

Pubblicato il 16/03/2022

N. 01866/2022REG.PROV.COLL.

N. 07358/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7358 del 2018, proposto da

Codacons, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano, Carlo Rienzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Carlo C/O Codacons Rienzi in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 73;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Salute, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Monopoli di Stato - Amministrazione Autonoma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato Regioni ed Unificata, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei

Portoghesi, 12;

*per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione
Seconda) n. 1574/2018, resa tra le parti,*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Ministero della Salute e di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Monopoli di Stato - Amministrazione Autonoma e di Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato Regioni ed Unificata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2022 il Cons. Sergio Zeuli e uditi per le parti gli avvocati Gino Giuliano per il Codacons, nonché l'avvocato dello Stato Giovanni Marrone.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atto di appello notificato in data 7 settembre del 2018 e depositato il 20 successivo il Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori CODACONS in persona del legale rappresentante adiva questo Consiglio di Stato chiedendo l'annullamento e/o la riforma previa sospensione dell'esecutività della sentenza n. 1574/2018 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione II, pubblicata il 9

febbraio 2018, e non notificata, con la quale il ricorso del CODACONS era stato dichiarato in parte inammissibile ed in parte improcedibile.

A sostegno del gravame, dopo aver precisato che con il giudizio così avviato intendeva ottenere dal Consiglio di Stato una delineazione dei principi guida per la corretta interpretazione delle disposizioni in materia di “class action” pubblica, l’appellante esponeva i seguenti elementi di fatto:

la vicenda processuale aveva tratto la propria origine da una serie di inadempimenti ai comandi legislativi e giurisdizionali imputabili rispettivamente a: l’Agenzia delle Dogane, il Ministero della salute, il Ministero dell’economia e delle finanze e la conferenza unificata in relazione all’adozione degli atti di pianificazione in materia di contrasto alle **ludopatie**.

Le prime omissioni per l’adempimento delle quali Codacons aveva agito erano state le seguenti:

- 1) emanazione del decreto di cui al comma 70 dell’art. 1 della l. n. 220 del 2010;
- 2) avviamento delle misure di cui al comma 23 art. 24, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv., con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n. 111;
- 3) avviamento delle misure di cui al comma 23, art. 24, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con modificazioni in l. 15 luglio 2011, n. 111.

Sicché il 13 febbraio 2012, Codacons aveva notificato alle prefate amministrazioni formale diffida ex artt. 1 e 3 del D.lgs. n. 198/2009 (c.d. class action pubblica) invitandole ad agire per come di competenza.

Protrattosi l'inadempimento nei successivi 90 giorni dalla notifica della diffida, con ricorso depositato il 24 aprile 2012 adiva il Tar Lazio, sede di Roma, convenendo in giudizio le prefate amministrazioni, chiedendo al Tribunale di pronunciarsi sull'obbligo di adozione degli atti finalizzati all'emanazione del decreto di cui al comma 70 dell'art. 1 della l. n. 220 del 2010, nonché all'avviamento delle misure di cui al comma 23 art. 24, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv., con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n. 111, il tutto anche attraverso la nomina di un Commissario ad acta per presidiare e coordinare i lavori tecnici, in attuazione dell'art. 1, comma 70, l. 13.12.2010, n. 220 (legge di stabilità), nonché all'avviamento delle misure di cui al comma 23, art. 24, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con modificazioni in l. 15 luglio 2011, n. 111.

Il Tar Lazio, investito della questione, con sentenza n. 7028/2012, depositata il 30 luglio 2012, in accoglimento del ricorso, accertato l'inadempimento, ordinava alle amministrazioni, per quanto di rispettiva competenza: *“di adottare, in concerto (ovvero d'intesa) tra loro, il decreto inter dirigenziale previsto dall'art. 1, comma 70, della legge 12 dicembre 2010, n. 220, entro 60 (sessanta) giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, all'uopo utilizzando le risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.”*

Nonostante il comando impartito dal Tar Lazio, le amministrazioni persistevano nell'inadempimento. L'unica azione da loro intrapresa era appellare quella decisione, giudizio rubricato dinanzi al Consiglio di Stato con RG. 7937/2012 che

respingeva il gravame con sentenza n. 4539/2017 del 28 settembre 2017.

Nelle more del giudizio di appello, attesa l'esecutività della sentenza del Tar Lazio n. 7028/2012, essendo le Amministrazioni ancora inadempienti, il CODACONS, a tutela dei consumatori, si vedeva costretto a notificare nuova diffida ex artt. 1 e 3 del d.lgs. n. 198/2009 in data 7 febbraio 2017 con la quale chiedeva all'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, al MEF, al Ministero della salute e alla Conferenza unificata, ognuno per la propria competenza, di adempiere al comando giurisdizionale nonché al comando dettato da una nuova legge da poco intervenuta (l'art. 7 comma 10 del d.l. n. 158/2012) e segnatamente di:

- 1) adottare, d'intesa, i decreti inter dirigenziali previsti dall'art. 1, comma 70, della legge 12 dicembre 2010, n. 220, in ottemperanza ex art. 112 c.p.a. alla sentenza n. 7028/2012 del Tar Lazio e depositata in data 30.07.2012;
- 2) avviare ai sensi dell'art. 24 comma 23 del D.L. n. 98 del 2011 convertito con modificazioni in L. 15 luglio 2011 n. 111 procedure di analisi e verifica dei comportamenti di gioco volti ad introdurre misure di prevenzione dei fenomeni ludopatici;
- 3) provvedere in materia di distribuzione dei punti di raccolta del gioco così come prescritto dagli artt. 7 comma 10 del D.L. n. 158/2012, 1 comma 936 della L. n. 208/2015 e 14 della L. n. 23/2016 e con le modalità da essi descritte.

Decorsi 90 giorni dalla data di ricevimento della diffida (9 febbraio 2017) in difetto di riscontro e di adempimento da parte delle p.a. destinatarie, e dunque, essendo

spirato il termine di legge, con il ricorso di primo grado il CODACONS ha dato avvio alla class action pubblica ex artt. 1 e 3 del d.lgs. n. 198/2009 ricorrendo avverso la condotta omissiva delle prefate Amministrazioni resistenti.

Il ricorso era assegnato alla Sez. II del Tar Lazio e rubricato con rg. 4565/2017.

Si costituivano in giudizio l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, il Ministero della Salute e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, eccependo l'inammissibilità del ricorso e, nel merito, l'infondatezza delle censure proposte dalla parte ricorrente.

Con successive memorie le parti hanno argomentato ulteriormente le rispettive posizioni.

Nel frattempo, in data 28 settembre 2017, interveniva la già ricordata sentenza del Consiglio di Stato n. 4539/2017 con la quale, rigettato l'appello e confermata la sentenza del Tar n. 7028/2012, le amministrazioni erano obbligate agli adempimenti previsti dalla legge n. 220/2010 e dal d.l. n. 98/2011 convertito in L. n. 111/2011.

All'udienza del 24 gennaio 2018, il CODACONS, considerato il sopraggiungere della sentenza del CDS n. 4539/217, manifestava l'intenzione di proseguire il giudizio limitatamente all'obbligo di emanare l'atto previsto dall'art. 7, co. 10, del DL n. 158/2012 (l'unica rimasta estranea all'oggetto della citata sentenza del CDS) e, quindi, per il resto, il Tar dichiarava il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

All'udienza del 24 gennaio 2018, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Con sentenza n. 1574/2018 il Tar Lazio, Sez. II, ha dichiarato il ricorso del CODACONS in parte inammissibile ed in parte improcedibile.

Tanto premesso, Codacons deduceva i seguenti motivi di appello avverso quest'ultima sentenza nella parte relativa alla declaratoria di inammissibilità: *a) error in iudicando dell'impugnata sentenza – difetto di motivazione – insufficienza, illogicità e contraddittorietà dell'impugnata sentenza - violazione e falsa applicazione dell'art. 3 e 88 lettera d) c.p.a. ; b) error in iudicando – contraddittorietà della sentenza – violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281.*

4. Si costituivano Agenzia delle Dogane e Ministero dell'Economia e Finanze contestando l'avverso dedotto e chiedendo dichiararsi inammissibile il ricorso.

5. All'udienza odierna, la causa veniva spedita in decisione.

DIRITTO

6. All'udienza del 24 gennaio 2018 del giudizio di primo grado Codacons ha chiarito di voler proseguire il giudizio per la sola parte concernente l'obbligo di emanare gli atti previsti dall'art. 7, co. 10, del DL n. 158/2012, ossia il decreto del Ministero dell'Economia, da adottare in concerto col Ministro della Salute e previa intesa con la Conferenza Unificata ed il provvedimento dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato attuativo del precedente.

Nel frattempo, nelle more del giudizio, come sottolineato dalla costituita amministrazione, è sopravvenuta l'Intesa in sede di Conferenza unificata, istituita ai

sensi dell'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), che ha disciplinato le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico (Repertorio atti n. 103/CU del 7 settembre 2017) prevedendo al comma 936 che: *“ Entro il 30 aprile 2016, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti... .”*

Questa intesa in sede di conferenza unificata è stata raggiunta il 17 settembre 2017 ed ha stabilito che: *“Le Regioni e gli Enti locali... adotteranno, nei rispettivi piani urbanistici e nei regolamenti comunali, criteri che, tenendo anche conto della ubicazione degli investimenti esistenti, relativi agli attuali punti di vendita con attività di gioco prevalente, con la finalità di garantire la tutela della salute pubblica e della pubblica sicurezza, consentano una equilibrata distribuzione nel territorio allo scopo di evitare il formarsi di ampie aree nelle quali l'offerta di gioco pubblico sia o totalmente assente o eccessivamente concentrata”*; la Conferenza ha specificato *“una serie di misure il cui fine è quello di realizzare una forte riduzione dell'offerta attraverso una sensibile contrazione dei punti vendita e un innalzamento dei loro standard in un'ottica di contrasto al gioco d'azzardo patologico”*

Peraltro, nella ricostruzione dell'amministrazione intimata, poiché detta Intesa

sebbene non recepita dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze previsto dalla legge n. 208 del 2015, è stata espressamente richiamata dalla successiva legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che all'art. 1, comma 1049, stabilisce che le Regioni “adeguino la propria legislazione a quanto sancito dalla stessa” questa sopravvenienza avrebbe determinato una causa di improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse in capo a Codacons.

L'appellante oppone a questa eccezione che non risultano ancora emessi, né il Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute che definisca i criteri relativi alle distanze dei punti di raccolta del gioco rispetto ai luoghi cd. “sensibili”, né tanto meno il provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli di pianificazione delle progressive ricollocazioni dei punti della rete di raccolta del gioco. Dunque insiste per ottenere una pronuncia che obblighi le Amministrazioni all'adozione di questi ultimi atti.

7. Sul punto converrà innanzitutto chiarire che, come detto in fatto, col secondo motivo di appello Codacons contesta la decisione appellata anche nella parte in cui ha ritenuto che la Conferenza Unificata, in quanto organo interno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sarebbe ex lege priva della legittimazione processuale passiva in sede di esercizio della class action, ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter, del d.lgs. n. 198/2009.

7.1. Ed allora, per questa parte dell'appello, non vi è dubbio che, come dedotto dalla convenuta, si sia verificata una sopravvenienza che rende improcedibile l'appello dal momento che, come *supra* ricordato, la Conferenza unificata si è pronunciata, essendo stata raggiunta l'intesa in data 17 settembre 2017.

L'appello in parte qua va dunque dichiarato improcedibile.

7.2. Viceversa l'eccezione di improcedibilità dell'Agenzia delle dogane va disattesa con riferimento all'altro motivo di appello, quello riguardante l'inadempimento all'emissione del Decreto del MEF e del successivo provvedimento dell'Agenzia delle Dogane, che effettivamente non sono stati ancora emessi.

Né può condividersi quanto osservato dalle resistenti, ossia che l'intervenuto recepimento del contenuto dell'Intesa della Conferenza Unificata del 17 settembre 2017 da parte della legge n.205 del 2017, e comunque l'impegno assunto in quella sede da regioni ed enti locali ad adottare una disciplina volta a contrastare le **ludopatie** nel rispetto dei principi dettati dal comma 10 art.7 del citato d.l. 158, comporterebbero un adempimento di fatto corrispondente agli obblighi ivi previsti.

Nella permanente vigenza di quest'ultima disposizione, si deve ritenere, per contro, che tuttora sussistano in capo agli organi ivi contemplati, sia da un punto di vista formale che sostanziale, gli obblighi dalla stessa imposti e quindi che tuttora sussista: 1) in capo al MEF l'obbligo di adottare il Decreto contenente i criteri da seguire per la (nuova) pianificazione in tema di attività di raccolta delle scommesse;

e 2) in capo all’Agenzia delle Dogane quello di emettere il relativo provvedimento attuativo.

8. Superate le questioni processuali, l’unica questione tuttora *sub iudice* è quella relativa all’individuazione della natura del provvedimento che il MEF deve emanare ai sensi dell’art. 7, comma 10, del DL n. 158/2012; laddove ne venisse confermata, come ritenuto dal giudice di prime cure, la sua natura normativa, ex art. 1, comma 1, d.lgs. n. 198/2009 verrebbe meno la proponibilità dell’azione correttiva che è espressamente esclusa per questa tipologia di atti che presentano contenuto normativo.

8.1. Converrà anticipare che il Collegio - per una serie di caratteri che il decreto deve possedere ex comma 10 citato - condivide la qualificazione operata dal Tribunale.

Converrà partire dal testo della disposizione di cui all’art. 7, comma 10 che, nel descrivere il decreto del MEF ed il suo contenuto, per vero disciplina anche il provvedimento di pianificazione che l’Agenzia delle Dogane deve adottare, sia per ricollocare i punti di raccolta delle scommesse, sia per situare le concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione. Tale ultimo provvedimento potrà essere emesso – ripetesi – solo una volta che il Ministro dell’Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro della Salute, e previa intesa con la Conferenza Stato-regioni emetterà il decreto contenente i criteri regolativi generali. Si tratta, come pure più

volte ricordato, del Decreto rispetto al quale Codacons intende far valere l'intervento correttivo.

La norma recita: *“L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri, anche relativi alle distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi, definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata,[...] provvede a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, e successive modificazioni, che risultano territorialmente prossimi ai predetti luoghi. Le pianificazioni operano relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e valgono, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere, dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando. Ai fini di tale pianificazione si tiene conto dei risultati conseguiti all'esito dei controlli di cui al comma 9, nonché di ogni altra qualificata informazione acquisita nel frattempo, ivi incluse proposte motivate dei comuni ovvero di loro rappresentanze regionali o nazionali. [...]”*.

8.2. Che si tratti di atto normativo lo dimostra prima di tutto il fatto che la legge si limiti ad imporre all'emanando decreto un'unica prescrizione, ossia evitare una

(non meglio precisata) prossimità dei punti di raccolta delle scommesse a luoghi sensibili ossia “istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi.” Evidente peraltro quale sia la ratio che la disposizione persegue, tener lontano, in una logica di contrasto al fenomeno della ludopatia, i punti di raccolta di giochi e scommesse da posti potenzialmente frequentati da minorenni, per evitare di invogliarli al gioco d’azzardo. Ciò che più interessa questa sede è tuttavia la tendenziale genericità della prescrizione che -consentendogli di spaziare nell’ampio raggio della nozione volutamente lata di “prossimità territoriale” - conferisce all’emanando decreto efficacia innovativa dell’ordinamento giuridico. E l’innovatività, com’è noto, è il primo predicato che permette di differenziare gli atti normativi da quelli generali.

8.3. L’efficacia novativa è solo uno tra i caratteri predicabili di questo decreto che ne conferma la natura normativa. Un secondo elemento in tal senso si trae dalla forma e dalla struttura del procedimento contemplato dal comma 10 art.7 d.l. citato. La disposizione infatti delinea in modo puntuale i compiti assegnati a ciascuno degli enti competenti: infatti, spetta al Ministero dell’Economia l’emissione di un decreto che contenga i criteri, viceversa all’Agenzia delle Dogane compete di provvedere in ordine alla successiva pianificazione di dettaglio.

Oltre che dalla latitudine semantica del sintagma “territorialmente prossimi” allora, la natura normativa è confermata dalla necessità imposta dalla stessa disposizione che il decreto venga attuato da un provvedimento amministrativo deputato ad

applicarne i criteri ed a dettare puntuali disposizioni. E non pare superfluo sottolineare che nel descrivere il compito assegnato all’Agenzia delle Dogane, la legge utilizzi per l’appunto il termine “provvede”, come attività attuativa di una previsione che è, al contrario, non provvedimentale, ma normativa e che è presupposta quale contenuto del decreto.

8.4. Un terzo elemento che depone a favore della tesi normativa, si evince dalla connotazione funzionale dei poteri precettivi attribuiti dalla legge al MEF. Come poco sopra ricordato, l’unico ed esclusivo criterio che l’autorità dovrà rispettare nell’emanazione delle regole giuridiche è quello della prossimità territoriale ai luoghi sensibili. Questo non può che voler dire che il legislatore ha inteso rimettere all’ampia discrezionalità di una norma sub-primaria la specificazione del concetto, che, incidendo su libertà costituzionali, ha ritenuto opportuno conformare con una disposizione generale ed astratta, delegata al MEF.

La lata autonomia previsionale conferita dalla norma al MEF è pienamente intellegibile laddove si consideri che, per ipotesi, il decreto – come lascia supporre l’inciso *tenuto conto degli interessi pubblici di settore* – potrebbe anche differenziare le distanze tra punti di raccolta e luoghi sensibili, distinguendole per es. a seconda della tipologia di struttura alla quale l’attività di scommessa è prossima (ad es. 500 mt. dalle scuole e 400 metri dai luoghi di culto) o anche in ragione dei differenti orari in cui le strutture medesime erogano e/o sono aperte al pubblico (le scuole preferibilmente di mattina, le strutture sportive preferibilmente di pomeriggio).

Come pure si consideri – alla luce di quanto previsto nell’ultima parte di detto comma, a proposito della pianificazione *[laddove nell’elaborazione delle regole si dovrà tener] conto dei risultati conseguiti all’esito dei controlli di cui al comma 9, nonché di ogni altra qualificata informazione acquisita nel frattempo, ivi incluse proposte motivate dei comuni ovvero di loro rappresentanze regionali o nazionali* - che non può affatto escludersi che detto decreto preveda regimi territoriali diversificati, in ragione delle diverse situazioni ambientali emerse all’esito dei controlli o delle proposte motivate presentate dai comuni o dalle rappresentanze regionali, e dunque che esso possa stabilire distanze maggiori o minori, rispetto ad uno standard pre-individuato, applicabile in assenza di condizioni particolari a livello locale.

8.5. Un ulteriore elemento che conferma la configurazione del giudice di prime cure è lo spazio operativo che la legge riserva al decreto. Esso infatti servirà da guida per l’Agenzia delle Dogane (non solo per la ricollocazione, ma) anche per la pianificazione dei bandi per le nuove concessioni, il che evidentemente ne conferma le caratteristiche di generalità ed astrattezza, già emerse dall’analisi svolta finora.

8.6. In conclusione non può non notarsi come dette previsioni connotino questa attribuzione del MEF come potere di dettare criteri generali ed astratti. I criteri che il decreto dovrà dettare sono previsioni generali perché – per le caratteristiche appena viste – potranno essere applicati in modo ripetuto a tutte le situazioni che verranno in evidenza e serviranno da guida all’Agenzia delle dogane quando

provvederà per la pianificazione *ex novo*, nel caso di bandi che prevedano nuove concessioni, o per la ricollocazione, con riferimento alle attività già in esercizio.

D'altro canto, il contenuto del decreto sarà anche connotato da astrattezza perché destinato ad essere applicabile ad una serie indefinita di casi, non determinabili a priori, se è vero, come pare evidente, che il Ministero potrà astrattamente modulare detti criteri variandoli a seconda del territorio, o della sua conformazione urbanistica, o in ragione della diffusione del fenomeno della ludopatia che vuole contrastare.

8.7. Tali ultime considerazioni smentiscono infine che i (futuri) destinatari del decreto siano a priori determinabili. Non si deve confondere, infatti, la nozione di determinabilità della categoria alla quale il decreto de quo sarà rivolto, ossia gli operatori del settore, con quella dei singoli destinatari, che saranno sempre indeterminabili per le ragioni appena viste, sia *"a priori"* che *"ex post"*.

9. In definitiva tutti questi elementi inducono a ritenere che il Decreto contemplato dall'art. 7 comma 10 del d.l. n.158 del 2012 che il MEF dovrà emanare, presentando i caratteri di innovatività generalità, astrattezza ed indeterminabilità dei destinatari - criteri che rappresentano, com'è noto, lo *"stress test"* suggerito dall'Adunanza plenaria n.9 del 2012 per individuare la natura normativa di un atto - rappresenti inequivocabilmente un atto avente valore normativo e come tale da ritenersi sottratto all'azione di adempimento alla luce dell'esclusione prevista dall'art.1 comma 1 del d. lgs. N.198 del 2009.

In tali sensi, in parte qua va confermata la declaratoria di inammissibilità del ricorso pronunciata dal giudice di prime cure e dunque respinto l'appello.

Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile, in parte lo rigetta.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 1500,00 (euro millecinquecento,00) complessive per ciascuna delle amministrazioni costituite, e dunque per un totale di euro 3000,00 (euro tremila,00).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere, Estensore

Pietro De Berardinis, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Sergio Zeuli

Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO