



Avvocatura Generale dello Stato

Via dei Portoghesi, 12
00186 Roma

Roma,
Partenza N.

Tipo Affare CT 20954/16
Sez. VI°
Avv. Varrone F.

Si prega di indicare nella successiva
corrispondenza i dati sopra riportati

Segue nota prot.

PEC dgmccvnt.div06@pec.mise.gov.it
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
Direzione Generale per il mercato, la
concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la
normativa tecnica
Divisione VI
Registro delle Imprese, Professioni Ausiliarie
del Commercio e Artigiane e Riconoscimento
Titoli Professionali
Via Sallustiana, 53
00144 - ROMA -

Oggetto: Mulas Pellerano Edoardo ed altri c/ Ministero dello Sviluppo Economico - Ricorso al Tar del Lazio - Motivi aggiunti - Sentenza del Tar del Lazio

Si trasmette copia della sentenza n. 10009/2017 con la quale il Tar del Lazio ha accolto il ricorso avverso solo con riferimento all'annullamento degli artt. 4, comma 1, del d.m. 17.2.2016, dell'art. 5, comma 3, del d.d. 1.7.2016 e della circolare n. 3691 dell'1.7.2016 *in partibus*, con rigetto, per il resto, del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.

Ad avviso della Scrivente non pare opportuno spiegare appello avverso la predetta sentenza, in considerazione, da un lato, della effettiva sussistenza di ragionevoli dubbi circa la legittimità dell'inciso contenuto nei citati decreti (*"senza alcuna necessità di modificare o ripetere l'atto"*) annullato dal Tar; dall'altro, in ragione della circostanza per cui l'avverso ricorso è stato accolto soltanto in minima parte, sicché l'eventuale proposizione di ricorso in appello consentirebbe alla controparte di proporre appello incidentale sulle numerose questioni decise in senso a lei sfavorevole con ogni conseguente rischio di più gravosa soccombenza dell'Amministrazione. Resta inteso, ovviamente, che qualora controparte dovesse appellare la sentenza in oggetto, sarà cura della Scrivente assumere le conseguenti determinazioni anche in ordine alla proposizione di appello incidentale avverso il capo di sentenza in cui codesta Amministrazione è risultata soccombente.

L'avvocato incaricato
Federica Varrone

Il Vice Avvocato Generale
Marco Corsini

Publicato il 02/10/2017

N. 10009/2017 REG.PROV.COLL.
N. 06064/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6064 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Sergio Pinna, Paola Ghiglieri, Carlo Mario De Magistris, Enrico Ricetto, Giuseppe Werther Romagno, Edoardo Mulas Pellerano, Alfonso Venturi, Ivo Paganelli e Maria Lodovica Felter; e, quanto al ricorso e ai primi motivi aggiunti, anche da Maria Cristina Lobina, Ercole Gabriele Bartoli, Paolo Tardiola, Gianni Fancello, Stefano Casti, Roberto Onano, Davide Porru, Vittorio Giua Marassi, Maurizio Corona, Giovanni Rosetti e Giuditta Grilletti; tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Marcello Vignolo, Massimo Massa e Marco Galleri, elettivamente domiciliati presso la sig.ra Antonia De Angelis in Roma, via Portuense, 104;

contro

Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro in carica,

rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato;

per l'annullamento

(ric.)

- del decreto del Ministro dello sviluppo economico 17.2.2016, pubblicato nella G.U. 8.3.2016, n. 56, recante "Modalità di redazione degli atti costitutivi di società a responsabilità limitata start-up innovative", e dell'allegato "Modello uniforme atto costitutivo/statuto per start-up innovative in forma di s.r.l.";

(I^ mm.aa.)

- del decreto direttoriale 1.7.2016, adottato dal Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica;

- per quanto possa occorrere, della circolare n. 3691 dell'1.7.2016, adottata dalla medesima Direzione generale;

(II^ mm.aa.)

- del decreto del Ministro dello sviluppo economico 28.10.2016, pubblicato nella G.U. 26.11.2016, n. 277, recante "approvazione del modello per le modifiche delle start-up innovative ai fini dell'iscrizione nel Registro delle Imprese [...]".

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 28 giugno 2017 il cons. M.A. di Nezza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso spedito per le notificazioni a mezzo del servizio postale il 6.5.2016 (dep. il 19.5) i ricorrenti in epigrafe, notai del distretto notarile di Cagliari, Lanusei e Oristano, illustrate le novità introdotte dall'art. 4, co. 10-*bis*, d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 (conv. con modif. dalla l. 24 marzo 2015, n. 33), in materia di modalità di costituzione e modifica delle "start-up innovative" di cui agli artt. 25 ss. d.l. n. 179/12, consistenti nella possibilità di costituire tali enti societari mediante scrittura privata sottoscritta con firma digitale non autenticata, sulla base di un "modello uniforme" predisposto dal Ministero dello sviluppo economico, hanno impugnato il d.m. 17.2.2016 (in breve, anche solo d.m.) adottato in dichiarata attuazione di detta norma, prospettando:

A) Profili di illegittimità costituzionale e di contrasto con la dir. 2009/101/CE dell'art. 4, co. 10-bis, d.l. n. 3/2015;

I) Illegittimità costituzionale dell'art. 4, co. 10-bis, d.l. 3/2015, come introdotto dalla l. n. 33/2015 per violazione degli artt. 70 e 77, 2° co., Cost.;

II.1) Violazione della dir. 2009/101/CE; II.2) Violazione degli artt. 11 e 117, 1° co., Cost.;

B) Vizi autonomi del d.m. 17.2.2016:

III) Violazione degli artt. 2188 ss. c.c., della l. n. 580/93 e del d.P.R. n. 581/95, carenza di potere, violazione del principio di gerarchia delle fonti:

IV) Violazione dell'art. 2463 c.c., eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e disparità di trattamento:

V) Violazione dell'art. 20, co. 7-bis, d.l. n. 91/2014, della dir. 2009/101/CE, degli artt. 2330 e 2463 c.c., eccesso di potere sotto i profili dell'ingiustizia e dell'irragionevolezza manifeste e della disparità

di trattamento:

Si è costituita in resistenza l'amministrazione.

Con ricorso per motivi aggiunti spedito per le notificazioni a mezzo del servizio postale il 23.9.2016 (e una seconda volta il 4.10, depositati rispettivamente il 3.10 e il 7.10), i ricorrenti hanno impugnato il decreto direttoriale dell'1.7.2016, attuativo del d.m. 17.2.2.106, e (in quanto occorrente) la circolare n. 3691 in pari data, deducendo, in aggiunta ai profili di illegittimità derivata da quella del d.m. 17.2.2016:

C) Vizi autonomi del decreto direttoriale e della circolare:

VI) Violazione del d.m. 17.2.2016, degli artt. 2330, 3° co., e 2188 ss. c.c., della l. n. 580/93, del d.P.R. n. 581/95 e dell'art. 97, 1° co., Cost.:

VII) Violazione e falsa applicazione degli artt. 2188 ss. 2330, 3° co., c.c., della l. n. 580/93 e del d.P.R. n. 581/95, del principio di gerarchia delle fonti e per straripamento dei limiti delle circolari interpretative.

L'amministrazione ha depositato documenti (4.1.17) e memorie (5.1 e 23.1.17).

Con ricorso per motivi aggiunti spedito per le notificazioni il 25.1.2017 (dep. il 3.2) alcuni degli originari ricorrenti (v. epigrafe) hanno impugnato il d.m. 26.10.2016, recante approvazione del modello per le modifiche delle start-up innovative ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese, prospettando, in aggiunta ai profili di illegittimità derivata:

VIII) Violazione e falsa applicazione degli artt. 2188 ss. e 2330, 3° co., c.c., della l. n. 580/93 e del d.P.R. n. 581/95, del principio di gerarchia delle fonti e per straripamento dei limiti fissati dall'art. 4, co. 10-bis, d.l. 3/2015.

Essi hanno pertanto chiesto l'annullamento degli atti impugnati:

- in via principale, previa eventuale disapplicazione dell'art. 4, co. 10-bis,

cit. ovvero previa rimessione di questa disposizione alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione della dir. 2009/101/CE o alla Corte costituzionale in relazione agli artt. 11 e 117 Cost.;

- in subordine, previa rimessione del ridetto co. 10-*bis* alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 77, 2° co., Cost.;

- in ulteriore subordine, per i vizi autonomi e derivati dedotti con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti.

All'odierna udienza di discussione, in vista della quale le parti hanno depositato memorie (il Ministero il 22.5.17 e i ricorrenti il 26.5.17) anche di replica (7.6.2017), il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. L'art. 25 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (conv. con modif. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, e successivamente modificato), ha introdotto nell'ordinamento il tipo societario denominato "start-up innovativa", consistente in una speciale società di capitali in possesso dei requisiti ivi elencati (art. 25, co. 2, nel testo vigente: costituzione e svolgimento di attività d'impresa da non più di 60 mesi; residenza in Italia o in Stato UE o SEE purché con sede produttiva o filiale in Italia; totale del valore della produzione annua non superiore a 5 mln. di euro a partire dal secondo anno di attività; non distribuzione di utili; oggetto sociale esclusivo o prevalente consistente nello sviluppo, produzione e commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico; costituzione non derivante da fusione, scissione, cessione di azienda o di ramo di azienda; possesso di almeno uno degli ulteriori requisiti previsti, quali, in estrema sintesi: ammontare delle spese in ricerca e sviluppo uguali o superiori a un determinato parametro; impiego di personale altamente qualificato nelle proporzioni indicate; titolarità di almeno una privativa industriale in campi innovativi).

I commi 8 ss. disciplinano l'istituzione da parte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di una "apposita sezione speciale del registro delle imprese" *ex art.* 2188 c.c., "a cui la start-up innovativa" dev'essere iscritta "al fine di poter beneficiare della disciplina della presente sezione", dettando al contempo le modalità di iscrizione.

In particolare, il comma 9 sancisce che "la sussistenza dei requisiti per l'identificazione della start-up innovativa [...] è attestata mediante apposita autocertificazione prodotta dal legale rappresentante e depositata presso l'ufficio del registro delle imprese", il comma 12 indica le modalità di iscrizione "automatica" alla sezione speciale ("a seguito della compilazione e presentazione della domanda in formato elettronico" contenente le informazioni previste), i commi 14 e 15 stabiliscono le modalità di aggiornamento dei dati e il comma 16 prevede, infine, che la start-up innovativa è cancellata "d'ufficio dalla sezione speciale del registro delle imprese di cui al presente articolo, permanendo l'iscrizione alla sezione ordinaria del registro delle imprese", entro "60 giorni dalla perdita dei requisiti" di cui al co. 2, situazione cui è equiparato il mancato deposito della dichiarazione prevista dal comma 15 (consistente nell'attestazione del legale rappresentante della start-up innovativa, da rendere "entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio e comunque entro sei mesi dalla chiusura di ciascun esercizio", del "mantenimento del possesso dei requisiti previsti" dal co. 2, con obbligo di deposito di tale dichiarazione presso l'ufficio del registro delle imprese; analoga disciplina è prevista per l'altro tipo societario introdotto dall'art. 25 in esame, denominato "incubatore di start-up innovative certificato").

Il d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, recante "misure urgenti per il sistema

bancario e gli investimenti”, muovendo (tra l’altro) dalla ritenuta “straordinaria necessità ed urgenza [...] di favorire lo sviluppo dell’economia del Paese, promuovendo una maggiore patrimonializzazione delle imprese italiane ed il concorso delle piccole e medie imprese nei processi di innovazione del sistema produttivo” nonché di “adottare disposizioni volte a favorire l’incremento degli investimenti, l’attrazione dei capitali e degli investitori istituzionali esteri [...]”, ha delineato all’art. 4 la disciplina delle “piccole e medie imprese innovative” (PMI innovative, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE).

La legge di conversione 24 marzo 2015, n. 33, ha aggiunto all’art. 4 il co. 10-*bis*, che così recita:

“Al solo fine di favorire l’avvio di attività imprenditoriale e con l’obiettivo di garantire una più uniforme applicazione delle disposizioni in materia di start-up innovative [...], l’atto costitutivo e le successive modificazioni di start-up innovative sono redatti per atto pubblico ovvero per atto sottoscritto con le modalità previste dall’articolo 24 del codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. L’atto costitutivo e le successive modificazioni sono redatti secondo un modello uniforme adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico e sono trasmessi al competente ufficio del registro delle imprese di cui all’articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni”.

In attuazione di questa disposizione è stato adottato il d.m. 17.2.2016, recante “modalità di redazione degli atti costitutivi di società a responsabilità limitata start-up innovative” (il successivo d.m. 7.7.2016 ha apportato al provvedimento in questione modifiche per lo più formali).

Richiamati in premessa l’art. 4, co. 10-*bis*, l’art. 24 d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il codice dell’amministrazione digitale (c.d. cad) e le altre

previsioni rilevanti – tra cui il d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, regolamento attuativo del registro delle imprese, l'art. 11 dir. 16 settembre 2009, n. 2009/101/CE, gli artt. 2463 ss. c.c. sulle società a responsabilità limitata e il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 – il d.m. ha previsto (in sintesi):

- che in deroga all'art. 2463 c.c. i contratti di s.r.l. per la costituzione di start-up innovative “sono redatti in forma elettronica e firmati digitalmente a norma dell'art. 24 del C.A.D., [...], in totale conformità allo standard allegato sotto la lettera A al presente decreto, redatto sulle base delle specifiche tecniche del modello, di cui all'art. 2, comma 1” (art. 1, co. 1);
- che l'atto costitutivo e lo statuto “sono redatti in modalità esclusivamente informatica [...]” (art. 1, co. 2), non essendo “richiesta alcuna autentica di sottoscrizione” (co. 5);
- che detto “documento informatico”, una volta “formato”, è presentato all'ufficio del registro delle imprese, “redatto sulla base delle specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile del modello, contenente le relative istruzioni per l'iscrizione, emanate dal Ministero dello sviluppo economico, e pubblicate sul sito internet del Ministero medesimo” (art. 2, co. 1);
- che l'ufficio del registro, effettuate le verifiche ivi indicate (art. 2, co. 2), dispone l'“iscrizione provvisoria” della società nella sezione ordinaria del registro, con apposita annotazione, e, su istanza dell'interessata, l'iscrizione nella sezione speciale *ex* art. 25 d.l. n. 179/2012 (conseguibile soltanto dopo l'iscrizione provvisoria; artt. 2 e 3);
- che in caso di cancellazione dalla sezione speciale per motivi sopravvenuti, la società “mantiene l'iscrizione in sezione ordinaria,

senza alcuna necessità di modificare o ripetere l'atto, fino ad eventuale modifica statutaria" (secondo le regole ordinarie di cui all'art. 2480 c.c.; art. 4).

Al fine di dare attuazione all'art. 2, co. 1, d.m., il Ministero dello sviluppo economico ha poi adottato il decreto direttoriale 1.7.2016 (d.d.), recante le "specifiche tecniche per la struttura di modello informatico e di statuto delle società a responsabilità limitata start-up innovative"; contestualmente, la stessa amministrazione ha emanato la circolare n. 3691/C in pari data (1.7.2016).

Con d.m. 28.10.2016 è stato approvato il "modello per le modifiche delle start-up innovative, ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese", sempre ai sensi dell'art. 4, co. 10-*bis*, cit..

Da ultimo, è intervenuto l'art. 1, co. 65, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (in vigore dall'1.1.2017), che ha modificato l'art. 4, co. 10-*bis*, cit. aggiungendo – a quello all'art. 24 ("firma digitale") – il riferimento all'art. 25 cad ("firma autenticata").

2. Con il ricorso e con i due ricorsi per motivi aggiunti gli istanti impugnano i provvedimenti ministeriali attuativi del comma 10-*bis*, prospettandone l'illegittimità per vizi propri e per vizi discendenti dalla possibile incostituzionalità o incompatibilità con il diritto UE della norma primaria di riferimento.

Preliminarmente giova precisare che in linea con la natura di giurisdizione di diritto soggettivo della giurisdizione amministrativa, e avuto riguardo alla qualità dei ricorrenti e all'interesse da essi vantato, sono suscettibili di scrutinio le sole doglianze relative a pretese lesioni delle competenze professionali dei notai (quali quelle volte alla costituzione di una società di capitali), tenuto conto del tipo di pregiudizio denunciato, consistente nell'asserita sottrazione di "quel

complesso di attività di verifica e di assistenza, prima di loro esclusiva competenza” (pag. 11 ric.).

Sempre in via preliminare va, poi, disattesa l’eccezione dell’amministrazione poggiante sull’omessa notificazione del ricorso alle camere di commercio (o all’ente camerale competente per territorio), dal momento che a fronte dell’impugnazione di atti normativi o generali quali quelli all’odierno esame non si ravvisano posizioni di controinteresse in capo ai destinatari delle previsioni (ipoteticamente) a essi favorevoli.

3. Nel merito, il ricorso introduttivo è fondato per quanto di ragione.

3.1. Con il primo e il secondo motivo i ricorrenti contestano in radice il descritto intervento legislativo.

Segnatamente, essi deducono (n. I ric.) che la l. n. 33/2015, di conversione del d.l. n. 3/2015, nella parte relativa all’introduzione del ridotto co. 10-*bis* sarebbe in contrasto con l’art. 77, 2° co., Cost., non occupandosi l’art. 4 d.l. cit. di start-up innovative; il comma in questione violerebbe pertanto l’obbligo di “omogeneità” costituzionalmente sotteso al rapporto tra decreto legge e legge di conversione (ai sensi del citato art. 77 e dell’art. 15, co. 3, l. n. 400/88), recando una disciplina del tutto estranea all’oggetto e alle finalità del testo originario dello stesso provvedimento legislativo d’urgenza.

La questione di costituzionalità è manifestamente infondata (cfr. C. cost. 24 gennaio 2017, n. 16, in particolare punto 7 “diritto”).

Non si ravvisa infatti l’estraneità del comma in questione rispetto al contenuto dell’art. 4 d.l. cit., che nel disciplinare le pmi innovative ha comunque apportato alcune modifiche anche all’art. 25 d.l. n. 179/12, disposizione di riferimento delle start-up innovative (cfr. co. 11), condividendosi il rilievo della difesa erariale secondo cui il complessivo

intervento ha avuto il fine di “garantire l’omogeneità tra queste due fattispecie”, contigue se non complementari (in quanto entrambe riconducibili ai criteri dello Small Business Act di matrice europea; pagg. 14 ss. mem. 13.6.16). Nel preambolo del decreto legge, poi, è indicata la finalità, propria anche della disciplina in esame, di “favorire lo sviluppo dell’economia del Paese, promuovendo una maggiore patrimonializzazione delle imprese italiane ed il concorso delle piccole e medie imprese nei processi di innovazione del sistema produttivo”.

Il secondo mezzo attiene alla pretesa violazione dell’art. 11 dir. 2009/101/CE, comportante la necessità di disapplicare il co. 10-*bis* o di sottoporlo alla Corte di giustizia Ue ai sensi dell’art. 267 TfUE ovvero alla Corte costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, 1° co., Cost. (n. II ric.).

Sostengono i ricorrenti che l’art. 11 dir. cit. – “In tutti gli Stati membri la cui legislazione non preveda, all’atto della costituzione, un controllo preventivo, amministrativo o giudiziario, l’atto costitutivo e lo statuto della società e le loro modifiche devono rivestire la forma di atto pubblico” – preordinato alla garanzia della sicurezza dei traffici giuridici e alla protezione degli interessi dei soci e dei terzi che facciano affidamento sulla validità delle società costituite nell’Unione europea, come attestato dal successivo art. 12, recante previsione della nullità della società nel caso (tra gli altri) di “mancanza dell’atto costitutivo oppure inosservanza delle formalità relative al controllo preventivo o della forma di atto pubblico”, imporrebbe un preventivo vaglio di legalità, assicurato dal ricorso all’atto pubblico o alternativamente da un sistema di validazione preventiva affidato a un organo pubblico amministrativo o giudiziario, comunque avente a oggetto anche gli aspetti sostanziali (effettiva esistenza delle condizioni che permettono

la regolare costituzione dell'ente), pena la nullità della società.

In Italia il controllo in questione, dopo la soppressione a opera della l. n. 340/2000 del giudizio di omologazione (e dunque del controllo preventivo giudiziario), spetterebbe ormai al solo notaio, stanti le disposizioni sulla necessità dell'atto pubblico ai fini della costituzione delle società di capitali. Si tratterebbe infatti di una verifica avente portata anche sostanziale, tenuto conto delle funzioni ordinamentali, inclusa la c.d. "funzione di adeguamento", demandate al notaio (art. 28 l. n. 89/1913, sul divieto di ricevere o autenticare atti vietati dalla legge o manifestamente contrari al buon costume o all'ordine pubblico, art. 47, 2° co., l. cit., sul dovere di integrare la volontà delle parti e di curare la compilazione dell'atto, art. 138-*bis*, introdotto dall'art. 32 l. n. 340/2000, sulla richiesta di iscrizione presso il registro delle imprese; l'estensione agli aspetti sostanziali sarebbe stata affermata anche dalla giurisprudenza, nazionale ed europea). Per converso, le verifiche attribuite al conservatore del registro delle imprese sarebbero di tipo estrinseco e materiale (artt. 2330 e 2463 c.c.; esse sarebbero state ulteriormente delimitate dall'art. 20, co. 7-*bis*, d.l. n. 91/2014, sull'"iscrizione immediata" al registro delle imprese nel caso di richiesta basata su atto pubblico o scrittura privata autenticata).

La possibilità, conferita dal co. 10-*bis*, di costituire le start-up innovative con scrittura privata non autenticata abolirebbe ogni tipo di verifica rigorosa e sostanziale sull'oggetto sociale della società da costituire, dando ingresso a una presunzione di validità dell'atto costitutivo (nel caso di corretta compilazione del modello uniforme) contrastante con la ricordata disciplina di matrice europea, impositiva di una verifica caso per caso della sussistenza dei presupposti di legge per la legittimità degli atti conclusi tra privati.

Solo l'atto pubblico notarile assicurerebbe questo risultato (dando certezza a una serie di elementi quali l'identità delle parti, l'esistenza di poteri rappresentativi, le condizioni di legge per la costituzione dell'ente, ecc.), consentendo allo stesso tempo di garantire il raggiungimento degli scopi avuti di mira dalla disciplina in materia di antiriciclaggio. Sicché in Italia l'unica modalità di costituzione rispettosa della dir. 2009/101 cit. sarebbe quella dell'atto pubblico notarile, come confermato anche dalle disposizioni sulla s.r.l. semplificata (art. 2463 *bis* c.c.).

Le pur perspicue argomentazioni dei ricorrenti non sono condivisibili. Dall'art. 11 dir. 2009/101/CE si trae la regola che "l'atto costitutivo e lo statuto delle società e le loro modifiche" possono non rivestire la forma dell'atto pubblico se la legislazione "preveda, all'atto della costituzione, un controllo preventivo, amministrativo o giudiziario".

In questa prospettiva, non si può ritenere che l'art. 4, co. 10-*bis*, d.l. cit., nel consentire il ricorso alla scrittura privata non autenticata sottoscritta con firma digitale ai sensi dell'art. 24 cad, abbia soppresso il "controllo preventivo" richiesto dal diritto UE, occorrendo tener conto della perdurante sussistenza delle verifiche demandate all'ufficio del registro delle imprese nel procedimento di iscrizione degli atti societari in questione.

Va in particolare escluso che il contestato disegno normativo sia suscettibile di pregiudicare il "bene" della sicurezza del traffico giuridico e, con esso (almeno *in thesi*), le prerogative dei notai (per questo aspetto la censura sembra travalicare l'interesse posto a base del ricorso, fondandosi sull'esistenza di un legame biunivoco ed esclusivo tra certezza giuridica e funzione notarile): non si rinviene infatti il denunciato contrasto tra l'art. 11 dir. 2009/101/CE e il meccanismo

divisato dal legislatore, incentrato sulla messa a disposizione degli interessati di un “modello uniforme” (o standardizzato) da utilizzare per la redazione dell’atto costitutivo (e delle “successive modificazioni”) e sull’attribuzione all’ufficio del registro delle imprese delle verifiche propedeutiche all’iscrizione dell’atto nel registro stesso.

Come osservato dalla difesa erariale, la presenza di uno standard rappresenta una forma di controllo di legalità sostanziale, nel senso che la redazione di un atto societario (atto costitutivo, statuto o atto modificativo) rispettoso del “modello uniforme” è garanzia di legalità sostanziale, secondo una tecnica già sperimentata dal legislatore (la parte pubblica richiama i “contratti standard di rete” *ex art. 3 d.l. n. 5/2009* e la s.r.l. semplificata di cui all’art. 2463-*bis* c.c.); si tratta cioè di un meccanismo incentrato sull’individuazione da parte del “decisore pubblico”, a monte, degli elementi contrattuali compatibili con il vigente quadro normativo (disposizioni generali e artt. 25 ss. d.l. n. 179 del 2012 in materia di requisiti e limiti delle start-up innovative), tale che la “preventiva verifica” di legittimità può dirsi superata laddove sia riscontrata la conformità tra lo specifico atto societario e il rispettivo “standard” (sia il d.m. 17.2.2016 sia il d.m. 28.10.2016 “impongono all’ufficio ricevente di verificare la conformità del contratto o dell’atto modificativo” al modello standard con essi approvato; mem. 22.5.17, pp. 14 ss.).

Del resto, passando al (diverso) profilo della latitudine di dette verifiche, si deve puntualizzare che esse non possono che riguardare, con riferimento alla costituzione di una start-up innovativa, la sussistenza degli inerenti requisiti, sia quelli di carattere generale (v. art. 12 dir. cit. sulle cause di nullità delle società, tra le quali rileva, stando alla prospettazione di parte ricorrente, il “carattere illecito o contrario

all'ordine pubblico dell'oggetto della società"; v. art. 12, par. 1, lett. *b*, n. *ii*), sia quelli specificamente riferiti al tipo societario in questione.

Provvede in tal senso l'art. 2, co. 2, d.m. 17.2.2016, che dà adeguato sviluppo alla regola dell'art. 4, co. 10-*bis*, cit., indicando gli aspetti che l'ufficio del registro delle imprese è tenuto a verificare:

a) la conformità del contratto al "modello standard"; *b*)-*c*) la sottoscrizione ai sensi dell'art. 24 cad (con apposizione di tutte le firme entro il termine ivi indicato); *d*) la "riferibilità astratta del contratto" all'art. 25 d.l. n. 179/2012 cit.; *e*)-*f*)-*g*) la "validità delle sottoscrizioni", la competenza territoriale e l'indicazione dell'indirizzo pec della società; *h*) la "liceità, possibilità e determinabilità dell'oggetto sociale"; *i*) l'"esclusività o la prevalenza dell'oggetto sociale concernente lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico"; *j*) la "presentazione contestuale della domanda di iscrizione in sezione speciale delle start-up"; *k*) l'"adempimento degli obblighi" in materia di antiriciclaggio (tit. II d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231).

Ciò in linea con il menzionato art. 25 d.l. n. 179/2012, che nell'elencare i particolari requisiti delle start-up innovative e nel definirne anche l'"oggetto sociale", individua al contempo il parametro rispetto al quale effettuare il confronto dell'atto in concreto presentato per l'iscrizione.

Inoltre, anche dalla disciplina generale in materia di iscrizione nel registro delle imprese si desume che l'ambito dei controlli amministrativi dell'ufficio del registro è variamente determinato a seconda delle previsioni d'interesse: rileva in proposito il d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, che all'art. 11, "procedimento di iscrizione su domanda", co. 6, prevede che l'ufficio, "prima di procedere all'iscrizione", accerta: "*a*) l'autenticità della sottoscrizione della

domanda; *b*) la regolarità della compilazione del modello di domanda; *c*) la corrispondenza dell'atto o del fatto del quale si chiede l'iscrizione a quello previsto dalla legge; *d*) l'allegazione dei documenti dei quali la legge prescrive la presentazione; *e*) il concorso delle altre condizioni richieste dalla legge per l'iscrizione”.

Si può così notare come anche in concreto l'ambito dei controlli demandati all'autorità amministrativa non consenta di ravvisare l'ipotizzato contrasto del ridetto art. 4, co. 10-*bis*, con la disciplina UE.

Da quanto detto discende l'infondatezza del motivo in esame (dovendo al contempo essere disattese le istanze di rimessione della norma in argomento alla Corte di giustizia UE o alla Corte costituzionale).

3.2. I successivi motivi (nn. III, IV e V) attengono ad asseriti vizi propri del d.m. 17.2.2016.

Con il terzo mezzo i ricorrenti ribadiscono che il meccanismo in esame non soddisferebbe i presupposti di validità dell'atto costitutivo stabiliti in sede UE, non avendo in particolare né il d.l. n. 3/2015 né la legge di conversione attribuito all'ufficio del registro delle imprese “ulteriori” poteri di verifica e controllo rispetto a quelli “meramente formali” discendenti dal vigente quadro normativo (codice civile, l. n. 580/93, d.P.R. n. 581/95), non assimilabili a quelli svolti dal notaio; sicché il d.m. 17.2.2016, “nel tentativo di colmare le lacune” dell'art. 4, co. 10-*bis*, cit., non si sarebbe limitato ad approvare il “modello uniforme” di atto costitutivo, ma avrebbe preteso di attribuire all'ufficio del registro delle imprese le menzionate “ulteriori” attività di verifica (art. 2, co. 2, d.m. cit., con particolare riguardo alle lettere *h*, *i* e *k*), in contrasto con le norme primarie di riferimento.

La doglianza è infondata per quanto osservato in precedenza.

Come si è detto, l'impugnato d.m. costituisce adeguato sviluppo della

norma di provvista (art. 4, co. 10-*bis*), non risultando in particolare demandate all'ufficio del registro attribuzioni *ultra vires*: lo stesso art. 2189 c.c., sulle "modalità dell'iscrizione", sancisce che "Prima di procedere all'iscrizione, l'ufficio del registro deve accertare l'autenticità della sottoscrizione e *il concorso delle condizioni richieste dalla legge per l'iscrizione*" (enf. agg.), regola ripresa dall'art. 11, co. 6, d.P.R. n. 581/95 innanzi riportato.

In questa ottica, risulta come il d.m. 17.2.2016 si sia limitato a dare concreta specificazione a elementi già insiti nella legislazione, ponendosi pertanto in asse con l'inerente normativa primaria.

I ricorrenti deducono col quarto motivo l'illegittimità del d.m. impugnato "nella parte in cui consente che una società non costituita con atto pubblico possa essere definitivamente iscritta nella sezione ordinaria del registro delle imprese". Ciò discenderebbe dall'art. 4, secondo cui la start-up innovativa, provvisoriamente iscritta nella sezione ordinaria nelle more dell'iscrizione in quella speciale, permarrebbe nella prima sezione nel caso di "cancellazione dalla sezione speciale per motivi sopravvenuti successivamente alla valida iscrizione", senza necessità di "modificare o ripetere" l'atto costitutivo; attraverso questa previsione si potrebbe dunque consentire l'agevole "aggiramento delle disposizioni ordinarie in materia di iscrizione" nel registro.

La censura è fondata.

Ai sensi dell'art. 2, co. 3 (già co. 4; v. d.m. 7.7.2016), d.m. 17.2.2016, in caso di esito positivo delle verifiche (di cui al comma 2) l'ufficio "procede all'iscrizione provvisoria entro 10 giorni dalla data di protocollo del deposito nella sezione ordinaria del registro delle imprese, con la dicitura aggiuntiva 'start-up costituita a norma dell'art.

4 comma 10 bis del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 3, iscritta provvisoriamente in sezione ordinaria, in corso di iscrizione in sezione speciale'. Al momento dell'iscrizione in sezione speciale, l'ufficio elimina la dicitura 'iscritta provvisoriamente in sezione ordinaria, in corso di iscrizione in sezione speciale'".

L'art. 3, "Iscrizione in sezione speciale", prevede che "contestualmente alla domanda di iscrizione, la società presenta istanza di iscrizione nella sezione speciale" *ex* art. 25, co. 8, d.l. n. 179/2012 (co. 1) e che l'avvio del procedimento di iscrizione all'anzidetta sezione speciale "è subordinato alla preventiva iscrizione provvisoria della società in sezione ordinaria, che ne costituisce il presupposto".

Da ultimo, l'art. 4, "Cancellazione della società dalla sezione speciale", sancisce che in caso di "cancellazione dalla sezione speciale per motivi sopravvenuti successivamente alla valida iscrizione della stessa alla medesima sezione speciale, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 16 del decreto-legge n. 179 del 2012, la società, mantiene l'iscrizione in sezione ordinaria, senza alcuna necessità di modificare o ripetere l'atto, fino ad eventuale modifica statutaria, che segue le regole ordinarie dettate dall'art. 2480 del codice civile" (co. 1).

Detto art. 25, co. 16, d.l. n. 179/2012 prevede a sua volta che entro 60 giorni dalla perdita dei requisiti di cui al comma 2 la start-up innovativa è cancellata "d'ufficio" dalla sezione speciale, "permanendo l'iscrizione alla sezione ordinaria del registro delle imprese".

Ritiene in proposito il Collegio che quest'ultima previsione, con la quale si permette la sopravvivenza dell'ente societario in forma di s.r.l. nonostante la perdita dei requisiti di "innovatività", sia giustificabile alla luce della circostanza che all'epoca della sua entrata in vigore la costituzione delle start-up innovative poteva avvenire solo con atto

pubblico e dunque con la forma ordinaria prevista per la costituzione delle società a responsabilità limitata.

Ma introdotta dal co. 10-*bis* la modalità alternativa di cui oggi si controverte (scrittura privata *ex art. 24 cad*), viene meno l'anzidetta simmetria, il che esclude che dell'art. 25, co. 16, cit. possa esser data un'interpretazione meramente letterale, tale cioè da consentire la permanenza nella sezione ordinaria di una s.r.l. (già start-up innovativa) non costituita con atto pubblico (secondo quanto previsto dal codice civile), ma con scrittura privata non autenticata (*ex art. 24 cad*).

Ragioni di ordine sistematico inducono piuttosto a ritenere che detto art. 25, co. 16, cit. vada letto nel senso che l'iscrizione alla sezione ordinaria possa "permanere" se la società possieda i requisiti di forma e di sostanza di una comune s.r.l., in ossequio al generale principio di conservazione degli atti giuridici, non già se sia priva del requisito della costituzione con atto pubblico.

Con la conclusione che la regola in esame è applicabile alle sole start-up innovative costituite con atto pubblico, in modo da escludere in radice fenomeni di possibile aggiramento della normativa sulla costituzione delle s.r.l. (fenomeni comunque ipotizzabili anche avuto riguardo alle inerenti deduzioni dell'amministrazione, che si è limitata a sostenere come il "concorso di tante condizioni" quante quelle previste dall'art. 25, co. 3, d.l. n. 179/12 ai fini dell'iscrivibilità nella sezione speciale, "rassicuri chiunque della sostanziale impossibilità di un effetto elusivo del DM"; v. pag. 36 mem. 13.6.16).

Del resto, è lo stesso art. 1 d.m. 17.2.2016 a delimitare l'ambito della facoltà derogatoria in questione, disponendo chiaramente che "sono redatti in forma elettronica e firmati digitalmente" a norma dell'art. 24 cad, in deroga all'art. 2463 c.c., i contratti di s.r.l. "aventi per oggetto

esclusivo o prevalente, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico” e “per i quali viene richiesta l’iscrizione nella sezione speciale delle start-up” di cui all’art. 25, co. 8, d.l. n. 179/2012.

Il che vuol dire, in sintesi, che la forma in esame (scrittura privata *ex* art. 24 cad) abilita unicamente all’iscrizione nella sezione speciale e non nella sezione ordinaria, ancorché acquisita per venir meno dei requisiti di “innovatività” previsti dalla legge.

Di qui, l’illegittimità dell’inciso – che va pertanto annullato – “*senza alcuna necessità di modificare o ripetere l’atto*”, contenuto nell’art. 4, co. 1, d.m. 17.2.2016, occorrendo evidentemente una “modifica” o “ripetizione” dell’atto ai fini della permanenza nella sezione ordinaria nel caso di start-up innovativa non costituita secondo le modalità stabilite dalle inerenti disposizioni codicistiche (cfr. art. 2463 c.c.).

Il quinto motivo attiene al differente trattamento, divisato dall’art. 5 d.m. 17.2.16, per le ipotesi in cui l’autenticazione delle firme (degli atti costitutivi delle start-up innovative) *ex* art. 25 cad sia effettuata dal notaio (art. 5, co. 1) o dal conservatore del registro delle imprese (o suo delegato; co. 2). Lamentano in particolare i ricorrenti che, a fronte delle facilitazioni connesse alla seconda ipotesi (contestuale iscrizione della società nelle sezioni ordinaria e speciale del registro), la perdurante previsione di termini (ancorché dimezzati) nel caso di atto notarile integrerebbe un ingiustificato aggravio procedimentale, peraltro in violazione anche dell’art. 20, co. 7-*bis*, d.l. n. 91/2014.

Il motivo è fondato.

Ai sensi dell’art. 5 d.m. 17.2.2106, “disposizioni conclusive”, nel caso di firme autenticate *ex* art. 25 cad:

- dal notaio, “il termine di cui all’art. 2, co. 3, [“iscrizione provvisoria”

entro 10 giorni dal deposito dell'atto nella sezione ordinaria] è ridotto alla metà e comunque soggiace alle regole di cui all'art. 20, comma 7-*bis* del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91" (la disposizione precisa, ancora, che il notaio "compie le verifiche di cui all'art. 2, co. 2", incluse quelle relative agli obblighi antiriciclaggio; co. 1);

- "da parte del pubblico ufficiale a ciò autorizzato, Conservatore del registro delle imprese o persona da esso delegata, l'atto è contestualmente iscritto in sezione ordinaria e speciale del registro delle imprese, senza necessità di alcuna ulteriore verifica" (co. 2).

L'art. 20, co. 7-*bis*, d.l. n. 91/2014 prevede che "Al fine di facilitare e di accelerare ulteriormente le procedure finalizzate all'avvio delle attività economiche nonché le procedure di iscrizione nel registro delle imprese, rafforzando il grado di conoscibilità delle vicende relative all'attività dell'impresa, quando l'iscrizione è richiesta sulla base di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata [...] il conservatore del registro procede all'iscrizione immediata dell'atto. L'accertamento delle condizioni richieste dalla legge per l'iscrizione rientra nella esclusiva responsabilità del pubblico ufficiale che ha ricevuto o autenticato l'atto. [...]".

La semplice lettura di questa disposizione dà conto della fondatezza della doglianza, risultando il co. 1 in contrasto con l'obbligo di "iscrizione immediata" incombente sul conservatore.

Né si comprendono le ragioni del trattamento deteriore riservato alla scrittura privata autenticata *ex* art. 25 cad dal notaio, non avendo l'amministrazione illustrato l'esistenza di eventuali (e significative) differenze rispetto a quella autenticata dal conservatore dell'ufficio del registro, tenuto conto delle verifiche necessarie in entrambi i casi (l'art. 25, co. 2, cad prevede, tra l'altro, che l'autenticazione della firma

elettronica “consiste nell’attestazione, da parte del pubblico ufficiale, che la firma è stata apposta in sua presenza dal titolare, previo accertamento della sua identità personale, della validità dell’eventuale certificato elettronico utilizzato e del fatto che il documento sottoscritto non è in contrasto con l’ordinamento giuridico”).

Ne segue l’illegittimità dell’inciso – che va pertanto annullato – *“di cui all’art. 2, comma 3, è ridotto alla metà e comunque”*, contenuto nel comma 1 dell’art. 5 d.m. 17.2.2016.

3.3. In conclusione, sono fondate e vanno accolte le censure avanzate con il quarto e il quinto motivo di ricorso, nei sensi innanzi precisati.

4. Il primo ricorso per motivi aggiunti attiene al decreto direttoriale dell’1.7.2016, emanato in dichiarata attuazione dell’art. 2, co. 1, d.m. 17.2.2016 – a tenore del quale il “documento informatico” recante l’atto costitutivo della start-up innovativa è “redatto sulla base delle specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile del modello, contenente le relative istruzioni per l’iscrizione, emanate dal Ministero dello sviluppo economico, e pubblicate sul sito internet del Ministero medesimo” – e alla circolare ministeriale n. 3691/C, in pari data.

4.1. Con riferimento alle censure di illegittimità derivata è sufficiente rinviare alla precedente trattazione.

Ne segue che sono infondate quelle concernenti la compatibilità comunitaria e costituzionale dell’art. 4, co. 10-*bis*, d.l. n. 3/2015 e l’asserita violazione di detta norma da parte del d.m. 17.2.2016, mentre va accolta la doglianza (n. IV, I[^] mm.aa.) corrispondente al quarto motivo del ricorso introduttivo, relativa alla permanenza della società nella sezione ordinaria in caso di cancellazione dalla sezione speciale “per motivi sopravvenuti” quando la stessa non sia stata costituita nelle forme ordinarie (art. 4, co. 1, d.m.).

Ciò determina la conseguenziale illegittimità tanto dell'art. 5, co. 3, d.d. 1.7.2016 – “La cancellazione della società dalla sezione speciale per motivi sopravvenuti successivamente alla valida iscrizione della stessa alla medesima sezione speciale, secondo quanto previsto dall'articolo 25, comma 16 del decreto legge 179 del 2012, non comporta la cancellazione della stessa dalla sezione ordinaria” – nella parte in cui non prevede il riferimento all'avvenuta costituzione della società stessa nelle forme ordinarie (art. 2463 c.c.), quanto del conseguente riferimento nella circolare n. 3691/C (v. pag. 7).

Nei provvedimenti in questione (decreto direttoriale e circolare) non si rinvencono, peraltro, previsioni o affermazioni relative al tema affrontato nel quinto motivo del ricorso introduttivo (trattamento deterioro dell'atto *ex* art. 25 cad in caso di firme autenticate dal notaio; art. 5, co. 1, d.m.), con conseguente inammissibilità del quinto motivo “derivato” (n. V, I[^] mm.aa.).

4.2. Quanto agli asseriti vizi propri, con il motivo *sub* n. VI i ricorrenti deducono che nel decreto direttoriale l'amministrazione avrebbe travalicato i limiti della delega, avendo assegnato al conservatore dell'ufficio del registro (art. 6 d.d.) compiti non previsti e anzi in contrasto con le disposizioni sulle verifiche necessarie per la costituzione delle società di capitali, arrivando addirittura a costituire “nuovi plessi organizzativi” presso le camere di commercio (art. 7, commi 1, 2 e 3, d.d., sull’“apposito ufficio” incaricato degli adempimenti antiriciclaggio).

I ricorrenti deducono di avere interesse a sollevare il vizio perché “tutti i controlli in questione (indubabilmente necessari [...]) non possono essere sottratti ai notai” e affidati a uffici aventi attribuzioni istituzionalmente predeterminate, a mezzo di meri decreti ministeriali

(o di atti dal rango inferiore).

Al riguardo si deve osservare che il primo profilo di critica è infondato, atteso che con esso i ricorrenti si limitano a insistere nella contestazione di fondo dell'intera operazione divisata dal co. 10-*bis*. È pertanto sufficiente rinviare a quanto già osservato in relazione all'analoga doglianza formulata con il ricorso introduttivo.

La seconda censura è invece inammissibile per difetto d'interesse, non vantando i ricorrenti alcuna posizione differenziata rispetto a scelte pertinenti ad aspetti organizzativi degli enti camerati, aventi come tali rilevanza meramente interna.

Il motivo di cui al n. VII attiene alla circolare n. 3691/C.

Quest'atto, nel punto relativo alla necessità di rispettare la l. n. 18/1975 in caso di firmatario non vedente o ipovedente soltanto se l'interessato "chieda di avvalersi" delle relative disposizioni, dimostrerebbe l'irragionevolezza di un sistema nel quale sarebbe preclusa la verifica, tra l'altro, della capacità d'intendere e di volere delle parti e il corretto intendimento delle stesse sul contenuto dell'atto (in quanto sottoscritto "da remoto"); esso sarebbe altresì illegittimo nella parte in cui imporrebbe all'ufficio di verificare in concreto la condizione patrimoniale dei coniugi sottoscrittori (pag. 5, lett. *d*) e il rispetto dell'art. 2343 c.c. nel caso di conferimento in natura (pag. 5 lett. *e*).

Le censure vanno disattese.

Il primo profilo attiene chiaramente all'impianto dell'intervento in esame, traducendosi in una critica alla scelta del legislatore più che alla soluzione esposta nella circolare; ma anche con riferimento agli altri aspetti dedotti, le contestate affermazioni della circolare costituiscono un mero corollario del principio sotteso all'operazione legislativa.

Ne segue l'inammissibilità delle doglianze (al di là delle questioni sulla

natura e sulla portata della circolare).

4.3. In considerazione di quanto osservato, il primo ricorso per motivi aggiunti è fondato per quanto di ragione.

5. Il secondo ricorso per motivi aggiunti concerne il d.m. 28.10.2016, concernente l'approvazione del "modello per le modifiche delle start-up innovative" ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese.

Con riferimento ai vizi prospettanti l'illegittimità derivata di questo atto è sufficiente rinviare alla precedente trattazione.

Il motivo *sub* n. VIII ripropone le stesse critiche formulate nei confronti del d.m. 17.2.2016, venendo contestata la sottrazione ai notai e la contestuale attribuzione agli uffici del registro, ai sensi dell'art. 2 d.m. 28.10.2016, dei controlli relativi anche alle modifiche degli atti costitutivi e degli statuti delle start-up innovative (con particolare riferimento all'art. 2, co. 2, lett. *b*, su liceità, possibilità, determinabilità e legittimità delle modifiche statutarie).

Al riguardo si può osservare che, non risultando allegati profili di illegittimità diversi da quelli già dedotti con il ricorso introduttivo (il d.m. 28.10.2016 è stato infatti adottato in base alla stessa norma primaria e risponde alle medesime finalità), nulla vi è da aggiungere rispetto a quanto inizialmente considerato.

6. In conclusione, il ricorso principale e il primo ricorso per motivi aggiunti sono fondati per quanto di ragione; conseguentemente il d.m. 17.2.2016 e il d.d. 1.7.2016 vanno annullati *in partibus quibus*, secondo quanto innanzi precisato.

Essi sono per il resto infondati, come infondato è il secondo ricorso per motivi aggiunti.

La novità delle questioni consente di ravvisare i presupposti per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III-ter, definitivamente pronunciando:

- accoglie il ricorso e il primo ricorso per motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli artt. 4, co. 1, e 5, co. 1, d.m. 17.2.2016, l'art. 5, co. 3, d.d. 1.7.2016 e la circ. n. 3691 dell'1.7.2016 *in partibus*;
- respinge, per il resto, il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti;
- respinge il secondo ricorso per motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 28 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere

L'ESTENSORE
Mario Alberto di Nezza

IL PRESIDENTE
Giampiero Lo Presti

IL SEGRETARIO