si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente per valutare, in tutti i giudizi a quibus, se permangono, o no, ed eventualmente in quali termini, i dubbi di legittimità costituzionale originariamente espressi nell'ordinanza di rimessione (1).

(1) I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che prevede un prelievo forzoso a carico degli operatori della filiera del gioco lecito – ha restituito gli atti ai giudici *a quibus* per un rinnovato esame del requisito della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, a fronte del sopravvenire della disciplina di cui all'art. 1 della legge n. 208 del 2015 che, con il comma 920, ha disposto l'abrogazione della norma sospettata di incostituzionalità a partire dall'anno 2016, e, con il comma 921, ha dettato una norma di interpretazione autentica dell'art. 1, comma 649, cit. sottoposto al vaglio della Corte.

L'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014 stabiliva, al primo periodo che “*a fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggravi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'articolo 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al regio*

decreto 18 giugno 1931, n. 773". Lo stesso comma aggiungeva, al periodo successivo, le disposizioni operative, decorrenti dal 1° gennaio 2015, così sintetizzabili:

- ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i relativi apparecchi, al netto delle vincite pagate;
- i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014;
- per dare attuazione alla riferita disposizione, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), adottato entro il 15 gennaio 2015, deve essere fatta la ricognizione del numero degli apparecchi da gioco riferibili a ciascun concessionario;
- i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati.

Il T.a.r. per il Lazio – Roma è stato quindi investito da plurimi ricorsi, proposti sia dalle società concessionarie dei suddetti giochi pubblici sia da alcuni gestori operanti per le concessionarie, aventi ad oggetto l'annullamento del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli prot. 4076/RU del 15 gennaio 2015, emesso in applicazione dell'art. 1, comma 649, cit. con il quale è stato determinato il numero degli apparecchi riferibili a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014 nonché la quota parte del versamento dell'importo di cui allo stesso art. 1, comma 649, cit. dovuto dai singoli concessionari, in misura proporzionale al numero degli apparecchi a ciascuno di essi riferibili. In esito a tali ricorsi il T.a.r., con sedici ordinanze in data 16 dicembre 2015 e sei ordinanze in data 17 novembre 2015, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. In particolare il giudice rimettente:

- ha ritenuto che il riparto del disposto prelievo forzoso, che nel suo complessivo ammontare non si ritiene violi il principio di proporzionalità, contrasterebbe con il canone della ragionevolezza, quale limite all'esercizio della discrezionalità del legislatore, poiché la norma censurata, che richiama la legge delega per la riforma organica di aggi e compensi, che ne prevede la disciplina *<secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate>*, ha invece stabilito la riduzione delle somme destinate ad aggi e compensi in *<quota proporzionale al numero di apparecchi [...] riferibili [ai concessionari] alla data del 31 dicembre 2014>*;

- la disciplina del suddetto riparto violerebbe inoltre anche il principio di parità di trattamento, di cui all'art. 3 Cost., posto che il riferimento al numero degli apparecchi non è indicativo del reddito conseguito da ciascun concessionario, così che la ripartizione della riduzione dei compensi può andare a beneficio degli operatori i cui apparecchi registrano un maggior volume di giocate e a detrimento degli operatori che ne registrano di meno;
- la disposizione censurata, inoltre, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 41 Cost. che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata, in presenza di operatori privati che nell'intraprendere attività di impresa sostengono consistenti investimenti ed hanno la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio;
- parimenti irragionevole è ritenuta la disciplina di dettaglio, poiché, da un lato, per quanto concerne i concessionari, il meccanismo imposto dal legislatore, di inversione del flusso dei pagamenti, aumenta il rischio, cui sono esposti i concessionari, per il mancato adempimento delle obbligazioni gravanti sugli altri operatori della filiera, senza che tale inadempimento faccia venire meno l'obbligo dei concessionari medesimi di versare allo Stato l'importo concernente l'intera filiera; dall'altro lato, con riferimento ai gestori, le disposizioni della norma censurata sono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale degli stessi, in quanto l'imposizione di una rinegoziazione dei contratti appare incompatibile con l'incomprimibile autonomia delle parti di pervenire solo eventualmente ad un nuovo e diverso accordo negoziale.

Nelle more della decisione della Corte costituzionale è sopravvenuta la disciplina dettata dall'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che ha avuto una duplice incidenza sulla fattispecie in esame:

- essa infatti, al comma 920, dispone che <<[i]l comma 649 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è abrogato>>, sicché il meccanismo del prelievo forzoso di 500 milioni di euro, secondo i criteri del censurato comma 649, cessa di operare per il 2016 ed è destinato ad avere applicazione solo per l'anno 2015;
- il successivo comma 921 prevede che <<il comma 649 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, si interpreta nel senso che la riduzione su base annua delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, si applica a ciascun operatore della filiera in misura proporzionale alla sua partecipazione alla distribuzione del compenso, sulla base dei relativi accordi contrattuali, tenuto conto della loro durata nell'anno 2015>>.

II. – Nella sentenza in rassegna la Corte costituzionale, preso in esame lo *ius superveniens* di cui ai commi 920 e 921 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, ha disposto la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, per la valutazione delle sopravvenienze normative. A tale esito la Corte è giunta sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) 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; infatti:
 - a1) la stessa Corte costituzionale può ritenere che la nuova disposizione non alteri affatto la norma censurata quanto alla parte oggetto delle censure di legittimità costituzionale, oppure che la modifichi in aspetti marginali o in misura non significativa, sì che permangono le valutazioni del giudice rimettente in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione;
 - a2) ove invece la nuova disposizione abbia un impatto maggiore in termini di incidenza sulla portata normativa della disposizione censurata, sì da integrarla, modificarla o finanche abrogarla, in tutto o in parte, si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente perché rivaluti i presupposti dell'incidente di costituzionalità;
 - a3) se poi in particolare la nuova disposizione non vale a revocare in dubbio la rilevanza della questione, ritenuta dal giudice rimettente, nel senso che essa comunque permane, si ha allora che la possibile incidenza dello *ius superveniens* va valutata essenzialmente con riferimento all'altro presupposto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la non manifesta infondatezza della questione, che è ciò che accade nel caso in esame;
- b) affinché si possa procedere, nell'immediato, al controllo di costituzionalità piuttosto che restituire gli atti al giudice rimettente rileva non solo il contenuto della nuova disposizione ma anche il verso della sua incidenza:
 - b1) persiste, sotto questo profilo, la condizione di ammissibilità del giudizio incidentale non solo ove la nuova disposizione non escluda l'applicazione, *ratione temporis*, della disposizione censurata, ma anche ove la prima incida su quest'ultima nel senso di aggravarne i denunciati vizi di legittimità costituzionale; in questa evenienza – ove la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, quale ritenuta dal giudice rimettente, permanga nel suo nucleo essenziale – può essere la stessa Corte a valutare il *novum* normativo per verificare

la persistente sussistenza di tale condizione di ammissibilità del giudizio incidentale;

- b2) quando invece, nei giudizi in via incidentale, l'intervento del legislatore è orientato nella stessa direzione dell'ordinanza di rimessione, con l'effetto di ridimensionare o finanche emendare i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal giudice rimettente, deve di norma essere investito il giudice rimettente perché rivaluti il presupposto dell'incidente di costituzionalità, costituito dalla non manifesta infondatezza della questione;
 - b3) coerentemente si è ritenuto di dover restituire gli atti al giudice in un caso in cui sulla non manifesta infondatezza della sollevata censura di costituzionalità incideva una sopravvenuta pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, orientata nel senso di ridimensionare un vincolo derivante dalla normativa convenzionale sovranazionale, allegato dall'ordinanza di rimessione a fondamento delle censure di illegittimità costituzionale;
- c) nel caso in esame, è vero che il nucleo essenziale della disposizione censurata è rimasto invariato, poiché il prelievo forzoso in favore dell'ADM per l'anno 2015 rimane tal quale nell'*an* e nel *quantum*, essendo immutata la provvista straordinaria in favore dell'Erario; ma il T.a.r. nelle ordinanze di rimessione ritiene che la disposizione censurata resista al test di proporzionalità di questo onere aggiuntivo, mentre ha invece appuntato le sue plurime censure sul riparto di quest'onere economico aggiuntivo, gravante originariamente solo sulle (tredici) società concessionarie e solo indirettamente sugli altri operatori della filiera del gioco lecito; diventa allora decisivo che la nuova disposizione (art. 1, commi 920 e 921, legge n. 208 del 2015) si muova per superare o comunque mitigare le censure denunciate dal T.a.r., potendo risultare idonea – nell'apprezzamento riservato al giudice rimettente – a ridimensionare la denunciata illegittimità della disposizione originaria, sì da rendere indispensabile una nuova valutazione del presupposto della non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale;
- d) la disposizione censurata, infatti, nella sua originaria formulazione, prevedeva che il prelievo forzoso fosse posto solo a carico delle società concessionarie sulla base del criterio costituito dal numero degli apparecchi da gioco lecito riferibili a ciascuna società, poi oggetto di ricognizione, concessionario per concessionario, ad opera del decreto del direttore dell'ADM impugnato innanzi al T.a.r. mentre non risultava disciplinata in alcun modo, né in alcuna misura, la traslazione di quest'onere economico sugli altri operatori della filiera del gioco lecito, che infatti

l'impugnato decreto direttoriale non prende in considerazione, essendo invece previsto, in favore delle società concessionarie, un meccanismo di pressione indiretta, tanto radicale quanto invasivo, che consiste nella rinegoziazione degli accordi contrattuali tra concessionari ed operatori della filiera (con conseguente sospetta violazione soprattutto dell'art. 41 Cost. sulla tutela dell'iniziativa economica privata); lo *ius superveniens* interviene proprio su questo assetto normativo, con norma interpretativa, in base alla quale l'onere del prelievo forzoso non è più a carico solo dei concessionari, ma grava su tutti gli operatori della filiera del gioco lecito e quindi anche su esercenti e gestori ed inoltre il criterio di riparto di tale onere è basato non solo sul numero degli apparecchi riferibili ai concessionari, ma anche sulla partecipazione alla distribuzione del compenso cui ha diritto ciascun operatore della filiera secondo i relativi accordi contrattuali; così che il verso dell'intervento del legislatore, nella legge di stabilità per il 2016, è chiaramente orientato nello stesso senso dell'ordinanza di rimessione.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- e) sui presupposti per la restituzione degli atti al giudice *a quo* si vedano:
 - e1) in dottrina: A PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti al giudice a quo*, Milano, 1965; M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984; C. SALAZAR, *Le decisioni processuali: la restituzione degli atti al giudice a quo e le pronunce di inammissibilità*, in *Foro it.*, 1998, V, 145; R. ROMBOLI, *Evoluzione giurisprudenziale e aspetti problematici della restituzione degli atti al giudice a quo* in *Giur. costit.*, 1999, 543; C. PETTINARI, *Brevi note sulla restituzione degli atti al giudice a quo per sopravvenuta modifica del parametro*, in *Giur. costit.*, 2002, 1157; N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, spec, pagg. 133 ss.;
 - e2) in giurisprudenza: Corte cost., 2 dicembre 2011, n. 326 (ord), in *Giur. costit.*, 2011, 4509; più in generale, sul rapporto fra inammissibilità per carenza dei presupposti della rimessione della q.l.c., da un lato, e restituzione degli atti al giudice che l'ha disposta cfr. Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 11 (ord.), in *Giur. costit.*, 2010, 201;
- f) sulla specifica incidenza della norma sopravvenuta ai fini della restituzione degli atti al giudice *a quo*:
 - f1) Corte cost., 2 marzo 2018, n. 43 in *Foro it.*, 2018, I, 1475 con nota di ROMBOLI, secondo cui non devono restituirsi gli atti al giudice rimettente in un caso in cui sulla non manifesta infondatezza della

sollevata censura di costituzionalità incide una sopravvenuta pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, orientata nel senso di ridimensionare un vincolo derivante dalla normativa convenzionale sovranazionale;

- f2) Corte cost., 21 febbraio 2018, n. 33 in *Guida al diritto* 2018, 12, 40, secondo cui le *“modifiche [non] giustificano, tuttavia, la restituzione degli atti al giudice a quo, per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione. Le innovazioni si muovono, infatti, nella direzione del potenziamento e dell'ampliamento del campo di operatività della confisca "allargata" - dunque, in direzione antitetica rispetto all'intervento auspicato dall'ordinanza di rimessione, di segno riduttivo - lasciando, comunque sia, inalterate tanto le condizioni di applicabilità dell'istituto, quanto l'inclusione della ricettazione tra i reati presupposto, contro cui specificamente si rivolgono le censure del rimettente”*;
- f3) Corte cost., 6 dicembre 2017, n. 257 in *Foro it.*, 2018, I, 751 con nota di ROMBOLI sulla irrilevanza della abrogazione stante l'applicazione del principio *tempus regit actum* (*“tale abrogazione non ha effetti sul presente giudizio di costituzionalità, in quanto, in ragione del principio tempus regit actum, il giudice rimettente è tenuto a effettuare la valutazione del decreto presidenziale alla luce della disciplina processuale vigente al momento della sua emanazione”*);
- f4) Corte cost., 21 luglio 2016, n. 203 in *Rass. dir. farmaceutico*, 2016, 789 relativa ad ipotesi in cui la Corte ha valutato che *“la novella presenta un'incidenza solo parziale sulla disposizione della cui costituzionalità si dubita”* ed ha quindi ritenuto che essa *“non è comunque idonea a mutare i termini della questione così come è stata posta dal giudice a quo”*, senza necessità di restituire gli atti al giudice a quo”;
- g) sulla tematica, in generale, delle concessioni dei giochi e scommesse cfr.:
- g1) Corte di giustizia dell'UE, Sezione I, 20 dicembre 2017, C- 322/16, *Global Starnet* (in www.curia.europa.eu, 2017, nonché oggetto della News US in data 11 gennaio 2018 cui si rinvia per riferimenti di dottrina e giurisprudenza) in tema di modificabilità, a certe condizioni, della disciplina del rapporto concessorio (in atto) avente ad oggetto la raccolta delle scommesse collegate al gioco lecito;
- g2) Corte cost., 11 maggio 2017, n. 108 (in *Foro it.*, 2017, I, 1789; *Giur. costit.*, 2017, 1107, con nota di CHIEPPA, nonché oggetto della News US in data 12 maggio 2017, cui si rinvia per riferimenti di dottrina e giurisprudenza) in tema di validità di legge regionale che, perseguendo

l'obiettivo della riduzione della ludopatia, impone distanze minime delle sale da gioco dai cc.dd. luoghi sensibili;

- g3) Corte di giustizia dell'UE, Sezione II, 8 settembre 2016, C- 225/15, *Politanò* (in *Giur. it.*, 2016, 2714 (m), con nota di MEALE nonché oggetto della News US in data 14 settembre 2016 cui si rinvia per riferimenti di dottrina e giurisprudenza), che ribadisce l'esclusione dal perimetro della disciplina degli appalti pubblici delle concessioni nel settore di giochi e scommesse, salva la generale applicazione del principio di proporzionalità.