

Publicato il 23/05/2025

N. 09992/2025 REG.PROV.COLL.
N. 06666/2018 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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6666 del 2018, proposto da Tim s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Merola, Luca Raffaello Perfetti e Carlo Edoardo Cazzato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Massimo Merola in Roma, via Vittoria Colonna, n. 39;

contro

Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'interno, Ministero della difesa, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Commissione nazionale per le società e la borsa, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della giustizia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi tutti dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Vivendi société anonyme c/o studio Chiomenti, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano e Carlo Rienzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'8 maggio 2018 e trasmesso in pari data, con il quale, a seguito della conclusione dell'istruttoria relativa al procedimento sanzionatorio avviato nei confronti di Tim ai sensi dell'art. 2 d.l. 15 marzo 2012, n. 21, è stata imposta alla società una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari a € 74.312.342,44;

- di ogni altro atto al provvedimento comunque connesso e coordinato, anteriore e conseguente, ivi incluso specificamente il provvedimento prot. 0005924 P-4.2.1.VSGF del 28 settembre 2017 in quanto richiamato dal procedimento di applicazione della sanzione a formarne parte integrante;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'interno, del Ministero della difesa, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della Commissione nazionale per le società e la borsa, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della giustizia;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* del Codacons;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2025 il dott. Matthias Viggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Tim impugna il decreto dell'8 maggio 2018 adottato, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il quale è stata sanzionata per non aver notificato – ai sensi dell'art. 2 d.l. 15 marzo 2012, n. 21, conv. dalla l. 11 maggio 2012, n. 56 – l'avvenuto mutamento del controllo su alcuni attivi strategici nel settore delle comunicazioni, a seguito dell'acquisizione di una partecipazione dominante da parte di Vivendi nel capitale dell'esponente.

2. Deve puntualizzarsi immediatamente come con l'atto gravato è stata unicamente comminata la sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti della ricorrente: nondimeno, già col provvedimento del 28 settembre 2017, la Presidenza del Consiglio dei ministri aveva «accertato» la sussistenza dell'obbligo di notifica in capo sia a Vivendi (ai sensi dell'art. 1, comma 5 d.l. 21/2012) sia a Tim (*ex art. 2, comma 2 d.l. 21/2012*). Appare poi opportuno precisare come tale decisione veniva gravata con ricorso giurisdizionale a questo Tribunale da Vivendi (iscritto al numero di ruolo generale 120 del 2018 e respinto con sentenza del 6 settembre 2022, n. 11508, confermata da Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2023, n. 6575) nonché con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica da Tim (affare numero 191 del 2019 del Consiglio di Stato): nondimeno, Tim impugna il ridetto provvedimento del 28 settembre 2017 anche in questa sede «*in quanto richiamato dal procedimento di applicazione della sanzione a formarne parte integrante*».

3. Con decreto cautelare del 6 giugno 2018, il Presidente ha sospeso l'efficacia dell'atto dell'8 maggio 2018, anche in considerazione

dell'approntamento, da parte della società, di un'idonea garanzia fidejussoria.

4. Si sono costituite in resistenza le amministrazioni intimate.

5. Inoltre, è intervenuto *ad opponendum* il Codacons.

6. Alla camera di consiglio del 4 luglio 2018, la Sezione ha confermato il decreto monocratico e ha fissato la discussione di merito.

7. All'esito della pubblica udienza dell'8 maggio 2019, la Sezione ha deciso parzialmente alcune questioni con sentenza non definitiva (pubblicata il 23 maggio 2019, n. 6310): in particolare, è stata rigettata «*l'eccezione di inammissibilità del ricorso per il principio dell' "alternatività" invocato*», è stata confermata la sospensione del provvedimento e disposta la sospensione del giudizio (ai sensi dell'art. 79 c.p.a.) in attesa della decisione sul ricorso straordinario.

8. Una volta pubblicato il parere obbligatorio *ex art.* 13 d.p.r. 24 novembre 1971, n. 1199 (v. Cons. Stato, sez. I, par., 8 ottobre 2024, n. 1259, che si è espresso nel senso dell'inammissibilità del ricorso straordinario «*perché rivolto verso atto non definitivo*»), parte ricorrente ha presentato istanza di fissazione udienza per la prosecuzione del processo sospeso: fissata la discussione, le parti hanno depositato ulteriori memorie e, all'esito della pubblica udienza del 19 marzo 2025, il Collegio ha trattenuto la causa per la decisione di merito.

DIRITTO

9. Conclusa l'esposizione dello svolgimento del processo, è opportuno precisare come oggetto del contendere nell'odierno giudizio sia, alla luce della sentenza non definitiva della Sezione e del parere del Consiglio di Stato sopra richiamato, il decreto dell'8 maggio 2018, nonché il presupposto provvedimento di accertamento del 28 settembre 2017.

10. Difatti, la questione afferente all'alternatività dei rimedi di giustizia avverso gli atti amministrativi non può torcersi in danno del privato: ne consegue che la pronuncia di inammissibilità del ricorso straordinario

(*rectius*, il parere vincolato reso dal Consiglio di Stato in tali termini) impone a questo Collegio, al di là della valutazione della tempestività dell'impugnazione dell'atto di accertamento (eccezione peraltro neppure sollevata dalla parte resistente), di scrutinare nel merito ambedue le decisioni.

11. Tuttavia, deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'intervento del Codacons, sollevata da Tim con l'ultima memoria.

12. L'eccezione non può essere accolta.

13. Difatti, la giurisprudenza è ferma nel consentire l'intervento *ad opponendum* a qualsiasi soggetto «*titolare di un interesse, anche di mero fatto, collegato e dipendente da quello sotteso al mantenimento dei provvedimenti impugnati, che gli consente di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso*» (così, Cons. Stato, sez. V, 14 gennaio 2022, n. 256): pertanto, considerato che i provvedimenti impugnati ineriscono alla gestione dei poteri speciali sugli attivi strategici in tema di comunicazioni e che tra le finalità dell'associazione intervenuta vi è altresì la tutela degli utenti finali «*dei servizi informatici e delle telecomunicazioni*», i quali sono sicuramente incisi – quanto meno in maniera indiretta – dall'esercizio delle prerogative statali, va reputato ammissibile l'intervento.

14. Ciò chiarito, va rilevato come con il primo motivo si denuncia la «*artificiosa scissione*» del procedimento tale da comportare l'adozione di due distinti atti, uno di accertamento degli obblighi di notifica e un altro di applicazione della sanzione: tale segmentazione avrebbe determinato l'esaurimento del potere sanzionatorio dell'amministrazione, essendosi peraltro violati tutti i termini procedurali. In aggiunta, viene osservato come il provvedimento di accertamento sia stato emanato il 28 settembre 2017, a cinquantaquattro giorni dalla comunicazione di avvio (notificata il 5 agosto 2017), e quindi oltre il termine di trenta giorni fissato dall'art. 2 l.

7 agosto 1990, n. 241: illegittima, peraltro, sarebbe la seconda proroga adottata dalla Presidenza del Consiglio. Inoltre, l'amministrazione avrebbe violato gli artt. 6 e 41 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) atteso che la commistione dei profili di cui agli artt. 1 e 2 d.l. 21/2012 avrebbe reso incomprensibile alla società la natura della violazione contestata e, quindi, l'approntamento di un'idonea difesa.

15. Tramite la seconda doglianza, invece, si evidenzia come un'interpretazione dell'art. 2, commi 2 e 5 d.l. 21/2012 compatibile con i principî del diritto dell'Unione europea (segnatamente, con gli artt. 49 e 63 Tfu) avrebbe escluso la possibilità di esercizio dei diritti speciali e di irrogare una sanzione alla società. In particolare, l'obbligo di notifica sarebbe sussistente solo nella misura in cui siano stati posti in essere atti di disposizione degli attivi strategici (circostanza esclusa, essendo questi tutt'ora di proprietà di Tim) ovvero nell'ipotesi di acquisizione di partecipazione di controllo nel capitale di Tim da parte di un soggetto *extra-comunitario* (ipotesi da rigettare, essendo Vivendi una società di diritto francese).

16. Con la terza censura viene precisato come sarebbe insussistente la violazione, atteso che Tim avrebbe comunque dato notizia alla Presidenza del Consiglio, entro il termine di dieci giorni (decorrente dalla presa d'atto del 27 luglio 2017 dell'inizio dell'attività di direzione e coordinamento da parte di Vivendi) previsto dall'art. 2, comma 2 d.l. 21/2012, dell'operazione: l'aver considerato inesistente tale notifica dimostrerebbe l'illegittimità dell'azione amministrativa.

17. I tre motivi, strettamente connessi tra loro, possono essere trattati unitariamente: essi sono infondati.

18. Seguendo l'ordine logico delle questioni dedotte va in primo luogo verificata la legittimità dell'atto di accertamento, ossia se effettivamente

Tim fosse tenuta alla notifica dell'operazione e, in caso di risposta positiva, se abbia violato tale obbligo.

19. Orbene, quanto al primo punto è doveroso precisare che i provvedimenti in tema di *golden power* costituiscono deroghe alle ordinarie regole che disciplinano la gestione di imprese o beni: difatti, considerati gli interessi superindividuali che ineriscono al settore delle comunicazioni (tenuto conto dell'evoluzione in una società dell'informazione), appare giustificato un intervento del Governo nazionale che tuteli tali attivi di guisa da garantire la sicurezza e funzionamento delle reti e degli impianti. Ciò chiarito, va immediatamente rammentato come Tim sia pacificamente titolare di alcuni di tali attivi strategici come individuati dal regolamento di attuazione (d.p.r. 25 marzo 2014, n. 85).

20. Quanto alle modalità di intervento statale, deve puntualizzarsi come l'art. 2 d.l. 21/2012 preveda un variegato catalogo di misure più o meno incisive da adottare previa valutazione della proporzionalità e dell'adeguatezza dell'imposizione: sul punto è sufficiente ricordare come l'esecutivo, alla luce degli interessi pubblici curati, disponga di un'amplissima discrezionalità sia nel valutare la compatibilità dell'operazione con le esigenze pubblicistiche, sia nell'individuare la specifica prescrizione da imporre ai soggetti privati (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289).

21. Naturalmente, l'azione autoritativa del Governo nazionale deve comunque iscriversi in una cornice normativa compatibile con il diritto dell'Unione europea (difatti, la pregressa disciplina dettata in tema di *golden share* era sospetta di contrasto con le disposizioni eurounitarie), in particolar modo con le regole dettate in tema di libera circolazione dei capitali e di libertà di stabilimento (nondimeno, va rammentato come Corte giust. Ue, sez. IV, 8 novembre 2012, causa C-244/11, abbia reputato astrattamente compatibili con le libertà europee le limitazioni alla circolazione dei capitali nel settore delle telecomunicazioni).

22. Posto tale inquadramento generale, è pacifico che Vivendi, società anonima francese, abbia acquistato una partecipazione di controllo nel capitale della società ricorrente: circostanza inferibile facilmente dell'esito dell'assemblea ordinaria dei soci del 4 maggio 2017, allorquando la lista proposta da Vivendi ha ottenuto la maggioranza dei voti, riuscendo così a nominare due terzi (dieci su quindici) degli amministratori componenti il consiglio di amministrazione (c.d.a.) di Tim. Per di più, la Commissione europea in data 30 maggio 2017 ha dichiarato la sussistenza del controllo di Vivendi su Tim; in aggiunta, durante la riunione del c.d.a. della ricorrente del 27 luglio 2017 si è preso atto dell'avvio dell'attività di direzione e coordinamento da parte di Vivendi.

23. Date queste premesse, deve reputarsi chiaro che gli attivi strategici riconducibili a Tim abbiano subito un mutamento, tale da rendere obbligatorio notificare la circostanza, entro dieci giorni dall'operazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 2, comma 2 d.l. 21/2012.

24. A tal proposito, va rilevato come la tesi sostenuta in ricorso secondo cui la società oggetto di acquisizione (c.d. *target*) sia esente da ogni obbligo verso l'amministrazione non è condivisibile. Difatti, la disposizione citata è formulata in maniera ampia («*ogni delibera, atto o operazione*») tale da ricomprendere ogni variazione nella gestione («*modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità*») degli attivi strategici, imponendo la notifica a cura della società titolare di questi ultimi: orbene, appare chiaro come la variazione nel capitale di Tim, tale da comportare l'emergere di un nuovo socio dominante – che ha potuto eleggere due terzi degli amministratori (di cui tre ricoprono al contempo incarichi di vertici in Vivendi), ricostituire il comitato esecutivo e determinare le linee di indirizzo strategico della società – sia indicativa di una modifica del controllo *lato sensu* inteso degli attivi strategici (controllo indiretto). La tesi è agevolmente dimostrabile anche con un sillogismo, avente come

premessa maggiore il controllo da parte di Tim di un attivo strategico (circostanza pacifica) e premessa minore la modifica del controllo di Tim (evenienza inferibile dalle circostanze elencate in precedenza): la logica conclusione è l'acclarata modifica del controllo dell'attivo strategico, con conseguente dovere di notificazione di tale circostanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

25. Diversamente opinando, si giungerebbe alla paradossale conclusione di imporre l'obbligo di notifica solo nelle ipotesi di cessione di un singolo *asset* strategico, escludendo tale onere nella ben piú rilevante fattispecie di modifica integrale del controllo degli attivi rilevanti.

26. Viepiú, nessun contrasto con le disposizioni eurounitarie (segnatamente, con gli artt. 49 e 63 Tfu) appare essere ravvisabile nell'odierna vicenda: difatti, va osservato come, in linea generale ed astratta, l'esercizio dei poteri speciali nel settore delle comunicazioni è compatibile con le libertà europee (in tal senso, v. Corte giust. Ue, sez. II, 13 luglio 2023, causa C-106/22, che, censurando le disposizioni ungheresi in tema di *golden power* in relazione al settore minerario, ha evidenziato come nel diverso campo delle comunicazioni l'esercizio dei poteri speciali possa legittimamente limitare la circolazione dei capitali), essendo solo da verificare la necessità e proporzionalità dell'intervento. Pertanto, considerato che nell'odierno giudizio non viene in rilievo alcuna misura restrittiva, bensí unicamente un suo *prius* logico (ossia l'obbligo di notifica), comune ad ogni intervento di esercizio dei poteri speciali, è evidente che la possibile compatibilità del *posterius* determina di necessità la legittimità dell'onere ad esso prodromico.

27. In altre parole, l'eventuale violazione del diritto dell'Unione europea sarà predicabile unicamente degli atti di effettivo esercizio dei poteri speciali: in particolare, il giudizio di necessità e proporzionalità dovrà investire la valutazione di legittimità dei due decreti (rispettivamente del 16 ottobre e del 2 novembre 2017 impugnati con altrettanti ricorsi straordinari

al Presidente della Repubblica) con cui il Governo ha prescritto alcune misure e condizioni per l'efficacia dell'operazione. Quanto appena esposto consente anche di evidenziare la manifesta irrilevanza – ai fini della decisione della presente controversia – della questione pregiudiziale (ai sensi dell'art. 267 Tfu) evidenziata nel ricorso.

28. Va poi aggiunto che l'interpretazione seguita da questo Collegio appare pienamente in linea con una lettura armonica e sistematica delle disposizioni di cui all'art. 2, commi 2 e 5 d.l. 21/2012. Atteso il non indifferente numero di interpolazioni che l'art. 2 d.l. 21/2012 ha subito nel tempo, appare opportuno trascrivere il testo del quinto comma *ratione temporis* vigente: «5. *L'acquisto a qualsiasi titolo da parte di un soggetto esterno all'Unione europea di partecipazioni in società che detengono gli attivi individuati come strategici ai sensi del comma 1, di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell'acquisto, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile e del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, è notificato dall'acquirente entro dieci giorni alla Presidenza del Consiglio dei ministri, unitamente ad ogni informazione utile alla descrizione generale del progetto di acquisizione, dell'acquirente e del suo ambito di operatività. Per soggetto esterno all'Unione europea si intende qualsiasi persona fisica o giuridica, che non abbia la residenza, la dimora abituale, la sede legale o dell'amministrazione ovvero il centro di attività principale in uno Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo o che non sia comunque ivi stabilito. Nel computo della partecipazione rilevante si tiene conto della partecipazione detenuta da terzi con cui l'acquirente ha stipulato uno dei patti previsti dall'articolo 122 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, o previsti dall'articolo 2341-bis del codice civile».*

29. Orbene, come può notarsi il quinto comma della disposizione in esame inerisce alla differente ipotesi dell'acquisizione di un controllo *stricto sensu* inteso (ossia ai sensi dell'art. 2359 c.c. o del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 – t.u.f.) in una società detentrica degli attivi strategici da parte di un soggetto *extra-comunitario*. È manifesta, quindi, la diversità di prospettiva e di piani delle due disposizioni: difatti, il quinto comma regola la vicenda dal punto di vista societario, determinando l'intervento autoritativo come conseguenza della particolare variazione nel capitale delle imprese detentrici degli attivi strategici; viceversa, il secondo comma fa discendere la possibilità dell'esercizio di poteri speciali dalla modifica nel «controllo» degli attivi strategici. In altri termini, in quest'ultima ipotesi la chiave di lettura è funzionale, mentre nella precedente il legislatore segue una prospettiva formale.

30. Conseguentemente, da quanto esposto, che l'acquisizione del controllo della società ricorrente da parte di Vivendi costituisce, pacificamente, una di quelle operazioni tipiche menzionate dall'art. 2, comma 2 d.l. 21/2012: d'altro canto, risulta di immediata evidenza che se Tim controlla un attivo strategico e Vivendi controlla Tim, allora Vivendi controlla l'attivo strategico. Pertanto, Tim avrebbe dovuto notificare alla Presidenza del Consiglio il mutamento nel controllo degli attivi strategici. Neppure illogica è la disposizione nella parte in cui pone l'obbligo in capo alla società *target* e non all'acquirente, atteso che si tratta di una formalità che può e deve essere curata dall'ente che effettivamente detiene direttamente gli attivi e non dai suoi soci (analogamente a quanto previsto dall'art. 2497-bis c.c. per gli obblighi di pubblicità in tema di attività di direzione e coordinamento).

31. Acclarata la sussistenza dell'obbligo di notifica in capo a Tim, va rilevato come correttamente l'amministrazione abbia escluso la validità di quella comunicazione trasmessa dalla ricorrente in data 7 agosto 2017: al di là dell'individuazione dell'effettivo *dies a quo* dal quale far decorrere il

termine di dieci giorni previsto dall'art. 2, comma 2 d.l. 21/2012 (su cui v. *infra*), risulta chiaro come la nota della società non fosse idonea ad assolvere agli obblighi previsti dalla normativa rilevante. Difatti, integrando il precetto previsto dalla fonte primaria con il disposto di cui all'art. 5 d.p.r. 25 marzo 2014, n. 86, è evidente come la nota del 7 agosto 2017 non contenesse quegli elementi necessari e sufficienti per consentire all'amministrazione di effettuare la valutazione circa l'esercizio o meno dei poteri speciali. All'uopo, è utile il confronto tra la nota del 7 agosto 2017 e la notifica del 10 ottobre 2017: palese è la differenza (anche senza tener conto della modulistica impiegata), essendo la prima una mera informativa (quasi giornalistica) circa l'avvenuta presa d'atto del c.d.a. del 27 luglio 2017, mentre la seconda riporta tutti i dati utili per una decisione informata dell'autorità amministrativa (es. solo questa seconda comunicazione riporta gli atti e i verbali della delibera assembleare del 4 maggio 2017, gli estremi identificativi di Vivendi, le dichiarazioni *ex* artt. 46 e 47 d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 etc...).

32. Essendo quindi palese la lacunosità della nota del 7 agosto 2017, essa – legittimamente – è stata considerata come *tamquam non esset*: ne consegue, pertanto, la correttezza dell'accertamento compiuto dall'autorità amministrativa circa l'omissione da parte di Tim della notificazione della modifica nel controllo degli attivi strategici entro dieci giorni.

33. Viepiú, va osservato come il termine appena richiamato, in realtà, debba considerarsi decorrente dal 4 maggio 2017, ossia dal giorno dell'assemblea ordinaria di Tim nella quale la lista presentata da Vivendi ha ottenuto la maggioranza delle preferenze, nominando cosí due terzi del c.d.a.: difatti, come già osservato, è questo l'evento che ha determinato il mutamento nel controllo degli *asset* e, pertanto, il sorgere dell'obbligo di notifica. In ogni caso, va ribadito come il 30 maggio 2017 la Commissione europea ha considerato Vivendi controllante Tim e, di conseguenza, dei suoi attivi strategici: pertanto, anche a voler avallare un'interpretazione piú

favorevole per la parte sanzionata, è evidente che almeno da tale data Tim fosse consapevole di dover procedere alla notifica.

34. Precisato quanto sopra circa la sussistenza dell'omissione da parte di Tim, e non essendo dedotto alcunché circa l'elemento soggettivo dell'illecito (peraltro pacificamente sussistente, quanto meno in termini di colpa), va evidenziata la legittimità della comminazione della sanzione di cui all'art. 2, comma 4 d.l. 21/2012.

35. Su quest'ultimo punto, va in primo luogo chiarito come la suddivisione dell'operato dell'amministrazione in due momenti (anzi, in plurimi procedimenti, considerando anche quelli concernenti l'esercizio dei poteri speciali) non sia di per sé causa di illegittimità della sanzione: difatti, va osservato come non vi sia una rigida prescrizione che escluda un intervento diacronico; pertanto, l'amministrazione, nel rispetto delle disposizioni regolanti l'esercizio del potere, può scegliere il modo reputato più idoneo per la tutela dell'interesse pubblico. A tale riguardo, si ritiene doveroso precisare come il globale intervento della Presidenza del Consiglio non sia invero riducibile ad una sanzione *stricto sensu* intesa.

36. Invero, con quest'ultima locuzione ci si riferisce all'atto di esercizio di quel potere di carattere esclusivamente repressivo (potere punitivo), avente funzione esclusivamente retributiva-dissuasiva e che trova nel diritto penale il proprio paradigma esemplare: in tale ottica, la sanzione amministrativa costituisce soltanto un illecito «minore». Fissata in tali termini la nozione di diritto punitivo, è possibile sussumere in tale categoria unicamente il provvedimento dell'8 maggio 2018, atteso che solo quest'ultimo, in luogo di tutelare un interesse pubblico mediante l'esercizio dei poteri di amministrazione attiva, provvede all'irrogazione di una sanzione orientata esclusivamente a reprimere un'illecita violazione del precetto normativo.

37. Viceversa, l'azione della Presidenza del Consiglio, come anticipato, è stata assai più ampia: da un lato, essa ha dovuto in primo luogo accertare la

violazione dell'obbligo di notifica; solo in seguito, si è attivata nei modi reputati piú opportuni per garantire gli interessi strategici nazionali. È però doverosa una precisazione: come evidenziato nella sentenza parziale della Sezione (n. 6310/2019) ogni sanzione presuppone logicamente un momento di accertamento; tuttavia, nel caso in esame, l'accertamento operato dalla Presidenza del Consiglio ha una funzione assai piú ampia, costituendo la base (il presupposto) non solo per l'irrogazione della sanzione punitiva, bensí anche per l'esercizio dei poteri speciali.

38. Di conseguenza, proprio per la natura degli interessi pubblici curati, l'amministrazione ha optato per una scissione del momento accertativo da quello di dosimetria della sanzione e di esercizio di poteri speciali: d'altronde, tale incedere cosí strutturato trova un riflesso anche da un punto di vista soggettivo, essendo differenti gli organi che hanno adottato gli atti in questa sede gravati. In particolare, l'*accertamento* è stato condotto dalla struttura tecnico-burocratica (la Presidenza del Consiglio dei ministri), mentre il momento decisorio è stato lasciato al vertice politico-istituzionale (il Presidente del Consiglio dei ministri). La scelta di suddividere in tal guisa l'azione amministrativa appare poi essere coerente anche con le esigenze di economia procedimentale e con l'urgenza nel provvedere: difatti, l'esercizio dei poteri speciali – espressione di diretta cura degli interessi strategici nazionali – risulta prioritario rispetto alle ragioni afferenti alla repressione di un illecito ormai passato; conseguentemente, è assai piú pressante, per l'amministrazione, verificare se effettivamente sia possibile (una volta accertata la violazione) esercitare i poteri speciali (come effettivamente occorso con i decreti del 16 ottobre e del 2 novembre 2017).

39. Quanto esposto evidenzia quindi l'infondatezza delle doglianze circa la violazione dell'art. 2 l. 241/1990: da un lato, infatti, il provvedimento di accertamento è stato adottato dopo due proroghe dell'originario termine di trenta giorni atteso il sopraggiungere di ulteriori documenti istruttori i quali

sono stati sottoposti alle società che hanno altresí domandato una proroga per poter esercitare il proprio diritto di difesa. Fermo restando che il potere amministrativo (non punitivo) non si prescrive né si esaurisce (v. Cons. Stato, ad. plen., 25 maggio 2021 n. 8), va osservato come in ogni caso l'amministrazione abbia prolungato i termini procedurali proprio al fine di garantire la massima partecipazione del privato, garantendogli un congruo lasso temporale per esporre le proprie ragioni ed esercitare le facoltà procedurali connesse alla sua posizione giuridica soggettiva (sul punto v. anche Cons. Stato, sez. VI, 25 ottobre 2024, n. 8520).

40. In relazione al provvedimento dell'8 maggio 2018, invece, va rilevato come trattandosi di provvedimento sanzionatorio (puro, o punitivo) i principî della l. 241/1990 (salvo richiamo espresso) possono trovare applicazione in via residuale (ed analogica) nella misura in cui sia necessario supplire ad alcune lacune della disciplina procedimentale di irrogazione delle sanzioni amministrative: quest'ultima, infatti, è posta in via generale dalla l. 24 novembre 1981, n. 689 (legge di depenalizzazione), la quale va poi integrata delle norme previste per i singoli procedimenti sanzionatori (nel caso in esame dal d.l. 21/2012 e dal d.p.r. 86/2014).

41. Conseguentemente, in assenza di una piú puntuale disciplina, rilevano, nella scansione temporale del procedimento e della sanzione, unicamente gli artt. 14 e 28 l. 689/1981: il secondo è norma di diritto sostanziale, atteso che prevede l'estinzione del diritto alla comminazione della sanzione (e quindi dell'illecito) allo spirare del termine prescrizione di cinque anni. Senza affrontare il tema della sospensione o interruzione del termine *de quo* (risultando la circostanza irrilevante nel caso in esame), va osservato come l'amministrazione non possa irrogare alcuna sanzione pecuniaria una volta trascorsi cinque anni dal fatto illecito: orbene, considerato che l'illecito è stato consumato il giorno 14 maggio 2017 (allo spirare del decimo giorno dall'acquisizione della notizia del mutamento del controllo degli attivi strategici – ovvero 9 giugno 2017 qualora si individuasse il *dies*

a quo nella comunicazione della Commissione europea) appare evidente che l'adozione del provvedimento il successivo 8 maggio 2018 è ampiamente tempestiva.

42. Similmente, non vi è violazione dell'art. 14 l. 689/1981: quest'ultima disposizione, di carattere procedimentale, prevede la decadenza dell'amministrazione dal potere di irrogare la sanzione allo spirare del novantesimo giorno dall'*accertamento* dell'illecito. È opportuno chiarire immediatamente come la giurisprudenza (v. Cons. Stato, sez. VI, 30 marzo 2023, n. 3312, ma anche quella ordinaria, cfr. Cass., sez. II, ord., 11 settembre 2024, n. 24401) precisi come *accertamento* non vada inteso come istante in cui il fatto è stato acquisito nella sua materialità, ovvero la notizia della violazione sia giunta all'autorità amministrativa, bensì come il momento nel quale l'ente disponga del complesso di elementi per procedere alla *contestazione*, ossia per rendere edotto il destinatario di quali fatti lo si accusa. È evidente, quindi, come l'amministrazione, tenuto conto delle peculiarità (e della complessità) del singolo caso, possa (e debba) compiere una serie di atti (definiti di accertamento o preistruttori) al fine di formulare l'accusa, dato che il successivo segmento procedimentale si svolge in contraddittorio e prevede, grosso modo, solo la verifica della correttezza dell'accusa: palese è il parallelismo con il procedimento penale, caratterizzato da una fase (segreta) di indagine preliminare che si conclude con la formulazione dell'imputazione, cui segue un giudizio in contraddittorio dinanzi all'organo giudicante e competente a comminare la pena.

43. Appare poi opportuno rammentare, in via generale, come anche la disciplina procedimentale per l'irrogazione di sanzioni amministrative si strutturi bifasicamente: difatti, è previsto che gli organi di controllo possano esperire alcuni accertamenti (art. 13 l. 689/1981) a seguito dei quali contestare immediatamente – ovvero notificare entro novanta giorni – l'infrazione al trasgressore (art. 14 l. 689/1981), il quale può

alternativamente pagare in misura ridotta (art. 16 l. 689/1981), ovvero presentare memorie all'autorità competente (cui l'organo di controllo deve nel frattempo inviare il rapporto delle operazioni compiute), la quale quindi deciderà se adottare l'atto sanzionatorio ovvero, accogliendo le osservazioni, archiviare il rapporto (art. 22 l. 689/1981).

44. Risulta evidente, quindi, come la contestazione *ex art. 14 l. 689/1981* costituisca il momento di raccordo tra la fase di *accertamento* (demandata agli «organi addetti al controllo») e quella *decisoria*, spettante all'autorità competente che provvede all'esito di un contraddittorio con il sanzionando: va sottolineato come questa seconda fase – nel disegno generale della l. 689/1981 – sia eventuale, potendo essa essere omessa allorquando il sanzionato opti per il pagamento in misura ridotta.

45. Nondimeno, la descritta struttura bifasica non può trovare applicazione piena nel procedimento in esame (d'altronde, l'art. 8, comma 2 d.p.r. 86/2014 prevede che le disposizioni della l. 689/1981 «*si applicano, in quanto compatibili*») atteso che l'accertamento non si traduce in un atto che consenta un pagamento in misura ridotta della sanzione (circostanza che l'art. 3, comma 8-*bis* d.l. 21/2012, introdotto successivamente all'avvio del procedimento in esame, esclude espressamente, fermo restando che tale soluzione era già ricavabile in via interpretativa dalla globale lettura delle disposizioni rilevanti), bensì sfocia sempre in un secondo momento in contraddittorio. Sotto tale riguardo, l'organo deputato al controllo, *rectius*, l'ufficio istruttorio (ossia il gruppo di coordinamento istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), deve procedere alle necessarie verifiche e *contestare* la violazione accertata entro novanta giorni dall'*accertamento*, provocando così l'avvio della fase in contraddittorio, che si conclude con un'archiviazione, ovvero con un provvedimento sanzionatorio, adottato dall'autorità competente, ossia il Presidente del Consiglio dei ministri («*previa istruttoria tecnica da parte del gruppo di*

coordinamento, su proposta» del ministro competente – così l'art. 8, comma 1 d.p.r. 86/2014).

46. Discende logicamente da quanto esposto come l'autorità amministrativa abbia tempestivamente avviato il procedimento sanzionatorio: invero, considerato che il Ministro dello sviluppo economico ha comunicato al gruppo di coordinamento dell'apprensione della notizia dell'avvio dell'attività di direzione e coordinamento da parte di Vivendi su Tim in data 31 luglio 2017 e che l'organo tecnico si è riunito la prima volta il 4 agosto 2017 (comunicando a Tim il giorno successivo l'avvio del procedimento volto a verificare l'omissione della notifica), appare chiaro che la *contestazione* notificata in data 28 settembre 2017 sia pienamente rispettosa del termine di novanta giorni prescritto dall'art. 14 l. 689/1981.

47. D'altro canto, neppure potrebbe seguirsi l'argomentazione esposta dalla parte ricorrente nelle proprie memorie secondo cui il termine di novanta giorni indicherebbe la durata del procedimento sanzionatorio: difatti, come già evidenziato, dal punto di vista funzionale, il termine indicato è prescritto per la *notifica* della contestazione, atto prodromico all'avvio della fase in contraddittorio. Sul punto, infatti, va ribadito come i novanta giorni scandiscano solamente il tempo necessario per limitatissime attività (ossia appuramento del domicilio del destinatario la notifica ivi dell'atto), non per il compimento di qualche atto di accertamento o indagine: in questo senso, come la Sezione ha già avuto modo di rilevare (Tar Lazio, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 125), come quello in esame è un *termine per la notifica*; d'altro canto, solo per questa via si spiega la differenza del termine per le notifiche all'estero (per inciso, si rammenta che la legge di depenalizzazione è del 1981, ossia di un tempo nel quale le notifiche non avvenivano a mezzo Pec, bensì con sistemi postali assai poco efficienti, il che giustificava il tempo quadruplo per la notifica all'estero).

48. Sotto tale prospettiva, invero, la previsione di un breve termine decadenziale è pienamente ragionevole atteso che le verifiche che l'amministrazione in tale arco temporale deve compiere sono effettivamente minimali. Ed inoltre, una simile interpretazione si lega armonicamente con la regola ordinaria che prevede la contestazione immediata (primo comma): questa, infatti, può essere eseguita solamente in pochissime ed eccezionali ipotesi, ossia quando l'illecito è commesso dinanzi all'agente accertatore e questi sia in grado di contestare seduta stante la violazione al trasgressore. Come può notarsi, ambedue le fattispecie hanno il medesimo scopo, ossia quello di garantire il diritto di difesa del sanzionando attraverso la formalizzazione dell'accusa nel più breve tempo possibile (in aderenza all'art. 6 Cedu) avviando immediatamente la fase in contraddittorio dinanzi all'autorità competente.

49. D'altronde, anche la Corte costituzionale, investita direttamente sul punto, ha avuto modo di chiarire come il segmento procedimentale in contraddittorio – ossia quello posteriore alla notifica della contestazione – non sia soggetto ad alcun termine, salvo quello di prescrizione *ex art.* 28 l. 689/1981 (v. Corte cost., 12 luglio 2021, n. 151).

50. Acclarata, dunque, la sussistenza di tutti i requisiti dell'illecito, è possibile passare all'esame dell'ultimo motivo col quale viene lamentata la sproporzione della sanzione.

51. Neppure tale censura appare fondata.

52. In particolare, va osservato come l'amministrazione, stante l'assoluta novità della fattispecie in esame, ha provveduto ad irrogare una sanzione nel minimo edittale, sicché lo scrutinio cui è chiamato questo Tribunale investe unicamente la correttezza dell'individuazione della base di calcolo. A tale riguardo, deve sottolinearsi come nel provvedimento vengano considerati solo i ricavi realizzati attraverso gli attivi strategici, escludendo quelli ottenuti per mezzo dell'ordinaria attività d'impresa: si tratta di un atteggiamento di *self restraint* dell'amministrazione che appare pienamente

legittimo, attesa l'ispirazione a principî di proporzionalità e ragionevolezza della sanzione (art. 11 l. 689/1981).

53. Più nel dettaglio, deve reputarsi sicuramente rilevante il fatturato registrato dalle immobilizzazioni di rete di comunicazione atteso che esse costituiscono proprio uno degli attivi strategici di Tim: invero, come evidenziato in precedenza, il mutamento del controllo (derubricata a mera operazione di *corporate governance*) è sicuramente incidente sul controllo dei ridetti attivi strategici, sicché logicamente l'amministrazione doveva tenere conto del fatturato realizzato in tal guisa. Inconferente è poi il richiamo alla disciplina inerente al controllo delle concentrazioni, atteso che essa afferisce ad un momento di amministrazione attiva e non anche ad uno sanzionatorio: in tal senso, perfettamente logico e coerente è l'impiego, per via analogica, alle linee guida che per quantificazione delle sanzioni da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per le ipotesi di illeciti *antitrust*. Invero, sia in quest'ultima ipotesi, sia in quella all'odierno giudizio, l'autorità amministrativa deve individuare le modalità di calcolo di una sanzione nel caso di un'operazione che coinvolge un gruppo societario: al fine di giungere ad una somma che sia effettivamente deterrente, è necessario quindi anche considerare le operazioni infragruppo, atteso che altrimenti si rischierebbe di favorire comportamenti opportunistici (es. far passare l'operazione per una società veicolo con fatturato nullo) che renderebbero inefficace la sanzione (v. Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2014, n. 4511).

54. Alla luce di quanto esposto, pertanto, il ricorso va respinto.

55. Le spese, stante l'assoluta novità della vicenda, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa integralmente le spese tra tutte le parti

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2025

con l'intervento dei magistrati:

Francesca Petrucciani, Presidente FF

Angelo Fanizza, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Matthias Viggiano

IL PRESIDENTE
Francesca Petrucciani

IL SEGRETARIO