1ª SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 155° - Numero 32

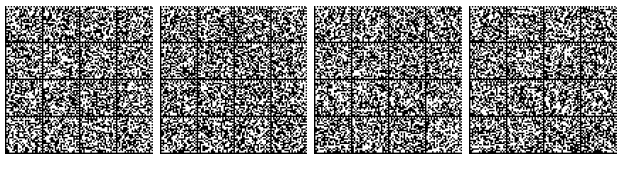
GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 30 luglio 2014** SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE



SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **224.** Sentenza 15 - 25 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Riorganizzazione di funzioni in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico - Copertura dei conseguenti oneri finanziari.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), art. 25. . . . . *Pag.* 1

N. **225.** Sentenza 15 - 25 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Concordato preventivo - Inammissibilità della proposta contenente una transazione fiscale che non preveda l'integrale pagamento dell'IVA.

– Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 160 e 182-*ter*. . . . . *Pag.* 7

N. **226.** Sentenza 15 - 25 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Illegittima apposizione del termine ad un contratto di lavoro - Liquidazione giudiziale in favore del lavoratore di un'indennità compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

– Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), art. 32, comma 5, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92.. . . . . *Pag.* 16

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **40.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 giugno 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Previsione che ciascuna Autorità, sentite le comunità di riferimento e i comuni interessati, all'interno degli ambiti di bacino idrografico, decide, nell'ambito delle funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato e di scelta della forma di gestione, in merito all'applicazione delle regole della concorrenza - Ricorso del Governo - Contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 2, comma 7.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 150, comma 2.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Principi relativi alla tutela e alla pianificazione - Previsione che le concessioni al prelievo e le autorizzazioni allo scarico per gli usi differenti da quello potabile possono essere revocate dall'autorità competente, anche prima della loro scadenza amministrativa, se è verificata l'esistenza di gravi problemi qualitativi e quantitativi al corpo idrico interessato e che in tali casi non sono dovuti risarcimenti di alcun genere, salvo il rimborso degli oneri per il canone di concessione delle acque non prelevate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 3, comma 9.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *l)*.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Principi relativi alla gestione del servizio idrico - Previsione che la gestione del servizio idrico integrato ha come obiettivo il pareggio di bilancio, persegue finalità di carattere sociale e ambientale ed è finanziata attraverso risorse regionali e meccanismi tariffari - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la pertinente normativa statale relativa alla determinazione della tariffa - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 4, comma 2.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 154, comma 14.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Ambiti di bacino idrografico - Previsione che la Regione deve rilasciare alle Autorità di ambito di bacino idrografico le concessioni per le grandi derivazioni di acque sotterranee e superficiali affioranti nei rispettivi bacini idrografici - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale relativa alle modalità di affidamento delle concessioni di derivazione delle acque - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 5, comma 2.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 150; d.lgs. 13 marzo 1999, n. 79, art. 12.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Ambiti di bacino idrografico - Competenze - Ricorso del Governo - Denunciata attribuzione agli ambiti di bacino idrografico di un potere in materia di determinazione e revisione delle tariffe, spettante, ai sensi della normativa statale, all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 5, comma 5, lett. *a)*.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14; d.P.C.M. 20 luglio 2012, art. 3, comma 1.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Ambiti di bacino idrografico - Previsione che resta in capo ad ogni singolo ente il diritto a provvedere direttamente alla gestione del servizio idrico integrato sul proprio territorio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio di unitarietà della gestione affermato dalla norma statale - Contrasto con la normativa europea in tema di "*in house providing*" - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 5, comma 5, lett. *d)*.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 147 e 150; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3-*bis*.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Disposizione transitoria - Previsione che le gestioni provvisorie non rientranti nelle convenzioni di cooperazione operano fino all'individuazione degli ambiti di bacino idrografico di cui alla legge impugnata (art. 5, comma 1) - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale riguardante la modalità di affidamento del servizio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 10, comma 1.

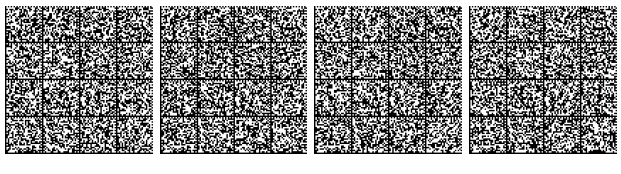
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*.. . . . . *Pag.* 25

N. **6.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 19 giugno 2014

Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Veneto - Applicazione del nuovo e più penetrante regime di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto relativi all'esercizio 2013 - Esercizio del controllo sulle singole voci di spesa e richieste di integrazioni documentali - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto contro lo Stato - Denunciata violazione dell'autonomia costituzionale della Regione e dell'autonomia del Consiglio e dei gruppi consiliari - Lesione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, di adottare la delibera impugnata, né di esercitare un controllo sulle singole voci di spesa o chiedere integrazioni documentali in base a criteri di propria statuizione - Conseguente richiesta di annullamento della delibera della Corte dei conti impugnata, nonché degli atti presupposti e di quelli eventualmente adottati *medio tempore*.

– Deliberazione della Corte dei conti-sezione regionale di controllo per il Veneto dell'11 aprile 2014, n. 269.

– Costituzione, artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123; Statuto della Regione Veneto, artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. . . . . *Pag.* 30



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **224**

Sentenza 15 - 25 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Riorganizzazione di funzioni in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico - Copertura dei conseguenti oneri finanziari.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), art. 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Sabino CASSESE;

*Giudici :*Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-4 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2013 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 2-4 ottobre 2013 e depositato il 10 ottobre 2013 (reg. ric. n. 94 del 2013), ha impugnato l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

1.1.- L'art. 25, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 stabilisce che «1. Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-*bis*, 49-*ter*, 50, 50-*bis*, 51 e 51-*ter* della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'articolo 24. 2. La spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale».

Secondo il ricorrente, la norma in esame - che ha introdotto importanti modifiche in un numero rilevante di leggi provinciali afferenti a diverse materie, quali l'urbanistica, la tutela del paesaggio, le aree per insediamenti produttivi, il miglioramento fondiario, l'attività ricettiva, le espropriazioni, gli alimenti geneticamente non modificati, la protezione degli animali, il commercio e l'inquinamento acustico - non sarebbe idonea ad assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione costituzionale invocata come parametro.

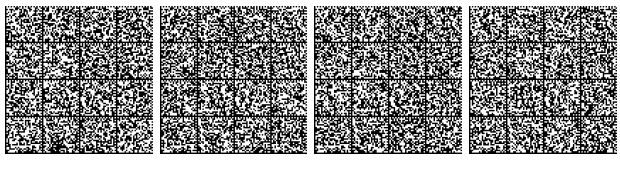
Inoltre le disposizioni abrogate con l'art. 24 della legge in esame non prevedrebbero autorizzazioni di spesa; infine, l'unità previsionale di base (U.P.B.) 15215 ed il capitolo 15225.15 (Spese per l'acquisto e l'apprestamento di aree destinate ad interventi produttivi nonché indennizzi per la revoca delle medesime assegnazioni - L.P. n. 13/1997, da art. 44 a art. 51-*ter*) non presenterebbero per l'anno 2013 alcuna disponibilità finanziaria. Conclude quindi il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che l'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano. La resistente eccepisce innanzi tutto la parziale inammissibilità del ricorso per carenza di motivazione in quanto, si sostiene, la deliberazione del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2013, in forza della quale è stata promossa la presente questione di legittimità costituzionale, avrebbe ad oggetto unicamente il comma 1 dell'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 mentre, con il ricorso, si censura l'intero art. 25 e quindi anche il comma 2, che invece non sarebbe considerato dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, e riguardo al quale, inoltre, il ricorso non conterrebbe alcuna specifica censura.

2.1.- Nel merito, espone la Provincia autonoma di Bolzano che, come sarebbe possibile evincere dal quadro generale del bilancio contenuto nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 23 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2013 e bilancio triennale 2013-2015), l'U.P.B. 15225 (Sostegno delle imprese ed organizzazioni dell'artigianato e dei Comuni) prevede un'autorizzazione di spesa di euro 22.100.000,00, mentre l'U.P.B. 15215 (Aree industriali e infrastrutture per la ricerca tecnologica) prevede "zero" per le spese da sostenere per tali interventi, in quanto il capitolo che compone l'U.P.B. viene dotato di fondi mediante decreto di variazione di bilancio, trattandosi di capitolo di spesa vincolato a specifico capitolo di entrata, come sarebbe espressamente consentito dall'art. 24 dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano).

2.2.- Rileva, inoltre, la resistente che il riferimento al capitolo 15225.15 contenuto nel ricorso non si rinverrebbe nell'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, che si riferirebbe invece all'U.P.B. n. 15225: si evidenzia in proposito che, secondo quanto previsto nell'art. 11 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2002, l'unità di voto del bilancio di previsione è costituita dall'unità previsionale di base e non dal singolo capitolo, quindi il riferimento nel ricorso al capitolo 15225.15 sarebbe errato e ne determinerebbe l'infondatezza, in quanto l'U.P.B. 15225 conterrebbe in realtà una sufficiente copertura finanziaria.

Osserva inoltre la Provincia autonoma di Bolzano che la legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 avrebbe modificato ampiamente la precedente disciplina contenuta nel Capo V della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), concernente la procedura per l'assegnazione dei terreni nelle zone produttive che, in seguito a tali modifiche, a differenza della disciplina precedente, presupporrebbe la libera disponibilità delle aree produttive e solo in casi eccezionali avrebbe previsto il ricorso all'espropriazione dei beni al valore di mercato. Al riguardo, si evidenzia che l'art. 24 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 avrebbe contemporaneamente abrogato numerose disposizioni della legge prov. Bolzano n. 13 del 1997: il finanziamento di questi interventi veniva assicurato dalla legge prov. Bolzano n. 23 del 2012, prevedendo le apposite unità previsionali di base 15215 e 15225. Secondo la resistente da tale novella dovrebbe derivare sicuramente una minore spesa per il bilancio provinciale.



Per tali ragioni, sostiene la Provincia autonoma, la copertura finanziaria non sarebbe data dall'art. 24 (abrogazione di disposizioni) della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, ma dalle unità previsionali di base richiamate nel successivo art. 25. Al riguardo, si rileva che l'art. 25, comma 1, della citata legge dovrebbe necessariamente essere letto in combinato disposto con il comma 2 dello stesso articolo, che prevede che la spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale: secondo la resistente questa disposizione non sarebbe stata impugnata e, quindi, per il futuro dovrebbe ritenersi sicuramente assicurata la copertura finanziaria.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 2-4 ottobre 2013 e depositato il 10 ottobre 2013 (reg. ric. n. 94 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico).

La disposizione impugnata prevede che: «1. Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-*bis*, 49-*ter*, 50, 50-*bis*, 51 e 51-*ter* della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'articolo 24. 2. La spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale».

1.1.- Secondo il ricorrente, la norma in esame - che ha introdotto importanti modifiche in un numero rilevante di leggi provinciali afferenti a diverse materie, quali l'urbanistica, la tutela del paesaggio, le aree per insediamenti produttivi, il miglioramento fondiario, l'attività ricettiva, le espropriazioni, gli alimenti geneticamente non modificati, la protezione degli animali, il commercio e l'inquinamento acustico - non sarebbe idonea ad assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione costituzionale invocata come parametro.

Inoltre, le disposizioni abrogate con l'art. 24 della medesima legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 non farebbero riferimento a specifiche autorizzazioni di spesa, e comunque, non sarebbero correlate ad alcuna posta dotata di adeguata disponibilità finanziaria.

1.2.- La Provincia autonoma di Bolzano eccepisce in via preliminare la parziale inammissibilità del ricorso per quel che concerne il comma 2 della disposizione impugnata.

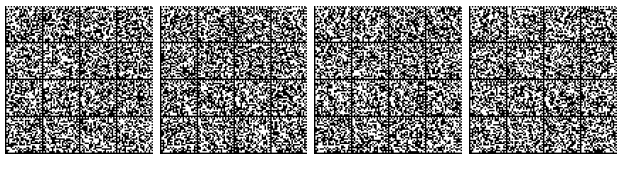
Secondo la resistente la deliberazione del Consiglio dei ministri avrebbe ad oggetto unicamente il comma 1 dell'art. 25, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, mentre nei confronti del comma successivo non sarebbe mossa alcuna censura.

Nel merito la Provincia autonoma di Bolzano formula le seguenti eccezioni:

a) erroneamente il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe fatto riferimento a capitoli di spesa anziché a unità previsionali di base, ignorando tra l'altro che, secondo quanto previsto dall'art. 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano), l'unità di voto del bilancio di previsione sarebbe costituita dall'unità previsionale di base, dal che deriverebbe l'erroneo riferimento al capitolo 15225.15 e la conseguente infondatezza del ricorso;

b) il ricorrente non avrebbe tenuto conto delle economie di spesa indotte dal nuovo art. 46 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), modificata dall'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, il quale comporterebbe che, a differenza del passato, si farebbe ricorso all'espropriazione per acquisire le aree dei piani degli insediamenti produttivi solo in casi eccezionali. La novità normativa in questione comporterebbe una minore spesa per il bilancio provinciale, di cui si dovrebbe tener conto ai fini della compensazione degli eventuali costi derivanti dalla disposizione impugnata;

c) l'unità previsionale di cui il ricorrente assume l'assenza di copertura sarebbe solo apparentemente priva di stanziamento dal momento che la sua natura di posta vincolata a correlato capitolo di entrata le assicurerebbe una capienza attraverso decreti di variazione: in particolare «L'unità previsionale di base 15215 (Aree industriali e infrastrutture per la ricerca tecnologica) prevede[rebbe] euro 0 per le spese da sostenere per tali interventi, in quanto il capitolo che compone l'u.p.b. viene dotato di fondi mediante decreto di variazione di bilancio, trattandosi di capitolo di spesa vincolato a specifico capitolo di entrata, come espressamente consentito dall'articolo 24 dalla legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1». Inoltre l'unità previsionale di base 15225 prevederebbe una congrua autorizzazione di spesa di euro 22.100.000,00 a sostegno delle imprese, organizzazioni dell'artigianato e dei Comuni.



2.- Innanzitutto, è opportuno precisare che le censure sono state correttamente formulate in riferimento al testo dell'art. 81, quarto comma, Cost. antecedente alla entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che lo ha modificato, poiché la revisione introdotta da tale legge costituzionale si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, data successiva alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.- Deve essere poi disattesa l'eccezione di parziale inammissibilità del ricorso sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano. La resistente nel suo atto di costituzione contesta all'Avvocatura dello Stato l'estensione del ricorso - rispetto alla delibera del Consiglio dei ministri - al comma 2 dell'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013. È vero, al contrario, che il patrocinio erariale riproduce sostanzialmente la relazione del Ministero degli affari regionali cui interamente rinvia la deliberazione del Consiglio dei ministri. Detta relazione contempla - al pari del ricorso proposto dall'Avvocatura dello Stato - il riferimento all'intero art. 25 citato.

Non può essere presa in considerazione neppure l'eccezione della resistente secondo cui le censure mosse dal ricorrente non sarebbero in alcun modo riferibili al comma 2 della disposizione impugnata. Nella pur sintetica motivazione del ricorso si precisa che la copertura di cui si lamenta l'assenza riguarda le modifiche normative dell'intera legge incidenti sulla spesa, le quali non sono limitate ad un solo esercizio ma, per il loro carattere definitivo, si estendono anche agli esercizi successivi.

4.- Nel merito, la questione è fondata.

È utile preliminarmente sottolineare come le difese della Provincia autonoma si concentrino sulla natura e sul regime giuridico di singole poste del bilancio senza replicare alla prima e più generale censura del Presidente del Consiglio dei ministri che attiene agli effetti della legge provinciale sul coacervo delle funzioni così come rideterminato e alla loro compatibilità con le risorse finanziarie complessivamente disponibili. La resistente sembra ritenere che l'assenza di specifiche censure circa partite di spesa non esplicitamente evocate nel ricorso comporti l'inammissibilità o comunque l'infondatezza dello stesso *in parte qua*.

Al contrario, la formulazione della norma (che riguarda esplicitamente l'intera legge) ed il contesto di eterogenee ma incisive riforme delle funzioni cui si riferisce la legge stessa implicano che sia onere del legislatore provinciale provarne la copertura nel suo complesso. Infatti, la legge provinciale «in quanto nuova e latrice di oneri, [deve] individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione» (sentenza n. 115 del 2012). Non si tratta, nel caso in esame, di consentire un'inversione dell'onere della prova consistente nell'esonerare parte attrice dall'individuazione specifica delle modifiche normative non coperte; è la natura promiscua delle modifiche stesse e l'ammissione esplicita ma generica del legislatore provinciale circa l'esistenza di costi da coprire ad esigere dal legislatore medesimo «di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti - ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti - nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010)» (sentenza n. 115 del 2012).

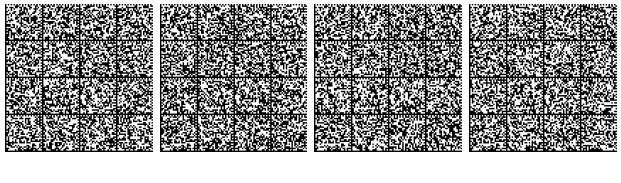
4.1.- È proprio la struttura e la polivalenza della legge impugnata - la quale spazia in un campo vastissimo di funzioni amministrative di competenza dell'ente territoriale - a determinare la non conformità al parametro costituzionale della copertura disposta dall'impugnato art. 25. Quest'ultima avrebbe dovuto essere individuata, sia pure in via presuntiva, in modo analitico con riguardo all'intero riassetto delle funzioni amministrative interessate.

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nel caso di specie, peraltro, è lo stesso legislatore provinciale a dichiarare esplicitamente l'esistenza di oneri finanziari, dei quali assume la implicita copertura attraverso la compensazione con economie di spesa che deriverebbero dalla più favorevole disciplina introdotta in materia di attuazione dei piani aventi ad oggetto insediamenti produttivi. Secondo la resistente, infatti, il passaggio dal regime di espropriazione delle aree a quello della valorizzazione della «libera iniziativa economica» in tema di «disponibilità delle aree produttive», assicurerebbe una minore spesa, e non già un aggravio, per il bilancio provinciale.

La tesi non è condivisibile: la generica e non quantificata asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al riordino legislativo non è idonea ad assicurare una copertura credibile quando nella posta di bilancio interessata al ricorso «convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali» (sentenza n. 115 del 2012).

Questa Corte ha già precisato che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate «deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare [...] gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enun-



ciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. [e quindi] di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte» (sentenza n. 115 del 2012). In questa prospettiva ermeneutica non assume rilevanza il fatto che le risorse destinate ad un complesso così vasto di funzioni provinciali siano riferite ad un capitolo o ad una unità previsionale di base.

4.2.- La previsione della legge provinciale di contabilità secondo cui l'unità di voto in sede legislativa è costituita dalla unità previsionale di base riguarda le modalità formali di approvazione del "bilancio politico" in sede di Consiglio provinciale, ma non esime lo stesso legislatore dall'onere di assicurare la copertura delle singole leggi provinciali così come risultanti dalle eventuali modifiche normative introdotte.

Il principio di copertura, infatti, ha natura di precetto sostanziale cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione. Nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti.

Il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., e ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (Copertura finanziaria delle leggi) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge - laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura».

Come già osservato, non è rilevante, nel caso di specie, l'eccepito difetto di individuazione, da parte del ricorrente, delle partite di spesa inerenti all'incidenza delle nuove disposizioni di cui è denunciata la mancata copertura.

Infatti, è la legge provinciale stessa, in quanto modificatrice di numerose disposizioni suscettibili - in virtù della loro messa a regime - di avere impatto pluriennale, a dover indicare in modo preciso ed analitico gli effetti previsti, di carattere positivo e negativo, in modo da consentire la verifica dell'influenza complessiva sul bilancio annuale e pluriennale.

È bene ribadire in proposito che l'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, ma costituisce naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.

Quest'ultimo va rispettato, in primis, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che - quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni - l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione. Al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo.

4.3.- Anche l'eccezione della resistente secondo cui l'U.P.B. 15215 sarebbe solo apparentemente priva di risorse dal momento che la stessa sarebbe posta di spesa vincolata a specifico capitolo di entrata (nel caso di specie il cap. 336.32 - Recupero indennità di esproprio), è priva di fondamento per più ordini di ragioni.

La prima è costituita dal fatto che un vincolo di utilizzazione presuppone l'esistenza di risorse che, nel caso di specie, risultano inesistenti per via dello stanziamento in entrata e spesa pari a zero. Tale articolazione segnala unicamente la possibilità di una correlazione contabile. La correlazione potrebbe essere congruente con la regola della copertura solo dopo formale variazione di bilancio in aumento specificativa della previsione di spesa e di entrata relativa all'esercizio finanziario di riferimento.

La seconda ragione risiede nella regola per cui il vincolo deve trovare corrispondenza in apposita disposizione di legge, la quale - a sua volta - non può consistere in una inammissibile deroga al principio dell'unità di bilancio «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012). Il vincolo, infatti, deve essere rinvenuto in disposizione di legge specificamente attinente alla materia cui ineriscono gli stanziamenti correlati. Così, con riguardo al caso in esame, è principio risalente e mai derogato - già contenuto nella legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica;

norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; alla legge 18 aprile 1962, n. 167; alla legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) - quello dell'autofinanziamento degli espropri mediante il ricarico del relativo costo sui «corrispettivi della concessione in superficie [...] [e sui] prezzi delle aree cedute in proprietà [che] devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute [...] per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato» (art. 35).

Pertanto, se la correlazione tra speculari poste di entrata e di spesa è ipotizzabile nel caso di attuazione dei piani per gli insediamenti produttivi mediante concessione o cessione di area da parte pubblica, analogo collegamento è impraticabile nei casi in cui la modalità dell'acquisizione delle aree per esproprio è stata sostituita dalla regola del coinvolgimento diretto dei proprietari delle aree e della dazione agli stessi di contributi a fondo perduto. Quest'ultima presuppone, infatti, esborsi a carico della parte pubblica non compensati da alcun correlato introito.

4.4.- Quanto ai pretesi risparmi che deriverebbero, secondo la Provincia autonoma, dal nuovo regime delle aree destinate ad insediamenti produttivi, non è affatto implausibile che la stessa modifica, a regime, delle modalità di acquisizione di tali aree, anziché produrre economie di spesa, possa provocare degli incrementi.

Nella disciplina relativa alla esecuzione dei piani particolareggiati è infatti acclarato che gli acquirenti o i concessionari delle aree stesse siano obbligati a rimborsare i costi della loro acquisizione nonché a fronteggiare gli oneri di urbanizzazione. In tale contesto le operazioni afferenti all'esproprio hanno un impatto neutro, dal momento che gli oneri si compensano con l'integrale rimborso da parte dei concessionari e degli acquirenti. Nella legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 sono invece previsti incentivi ai privati per l'acquisizione di aree per insediamenti produttivi, contributi a fondo perduto per l'urbanizzazione di zone per insediamenti produttivi, nonché finanziamenti sempre a fondo perduto ai Comuni per l'acquisizione di dette aree. Si tratta, evidentemente, di ulteriori oneri che l'impugnata disposizione non quantifica e di cui, conseguentemente, non fornisce copertura.

5.- Dunque, l'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, nel provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni senza determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri, si pone in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2014.

F.to:
Sabino CASSESE, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140224

N. **225**

Sentenza 15 - 25 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Concordato preventivo - Inammissibilità della proposta contenente una transazione fiscale che non preveda l'integrale pagamento dell'IVA.

– Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 160 e 182-*ter*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Sabino CASSESE;

*Giudici :*Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 160 e 182-*ter* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso dal Tribunale ordinario di Verona, sezione fallimentare, sul ricorso proposto da Alkimia srl con ordinanza del 10 aprile 2013, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Verona, sezione fallimentare, ha sollevato, con ordinanza del 10 aprile 2013, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2014, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del disposto degli artt. 160 e 182-*ter* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), - di seguito, legge fallimentare - nel testo modificato dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'àmbito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 maggio 2005, n. 80, dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), dal decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-*bis* e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), dal decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

Ad avviso del rimettente, il disposto normativo denunciato viola gli evocati parametri costituzionali nella parte in cui prevede che la proposta di concordato contenente una transazione fiscale, con riguardo all'imposta sul valore aggiunto, possa «prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento».

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del giudizio di ammissibilità della proposta di concordato preventivo avanzata dalla società Alkimia srl, che prevede di far fronte al pagamento di tutti i creditori privilegiati e delle spese di procedura (per complessivi euro 132.034) mediante apporto esterno del socio, con il ricavato della vendita di un bene personale. Per il credito IVA (euro 280.000) la proposta riconosce all'Erario l'importo di euro 106.467 (pari all'intero valore del patrimonio della società) oltre ad euro 8.677 (pari al 5% del residuo credito degradato a chirografario, costituente classe a sé), con una presumibile percentuale di soddisfazione del 41,12%. La proposta prevede, infine, l'inserimento in due diverse classi degli altri creditori chirografari, ed il soddisfacimento degli stessi con il ricavato della vendita del bene personale del socio (i fornitori, per un credito di euro 359.222, soddisfatti al 20%, e la banca, soddisfatta al 99%).

Una proposta così congegnata garantirebbe la soddisfazione dell'Erario per il credito IVA per un importo pari al patrimonio della società, di gran lunga superiore a quello che la liquidazione fallimentare permetterebbe di acquisire, che - dovendosi detrarre dal ricavato della vendita le spese a carico della massa - sarebbe di soli euro 28.603, pari al 10% dell'intero credito.

1.2.- Il rimettente osserva che, in base al recente orientamento delle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza n. 1521 del 23 gennaio 2013), il pagamento parziale dell'Erario per il credito IVA «costituisce questione attinente alla possibilità giuridica di ammettere la società al concordato» rimessa alla valutazione esclusiva del Tribunale, e si mostra altresì consapevole del fatto che alla luce del diritto vivente (richiama in proposito le pronunce gemelle della Corte di cassazione, sez. civ., n. 22931 e 22932 del 4 novembre 2011, e la sentenza n. 7667 del 16 maggio 2012) l'inammissibilità del pagamento parziale dell'IVA discende dalla natura sostanziale della previsione dell'art. 182-*ter* della legge fallimentare, e dalla finalità dell'istituto della transazione fiscale, di approntare una soluzione alla crisi aziendale all'interno della procedura di concordato preventivo.

Condividendo il suddetto approccio interpretativo, il giudice *a quo* reputa non condivisibile la decisione del Tribunale di Como del 29 gennaio 2013 «per il quale la previsione del pagamento integrale dell'IVA deve considerarsi operante solo nella transazione fiscale e non nel concordato preventivo, non solo perché ciò risulta in aperto contrasto con le citate decisioni della Cassazione ma soprattutto perché l'orientamento della Suprema Corte di equiparazione tra le due fattispecie trova fondamento oggettivo ed indiscutibile nel fatto che anche la transazione fiscale persegue il fine di trovare soluzione extra fallimentare alla crisi dell'azienda all'interno della procedura di concordato preventivo».

Conclude, in punto di rilevanza, affermando che la necessaria applicazione del disposto degli artt. 160 e 182-*ter* della legge fallimentare condurrebbe alla declaratoria *de plano* di inammissibilità della proposta di concordato preventivo, come articolata nel caso in esame e sottoposta all'approvazione del giudice.

2.- Su tali premesse, il Tribunale ordinario di Verona sostiene che l'applicazione del disposto normativo impugnato, nella delineata interpretazione del giudice di legittimità, comporterebbe la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., in quanto la declaratoria di inammissibilità della proposta impedirebbe all'amministrazione finanziaria di valutare, in relazione al soddisfacimento del credito IVA, la convenienza del piano «non su base astratta con riferimento al parametro ipotetico che preveda il pagamento integrale», ma in concreto e in autonomia, con il conseguente pregiudizio per l'economicità e la massimizzazione delle risorse acquisibili per lo svolgimento dei compiti istituzionali dello Stato.

2.1.- Ad avviso del rimettente si profilerebbe, altresì, la violazione dell'art. 3 Cost., poiché la disciplina censurata riserverebbe alla pubblica amministrazione un trattamento deteriore rispetto agli altri creditori privilegiati, che in base al novellato art. 160 della legge fallimentare, possono optare per la soluzione concordataria quando sia loro attribuito un grado di soddisfazione non inferiore a quello realizzabile in sede liquidatoria. Evidenzia, in proposito, come l'interpretazione della Corte di cassazione, polarizzata sulla natura sostanziale della disposizione dell'art. 182-*ter* della legge fallimentare, non si sia infatti spinta ad affermare che anche in sede fallimentare debba essere garantito il pagamento integrale del credito IVA.

3.- Il giudice *a quo* dimostra di non ignorare che la Corte di giustizia CE, nella sentenza 17 luglio 2008, causa C-132/06 Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, ha sancito l'incompatibilità con l'ordinamento comunitario di ogni rinuncia indiscriminata e generalizzata al credito IVA: obietta, tuttavia, che la valutazione, in concreto, dell'opportunità di accettare la proposta - che, nel caso in esame, egli ritiene dovrebbe essere di competenza dell'amministrazione finanziaria - si atteggerebbe alla stregua di una «massimazione possibile della pretesa» riconosciuta dalla stessa Corte di cassazione, che ha ammesso la possibilità di definire una lite tributaria pendente in materia di IVA con il pagamento di una somma inferiore a quanto dovuto all'Erario (sentenza 17 febbraio 2010, n. 3676). Invoca, in proposito, anche la decisione della Corte di giustizia UE 29 marzo 2012, C-500/10 Ufficio IVA di Piacenza contro Belvedere Costruzioni srl.

3.1.- Il rimettente esclude la sussistenza del rischio di un sostanziale svuotamento delle pretese dell'Erario ogni volta che il credito IVA fosse inserito in una classe inidonea a determinare autonomamente l'approvazione della proposta, in ragione del numero delle altre classi, ovvero in relazione all'entità del credito. Deduce, infatti, che pur prevedendo, nel caso in esame, tre classi rispetto alle quali il credito IVA non costituisce, di per sé solo, la maggioranza dei crediti, la proposta di concordato, in relazione al credito IVA, attribuisce all'Erario l'intero attivo della società, rimettendo la soddisfazione degli altri creditori privilegiati agli apporti esterni alla procedura. Sostiene, pertanto, che stante l'assenza di concorso con altri creditori, nella specie è comunque garantito un livello di soddisfacimento del credito IVA «esattamente pari e comunque non inferiore alla più favorevole delle ipotesi immaginabili che potrebbe verificarsi solo se, ai fini del soddisfacimento della sua pretesa, l'Erario promuovesse espropriazione individuale non concorrendo con nessun altro creditore».

4.- Ad avviso del Tribunale ordinario di Verona appare, dunque, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 160 e 182-*ter* della legge fallimentare con riferimento all'art. 97 Cost. «nella parte in cui, rendendo necessariamente inammissibile la proposta concordataria che non preveda il pagamento integrale dell'Iva, non consente alla Pubblica amministrazione di valutare in concreto la convenienza della proposta» che assicuri un grado di soddisfacimento del credito erariale pari al valore dell'attività del proponente e superiore al ricavato della liquidazione fallimentare «violando il principio costituzionale del buon andamento della Pubblica amministrazione che obbliga la stessa a seguire criteri di economicità» e di massimizzazione delle risorse, nonché in relazione all'art. 3 Cost. «nella parte in cui non consente alla Pubblica amministrazione, contrariamente a quanto accade per tutti i creditori privilegiati, di accettare un pagamento inferiore al credito ma superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore».

5.- Con memoria depositata il 25 marzo 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

5.1.- Nel ripercorrere l'evoluzione normativa dell'istituto, la difesa erariale deduce che l'art. 32, comma 5, del d.l. n. 185 del 2008 - inserendo nel testo dell'art. 182-*ter*, della legge fallimentare, l'inciso secondo cui «con riguardo all'imposta sul valore aggiunto [...] la proposta può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento» - ha definitivamente chiarito che in relazione al credito IVA la transazione fiscale può avere ad oggetto unicamente la dilazione del pagamento. Anche prima del succitato intervento legislativo, ad avviso della deducente, non era peraltro ammessa la falcidiabilità del credito IVA in base all'interpretazione adottata dalla Agenzia delle entrate con la circolare 18 aprile 2008, n. 40/E, la quale richiamava «l'ottavo considerando della Direttiva CE del 28 novembre 2006, n. 112 (Direttiva CE del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto) che affermava che «in applicazione della decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio, del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, il bilancio delle Comunità europee, salvo altre entrate, è integralmente finanziato da risorse proprie delle Comunità. Dette risorse comprendono, tra l'altro, quelle provenienti dall'IVA, ottenute applicando un'aliquota comune ad una base imponibile determinata in modo uniforme e secondo regole comunitarie».

6.- L'Avvocatura dello Stato invoca, dunque, il principio sovranazionale di intangibilità dell'imposta sul valore aggiunto - tributo disciplinato da direttive comunitarie per contribuire al finanziamento dell'Unione europea -, al quale è chiamato ad attenersi il legislatore nazionale in forza della clausola di adeguamento scaturente dall'art. 11 Cost. Aggiunge che le norme comunitarie che disciplinano il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (cita la decisione del Consiglio dell'Unione europea del 7 giugno 2007, n. 2007/436/CE) costituiscono norme interposte ai fini del giudizio di costituzionalità delle norme interne, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Da ciò fa discendere la conformità alla Costituzione delle disposizioni dettate dagli artt. 160 e 182-*ter* della legge fallimentare, e la conseguente infondatezza della censura sollevata in relazione all'art. 97 Cost.

6.1.- Quanto al contrasto con l'art. 3 Cost., prospettato dal rimettente sul rilievo che la regola dell'intangibilità del credito IVA varrebbe solo per la procedura concordataria e non per quella fallimentare, la difesa erariale pone in luce che lo scopo del concordato preventivo è di consentire all'impresa di continuare la propria attività previa approvazione di un piano di ristrutturazione dei debiti da parte dei creditori: in questo caso, l'indisponibilità del credito IVA risponde

alla *ratio* di evitare che l'Erario sia soggetto all'arbitrio dei creditori. Diversamente, rappresenta come tale rischio non ricorra nella procedura fallimentare preordinata alla liquidazione dell'impresa e al soddisfacimento dei creditori con l'attivo residuo, in quanto il Tribunale, una volta emessa la sentenza che dichiara il fallimento, approva lo stato passivo con atto autoritativo. Conclude rimarcando che le differenze tra concordato preventivo e fallimento - che giustificano la ragionevolezza della diversa disciplina in base alla quale alla dichiarazione di fallimento consegue inevitabilmente la riduzione del credito IVA - sono state fissate a livello europeo con la raccomandazione n. 2007/C/272/05 della Commissione europea, secondo la quale il fallimento produce un'eccezione alla regola dell'integrale recupero degli aiuti di Stato, affermando che la dichiarazione di fallimento costituisce «un'esimente per lo Stato membro che non effettua l'integrale recupero dell'aiuto illegale nei confronti del soggetto fallito».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza del 10 aprile 2013, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2014, il Tribunale ordinario di Verona, sezione fallimentare, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità del disposto degli artt. 160 e 182-*ter* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), - di seguito, legge fallimentare - nel testo modificato dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'àmbito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 maggio 2005, n. 80, dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), dal decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-*bis* e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), dal decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

Ad avviso del rimettente, le disposizioni denunciate violano gli evocati parametri nella parte in cui prevedono che la proposta di concordato contenente una transazione fiscale, con riguardo all'imposta sul valore aggiunto, possa «prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento».

1.1.- Prima di esaminare, nel merito, le singole censure, giova evidenziare che il disposto normativo sospettato di illegittimità costituzionale delinea il quadro nel quale si innesta: *a)* «il controllo di legittimità sul giudizio di fattibilità della proposta di concordato» (così, espressamente, la pronuncia della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 1521 del 23 gennaio 2013) di cui il giudice *a quo* è consapevole di essere investito, essendo chiamato a verificare la ricorrenza dei «presupposti per l'ammissione alla procedura», ai sensi dell'art. 160 della legge fallimentare, di un piano di concordato che costituisce strumento operativo della proposta; *b)* la disciplina sostanziale del trattamento dei crediti nell'ambito della procedura concorsuale - comprendente l'art. 182-*ter* - la quale, come posto in luce dalla giurisprudenza di legittimità, «è dettata da motivazioni che attengono alla peculiarità del credito e prescindono dalle particolari modalità con cui si svolge la procedura di crisi» (in tal senso le pronunce gemelle della Corte di cassazione, sez. civ., n. 22931 e 22932 del 4 novembre 2011); *c)* la transazione fiscale, che costituisce una peculiare procedura transattiva tra il contribuente e il fisco, che può autonomamente integrare il piano previsto dall'art. 160 della legge fallimentare e deve essere parimenti sottoposta al sindacato di fattibilità giuridica del Tribunale. Ricorrendo a tale istituto - la cui applicazione all'ordinamento tributario è del tutto innovativa - l'imprenditore in crisi può proporre alle agenzie fiscali o agli enti gestori di forma di previdenza e assistenza obbligatorie, il pagamento parziale ovvero dilazionato dei tributi o dei contributi e dei relativi accessori, in deroga al principio generale di indisponibilità e irrinunciabilità del credito da parte dell'amministrazione finanziaria.

1.2.- Va premesso, altresì, che l'art. 182-*ter*, comma 1, della legge fallimentare - inserito dall'art. 146, comma 1, del d.lgs. n. 5 del 2006, sostituito dall'art. 32, comma 5, lettera *a)*, del d.l. n. 185 del 2008, e, successivamente, modificato dall'art. 29, comma 2, lettera *a)*, del d.l. n. 78 del 2010 - prevede, in base alla natura ed alle garanzie che assistono i crediti tributari e contributivi, una triplice delimitazione legale del contenuto della transazione fiscale.

In particolare: 1) i crediti tributari (o contributivi), «limitatamente alla quota di debito avente natura chirografaria», possono costituire oggetto di transazione fiscale remissoria (pagamento parziale) o dilatoria (pagamento dilazionato),

con l'eccezione (prevista sin dalla prima introduzione dell'istituto) dei tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea, e purché il trattamento non sia differenziato rispetto a quello degli altri creditori chirografari ovvero, nel caso di suddivisione in classi, dei creditori rispetto ai quali è previsto un trattamento più favorevole; 2) per i crediti tributari (o contributivi) assistiti da privilegio «la percentuale, i tempi di pagamento e le eventuali garanzie non possono essere inferiori a quelli offerti ai creditori che hanno un grado di privilegio inferiore o a quelli che hanno una posizione giuridica ed interessi economici omogenei a quelli delle agenzie e degli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie»; 3) con riguardo all'imposta sul valore aggiunto (ed alle ritenute operate e non versate) la proposta di transazione fiscale «può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento».

2.- Sulla base dei suindicati elementi, deve ritenersi rilevante la questione.

Ed infatti, adottando un'interpretazione degli artt. 160 e 182-*ter* della legge fallimentare, nel quadro del diritto vivente in materia di estensione del sindacato giurisdizionale alla fase di ammissione dell'imprenditore alla procedura di concordato preventivo, il giudice *a quo* è consapevole di doversi pronunciare sulla «fattibilità giuridica» del concordato, e in particolare sulla possibilità giuridica di ammettervi una società in base ad un piano che contiene, tra l'altro, una proposta di transazione fiscale che prevede il pagamento parziale del tributo IVA. Afferma, di conseguenza, che la declaratoria di ammissibilità del concordato non può prescindere dall'esito positivo dello scrutinio di legittimità avente ad oggetto la proposta di transazione fiscale.

3.- L'attenzione deve dunque incentrarsi sul credito dell'Erario per l'IVA, tributo del quale, nel caso in esame, la proposta di transazione fiscale prevede la falcidia, e non la dilazione del pagamento, come espressamente previsto dall'art. 182-*ter* della legge fallimentare.

Anche prima della novella del 2008 si sosteneva che il credito IVA non potesse costituire oggetto di transazione fiscale, sull'assunto che si trattasse di un tributo costituente risorsa propria dell'Unione europea. Oltre all'Agenzia delle entrate (circolare n. 40/E del 18 aprile 2008) in tal senso si pronunciava la giurisprudenza di legittimità (nelle citate sentenze n. 22931 e 22932 del 2011), la quale rimarcava l'intangibilità dell'IVA nel solco di un'interpretazione dell'art. 182-*ter* della legge fallimentare ante-riforma che intendeva «[...] il richiamo al tributo come risorsa riferito non già al gettito effettivo [...] bensì alla specie del tributo individuata quale parametro per il trasferimento di risorse all'Unione e la cui gestione, sia normativa che esecutiva, è di interesse comunitario e come tale sottoposta a vincoli».

I rilievi che precedono ben sintetizzano la natura dell'IVA come imposta la cui disciplina è fortemente armonizzata a livello comunitario in quanto «risorsa propria» dell'Unione europea. Ciò spiega i vincoli derivanti per gli Stati membri nell'accertamento e nella riscossione dell'imposta in esame.

3.1.- In tale quadro si colloca la novellata formulazione dell'art. 182-*ter* della legge fallimentare in materia di transazione fiscale, che, nel troncare ogni dubbio sulla falcidiabilità del credito erariale per l'IVA, ha espressamente chiarito - come emerge dalla Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 185 del 2008 - che la disposizione volta ad escludere il pagamento parziale dell'IVA in sede di concordato preventivo è scaturita dalla necessità di non contravvenire alla «normativa comunitaria che vieta allo Stato membro di disporre una rinuncia generale, indiscriminata e preventiva al diritto di procedere ad accertamento e verifica». Dai medesimi lavori preparatori si evince che il riferimento è ai principi contenuti nella direttiva del Consiglio 28 novembre 2006, 2006/112/CE, che ha operato la rifusione delle norme che costituiscono il sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, sostituendo, dal 1° gennaio 2007, gli artt. 2 e 22 della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 1977/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari.

4.- Un rapido excursus dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'IVA comunitaria si impone per focalizzare il principio dell'intangibilità dell'IVA, che in materia di transazione fiscale ha ispirato le pronunce del giudice di legittimità e ha connotato la disciplina dettata dal legislatore nazionale, in conformità al rilievo sovranazionale dell'imposta.

4.1.- Il sistema comune IVA - riferibile alle cessioni di beni e alla prestazione di servizi da parte dei singoli nell'ambito dell'Unione europea, nonché agli acquisti intracomunitari di beni tra Stati membri - si propone, attraverso l'armonizzazione della disciplina della base imponibile e la determinazione di livelli di aliquote sufficientemente ravvicinati tra gli Stati membri, di attuare nel tempo la neutralità dell'imposta ai fini della concorrenza.

Con le direttive del Consiglio 11 aprile 1967 - la 67/227/CEE (Prima direttiva in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari) e la 67/228/CEE (Seconda direttiva in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari) - fu stabilito che entro il 1° gennaio 1972 i sistemi nazionali di imposta sulla cifra d'affari dovessero essere gradualmente sostituiti con un sistema comune basato sul principio della neutralità, in base al quale i beni e i servizi simili dovevano essere assoggettati allo stesso carico fiscale in ogni Stato membro.

Significative modifiche furono apportate con la direttiva del 17 maggio 1977, 1977/388/CEE (Sesta direttiva del Consiglio in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme), la quale diede attuazione alla decisione del Consiglio dei Ministri delle Comunità europee adottata a Lussemburgo il 21 aprile 1970. Con tale decisione - essendo stato raggiunto l'accordo definitivo per il passaggio dal finanziamento del bilancio delle Comunità europee con i contributi nazionali degli Stati membri al sistema di risorse proprie, come previsto dall'art. 201 del Trattato di Roma (poi art. 269 del Trattato istitutivo della Comunità europea, e, dal 1° dicembre 2009, dall'art. 311 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) - fu introdotta, accanto alle risorse tradizionali (prelievi agricoli e dazi doganali), la terza risorsa proveniente dall'IVA riscossa nei singoli Stati.

Con il Trattato firmato a Lussemburgo il 22 aprile 1970 fu data esecuzione alla decisione del 21 aprile 1970, attuata in Italia con il decreto legislativo 16 aprile 1971, n. 321 (Attuazione della decisione del Consiglio dei Ministri delle Comunità europee relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, adottata a Lussemburgo il 21 aprile 1970, e dei regolamenti comunitari relativi al finanziamento della politica agricola comune, in applicazione dell'art. 3 della L. 23 dicembre 1970, n. 1185).

La direttiva 28 novembre 2006, 2006/112/CE (Direttiva CE del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto) ha infine attuato la rifusione delle norme che costituiscono il sistema comune dell'imposta sul valore aggiunto. Entrata in vigore dal 1° gennaio 2007, essa costituisce una sorta di testo unico di tutte le norme in materia, coordinando le modifiche succedutesi nel tempo. In particolare, l'«ottavo considerando» della direttiva in parola afferma che «In applicazione della decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio, del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, il bilancio delle Comunità europee, salvo altre entrate, è integralmente finanziato da risorse proprie delle Comunità. Dette risorse comprendono, tra l'altro, quelle provenienti dall'IVA, ottenute applicando un'aliquota comune ad una base imponibile determinata in modo uniforme e secondo regole comunitarie».

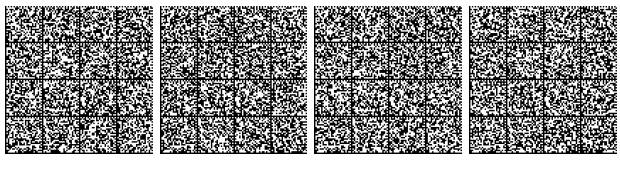
4.2.- La giurisprudenza della Corte di giustizia UE assume indubbia rilevanza nel delineare la funzione assolta dall'imposta sul valore aggiunto nel sistema finanziario dell'Unione europea, e, dunque, per il concreto inquadramento dei limiti imposti al legislatore nazionale dal recepimento della normativa comunitaria in materia di IVA.

La Corte di Lussemburgo - quale «interprete qualificato» del diritto comunitario, di cui «precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative» (sentenza n. 389 del 1989) - ha ribadito che l'indisponibilità dell'applicazione della disciplina comunitaria dell'IVA da parte degli Stati membri impedisce a questi ultimi di rinunciare all'accertamento dell'imposta, in quanto ciò pregiudicherebbe la riscossione di una risorsa propria delle Comunità europee. Ha così ritenuto in contrasto con la Sesta direttiva del 1977 il regime tributario con cui lo Stato non instaura modalità semplificate di imposizione e riscossione dell'imposta, ma esenta le imprese dall'obbligo di dichiarazione e versamento (sentenza 28 settembre 2006, causa C-128/05 Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d'Austria).

Ha dichiarato, altresì, il contrasto con l'ordinamento comunitario del «condono tombale» in materia di IVA (in tal senso anche la sentenza n. 247 del 2011), ed ha rimarcato l'incompatibilità con la disciplina comunitaria dell'IVA della rinuncia generale e indiscriminata all'accertamento delle operazioni imponibili effettuate nel corso di una serie di periodi imposta (sentenza 11 dicembre 2008, causa C-174/07; analogamente, sentenza 17 luglio 2008, causa C-132/06 Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana).

4.3.- Nel valutare la latitudine applicativa della disciplina interna della transazione fiscale avente ad oggetto il pagamento del credito IVA - che nella sola modalità dilatoria prevista dalla legge pregiudicherebbe, a detta del rimettente, il potere dell'amministrazione finanziaria di accettare, pur subendo una falcidia, un importo superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore -, questa Corte non può dunque discostarsi dall'articolato quadro normativo di riferimento dell'IVA comunitaria.

Come posto in luce dalla Corte di cassazione, la cogenza della disciplina sovranazionale si esprime nell'«assorbimento» degli obblighi facenti capo al legislatore nazionale di accertamento, controllo e riscossione dell'imposta e nell'obbligo gravante sullo Stato membro di assicurare l'effettiva riscossione di quella che è una risorsa propria delle Comunità europee: «All'interno di questi limiti rigorosi deve ritenersi legittimo il ricorso del legislatore a meccanismi agevolativi che garantiscano effettivamente un maggior gettito finale senza peraltro indurre in alcun modo i contribuenti a dichiarare una parte del dovuto e senza attribuire loro la possibilità di sottrarsi al pagamento del dovuto con il versamento di importi forfettari non correlati all'imposta dovuta e produttivi di una quasi esenzione-fiscale» (Corte di cassazione, sez. civ., n. 20068 del 18 settembre 2009).



5.- Dalla lettura dell'ordinanza di rimessione emerge che il giudice *a quo* non dubita del fatto che la disciplina censurata sia stata ispirata dal diritto comunitario, dato che afferma che «la previsione legislativa oggetto di censura in questa sede trova diretto fondamento nella nota pronuncia della Corte di Giustizia Europea 17 luglio 2008 C-132/06 che ha sancito l'incompatibilità con l'ordinamento comunitario di ogni rinuncia indiscriminata e generalizzata» all'accertamento e alla riscossione dell'IVA.

La valutazione relativa alla «compatibilità comunitaria» della disciplina impugnata - che secondo la giurisprudenza di questa Corte costituisce il «pr*ius* logico e giuridico» della questione di legittimità costituzionale (tra le tante, sentenza n. 241 del 2010) - può dunque ritenersi correttamente espletata dal rimettente che non ha, infatti, denunciato a questa Corte la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che costituiscono i parametri costituzionali da attivare laddove il giudice comune ravvisi un contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta (*ex plurimis*, ordinanza n. 207 del 2013, sentenze n. 75 del 2012, n. 227 del 2010, n. 102 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007).

5.1.- In tale prospettiva, e prima di vagliare, nel merito, le singole censure di illegittimità costituzionale, questa Corte non può esimersi dal valutare il tentativo del rimettente di veicolare un'interpretazione della disciplina comunitaria dell'IVA e delle statuizioni della Corte di Lussemburgo idonea, a suo avviso, a superare i sollevati dubbi relativi all'assoluta impraticabilità di decisioni che determinino una riduzione della base imponibile dell'IVA.

Il Tribunale ordinario di Verona asserisce, in particolare, che in base alla pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza n. 3676 del 17 febbraio 2010) non sarebbe lesiva del principio comunitario, che vieta ogni rinuncia generalizzata all'accertamento del credito IVA, «la possibilità concessa dall'art. 16 della legge 289 del 2002 di definire una lite pendente in materia di IVA con il pagamento di una somma inferiore a quanto dovuto in funzione del vantaggio dipendente dalla chiusura della lite in corso». Sostiene che detta modalità di definizione del contenzioso tributario in materia di IVA renderebbe praticabile, anche in sede di transazione fiscale, una razionale (e quindi costituzionale) ottimizzazione possibile della pretesa erariale. Ritiene pertanto non implausibile, in tale ottica, un intervento sugli artt. 160 e 182-*ter*, della legge fallimentare, che possa consentire all'amministrazione finanziaria di valutare, in concreto, la convenienza di una proposta di transazione fiscale che prospetti il pagamento parziale del credito IVA.

A sostegno del proprio assunto, il rimettente invoca anche la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo (sentenza 29 marzo 2012, causa C-500/10 Ufficio IVA di Piacenza contro Belvedere Costruzioni *srl)*.

5.2.- Una siffatta lettura delle citate pronunce non è condivisibile in ragione dell'erronea premessa ermeneutica da cui muove il giudice *a quo*, in base alla quale la chiusura delle liti fiscali pendenti, prevista e disciplinata dall'art. 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), sarebbe espressione del riconoscimento, da parte del giudice comunitario, del potere del legislatore statale di rinunciare, in casi singoli, all'accertamento e alla riscossione dell'IVA.

Giova, al riguardo, ribadire che sia questa Corte sia il Giudice europeo hanno affermato che il «condono tombale» disciplinato dagli artt. 8 e 9 della sopra citata legge n. 289 del 2002 si pone in distonia con il quadro normativo di riferimento dell'IVA comunitaria. Oltre alla consolidata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, in tal senso si è pronunciata anche questa Corte, che ha sottolineato l'incontestata vigenza del principio dell'«assoluta irrilevanza del condono (ancorché perfezionato) sui poteri di accertamento dell'amministrazione finanziaria con riferimento alla sussistenza dei crediti vantati dal contribuente» (sentenza n. 247 del 2011).

5.3.- Erra dunque il rimettente nel ritenere che lo Stato italiano, nel disciplinare la chiusura delle liti fiscali pendenti in forza dell'art. 16 della legge n. 289 del 2002, possa aver contravvenuto all'obbligo, di fonte sovranazionale, di assicurare l'accertamento e l'integrale riscossione dell'IVA nel proprio territorio. Sotto tale profilo, e contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, con la pronuncia del 29 marzo 2012, la Corte di Lussemburgo ha rimarcato che si è trattato di una «disposizione nazionale eccezionale» emanata al fine di assicurare il rispetto del principio della ragionevole durata del giudizio, con l'estinzione automatica dei procedimenti ultradecennali pendenti dinanzi al giudice tributario di terzo grado, nei quali l'amministrazione tributaria era risultata soccombente nei primi due gradi di giudizio, misura ritenuta compatibile con il principio di neutralità fiscale in ragione del carattere contestato, e dunque incerto, del credito di imposta.

Un'identica interpretazione della norma è stata adottata dalla Corte di cassazione, sul rilievo, dirimente, della diversa finalità della disciplina della chiusura delle liti fiscali pendenti, di attuare non «la definizione dell'imposta bensì la definizione di una lite in corso tra contribuente ed amministrazione, in funzione della riduzione del contenzioso in atto, secondo parametri rapportati allo stato della lite stessa al momento della domanda di definizione, garantendo la riscossione di un credito tributario incerto sulla base di un trattamento paritario tra i contribuenti» (ordinanza n. 3675 del 2010, e, nello stesso senso, sentenze n. 3676 e 3677 del 2010).

6.- Venendo all'esame delle singole censure, con la prima di esse viene affermato che il disposto degli artt. 160 e 182-*ter* della legge fallimentare si porrebbe in contrasto con l'art. 97, Cost., poiché, conducendo alla declaratoria *de plano* di inammissibilità della proposta di concordato contenente una transazione fiscale che non preveda l'integrale pagamento

dell'IVA, non consentirebbe all'amministrazione finanziaria di valutare, in concreto, la convenienza del piano che prospetti un grado di soddisfazione del credito tributario in misura pari al valore delle attività del debitore e non inferiore a quanto ricavabile dalla vendita in sede di liquidazione fallimentare, così ledendo il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione che obbliga la stessa a seguire criteri di economicità e di massimizzazione delle risorse.

Con la seconda censura, il rimettente lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., deducendo che la disciplina impugnata riserverebbe all'amministrazione finanziaria un trattamento deteriore rispetto agli altri creditori privilegiati, non consentendole di poter accettare, in relazione al credito IVA, un pagamento inferiore all'importo del tributo ma superiore a quanto ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore.

6.1.- Va preliminarmente rilevato, alla luce dell'excursus compiuto, come entrambe le censure si fondino su una lettura delle norme impugnate che si pone contro una disciplina - qual è quella della transazione fiscale, come ridisegnata nel 2008, al culmine della riforma delle procedure concorsuali - che per il legislatore nazionale è stata un'opzione che non poteva non risentire degli obiettivi introdotti con le decisioni e le direttive del Consiglio dell'Unione europea a partire dagli anni '70, in tema di armonizzazione dell'IVA comunitaria, e dei principi elaborati, in sede applicativa, dalla Corte di giustizia UE e dal giudice interno di legittimità.

Si è già detto che è la natura dell'IVA quale «risorsa propria» dell'Unione europea a spiegare i vincoli per gli Stati membri nella gestione e riscossione dell'imposta, come pure l'inderogabilità della disciplina interna del tributo e, nella specie, la formulazione dell'art. 182-*ter* della legge fallimentare, che, in ossequio al principio dell'indisponibilità della pretesa tributaria all'infuori di specifica previsione normativa che ne preveda la rideterminazione, ha escluso la falcidiabilità del credito IVA in sede di transazione fiscale, consentendone soltanto la dilazione del pagamento.

6.2.- Tanto evidenziato, la questione riferita all'art. 97 Cost. non è fondata, non essendo, in relazione a tale parametro, ipotizzabile il contrasto con la disciplina della transazione fiscale, dedotto dal rimettente in base al presupposto che dall'inammissibilità *de plano* della proposta di concordato che preveda il pagamento parziale dell'IVA deriverebbe nocumento al buon andamento dell'attività dell'amministrazione finanziaria.

Infatti, la previsione legislativa della sola modalità dilatoria in riferimento alla transazione fiscale avente ad oggetto il credito IVA deve essere intesa come il limite massimo di espansione della procedura transattiva compatibile con il principio di indisponibilità del tributo. È pacifico, altresì, che la disciplina censurata ha formalizzato la soluzione accolta dalla giurisprudenza di legittimità e dalla normativa secondaria di settore già nel vigore della precedente formulazione dell'art. 182-*ter* della legge fallimentare, che escludeva dall'oggetto dell'accordo fiscale i tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea.

Giova infine sottolineare come il vulnus per i «criteri di economicità» e di massimizzazione «delle risorse» - che il giudice *a quo* pone in relazione all'impossibilità per l'amministrazione finanziaria di valutare, in concreto, la convenienza di un pagamento parziale dell'IVA che realizzi un grado di soddisfacimento del credito in misura non inferiore al valore della liquidazione fallimentare - sia smentito dalla *ratio* della vigente disciplina della transazione fiscale. La previsione di una deroga al principio di indisponibilità della pretesa tributaria normativamente circoscritta alla sola dilazione di pagamento dell'IVA non è irragionevole e si giustifica - sul piano prognostico - proprio per il persistere, in capo all'amministrazione finanziaria, della possibilità di riscuotere il tributo in futuro, con la contestuale approvazione di un piano di concordato idoneo a consentire il graduale superamento dello stato di crisi dell'impresa.

7.- Le considerazioni che precedono conducono alla non fondatezza della censura rivolta alla disciplina della transazione fiscale in relazione all'art. 3 Cost., sollevata in base ad argomentazioni che parimenti denunciano la disparità di trattamento dell'amministrazione finanziaria rispetto alle altre categorie di creditori, i quali, ad avviso del rimettente, in base al novellato art. 160 della legge fallimentare possono optare per la soluzione concordataria quando al loro credito sia attribuito un grado di soddisfazione non inferiore a quello realizzabile sul ricavato in sede di liquidazione.

Anche in questo caso, infatti, la prospettazione del Tribunale rimettente fa leva su una simmetria normativa con i crediti privilegiati di altra natura, e sul possibile soddisfacimento parziale degli stessi «in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale, sul ricavato in caso di liquidazione» (art. 160, comma 2, della legge fallimentare).

Un siffatto ragionamento attua, tuttavia, un accostamento fra i trattamenti differenziati che la disciplina del concordato fallimentare riserva alle diverse categorie di creditori, e segue un approccio ricostruttivo che non è condivisibile, in considerazione della più volte sottolineata peculiarità della regolamentazione della transazione fiscale del credito IVA.

In particolare, il *tertium comparationis* evocato dal giudice *a quo* concerne i crediti privilegiati non tributari, per i quali la falcidiabilità in sede di concordato preventivo è ammessa, in generale, dal citato art. 160, comma 2, della legge fallimentare. Tra tale disciplina e quella specificamente dettata per il credito IVA, si frappone, ancora, il regime previsto dalla seconda parte dell'art. 182-*ter*, comma 1, della legge fallimentare, per i crediti tributari (o contributivi) assistiti da privilegio - per i quali «la percentuale, i tempi di pagamento e le eventuali garanzie non possono essere inferiori a quelli offerti ai creditori che hanno un grado di privilegio inferiore [...]» - e per i crediti tributari (o contributivi) aventi natura

chirografaria, per i quali «il trattamento non può essere differenziato rispetto a quello degli altri creditori chirografari, ovvero, nel caso di suddivisione in classi, dei creditori rispetto ai quali è previsto un trattamento più favorevole».

A nessuna delle tradizionali categorie di crediti privilegiati e chirografari è riconducibile il credito IVA, per il quale esiste una disciplina eccezionale attributiva di un «trattamento peculiare e inderogabile» (Corte di cassazione, sez. civ., n. 22931 del 2011), che consentendo esclusivamente la transazione dilatoria è tesa ad assicurare il pagamento integrale di un'imposta assistita da un privilegio di grado postergato (qual è appunto l'IVA), in deroga al principio dell'ordine legale delle cause di prelazione.

7.1.- La questione, pertanto, non è fondata, non essendovi profili di intrinseca irragionevolezza nella disciplina dettata dal disposto degli artt. 160 e 182-*ter* della legge fallimentare, la quale, ai fini dell'ammissibilità del piano di concordato contenente una proposta di transazione fiscale, regolamenta diversamente il credito erariale IVA, riservando ad esso un trattamento necessariamente differenziato non solo rispetto ai crediti privilegiati in generale, ma anche nei confronti degli altri crediti tributari assistiti da privilegio.

Oltre che sull'inammissibile raffronto tra fattispecie normative eterogenee - che riflette, come si è detto, un'opzione del legislatore interno necessitata dalla peculiare disciplina dell'IVA derivante dalle regole comunitarie - la non fondatezza della questione riposa, altresì, sul rilievo che la norma interna in materia di transigibilità del credito IVA è, di per sé, disciplina eccezionale rispetto al principio dell'indisponibilità della pretesa erariale. Come affermato da questa Corte «non costituisce fonte di discriminazione costituzionalmente rilevante il fatto che il legislatore abbia delimitato l'ambito di applicazione della norma, in quanto [...] non è fonte di illegittimità costituzionale il limite alla estensione di norme che, come quella in esame, costituiscono deroghe a principi generali» (sentenza n. 112 del 2013, e, nello stesso senso, ordinanza n. 49 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del disposto degli artt. 160 e 182-*ter *del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo modificato dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'àmbito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 maggio 2005, n. 80, dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), dal decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-*bis *e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), dal decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona, sezione fallimentare, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2014.

F.to:
Sabino CASSESE, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140225

N. **226**

Sentenza 15 - 25 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Illegittima apposizione del termine ad un contratto di lavoro - Liquidazione giudiziale in favore del lavoratore di un'indennità compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

– Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), art. 32, comma 5, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Sabino CASSESE;

*Giudici :*Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promosso dal Tribunale ordinario di Velletri nel procedimento civile vertente tra B.L. e la ASP - Azienda servizi pubblici spa con ordinanza del 21 dicembre 2012 iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di B.L., della ASP - Azienda servizi pubblici spa nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Stefano Muggia per B.L., Nicola Petracca per la ASP - Azienda servizi pubblici spa e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Velletri, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, con ordinanza del 21 dicembre 2012 iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2013, questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di

apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

Il rimettente denuncia la violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione, in relazione alla clausola 8.3 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) sostenendo che la disposizione censurata determinerebbe un arretramento del livello generale di tutela previsto per i lavoratori nel caso di successive stipulazioni di contratti a tempo determinato.

Il Tribunale premette, in punto di fatto, di essere chiamato a decidere sul ricorso presentato da B.L. con cui si chiede l'accertamento dell'illegittimità del termine di durata apposto al contratto di lavoro stipulato con decorrenza dal 7 aprile 2008, nonché della successiva proroga, l'accertamento della «sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ed il pagamento del trattamento retributivo dovuto, a decorrere dall'estromissione dal rapporto sino alla riammissione in servizio».

Nelle more del giudizio - osserva il rimettente - è intervenuta la legge n. 183 del 2010, che, all'art. 32, comma 5, ha limitato l'ammontare del risarcimento del danno dovuto a seguito della illegittima apposizione del termine ad un contratto di lavoro, fissando «un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604».

Tale disposizione è stata successivamente oggetto di interpretazione autentica ad opera dell'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012 il quale stabilisce che «La disposizione di cui al comma 5 dell'articolo 32 della legge 4 novembre 2010, n. 183, si interpreta nel senso che l'indennità ivi prevista ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro».

Poiché tali disposizioni troverebbero applicazione anche ai procedimenti in corso, il rimettente ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 eccepita dalla parte ricorrente. Tale disposizione inciderebbe, infatti, sulla determinazione dell'ammontare del danno spettante al lavoratore, tenuto conto del fatto che dall'attività istruttoria svolta nel giudizio *a quo* non sarebbero emerse ragioni idonee a giustificare la clausola negoziale di apposizione del termine e che la stipulazione della proroga, formalizzata solo dopo la scadenza del termine precedentemente pattuito, e la prosecuzione di fatto del rapporto, darebbe luogo ad una successione di contratti a termine.

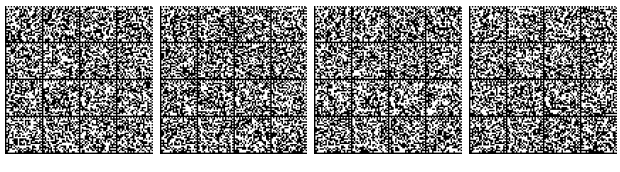
In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente afferma che la normativa concernente il contratto a tempo determinato è di derivazione europea in quanto emanata in attuazione della direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) che a sua volta ha recepito l'accordo quadro tra le organizzazioni intercategoriali a carattere generale del 18 marzo 1999.

Gli obiettivi cui mirava tale accordo erano due: migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il principio di non discriminazione rispetto al lavoro a tempo indeterminato; creare un quadro normativo di prevenzione degli abusi derivanti dalla successione di contratti o rapporti a tempo determinato. Con specifico riferimento a questo secondo aspetto, l'accordo quadro stabiliva l'introduzione negli Stati membri di misure di prevenzione di detti abusi e vietava che l'applicazione dell'accordo stesso potesse costituire motivo per ridurre il livello generale di tutela che era offerto ai lavoratori nell'ambito da esso coperto (clausola 8.3).

Sostiene il giudice *a quo* che nell'ordinamento interno, prima della legge n. 183 del 2010, era del tutto pacifico in giurisprudenza che il dipendente, dopo la scadenza del termine illegittimamente apposto al contratto, avesse diritto a percepire la retribuzione dal momento in cui provvedeva ad offrire le sue prestazioni lavorative, determinando una situazione di mora accipiendi del datore di lavoro. Ciò in quanto il diritto alla retribuzione si riteneva sinallagmaticamente correlato all'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa. Come corollario, si affermava che nel caso in cui non vi fosse stata offerta della prestazione lavorativa, le retribuzioni perdute non potevano essere riconosciute al lavoratore neppure a titolo di risarcimento del danno, in quanto l'interruzione di fatto del rapporto di lavoro non conseguiva ad un'iniziativa del datore di lavoro.

L'unico punto controverso era costituito dal titolo dell'attribuzione patrimoniale, discutendosi se gli importi corrisposti dal datore di lavoro avessero natura retributiva, come riteneva parte della giurisprudenza, ovvero natura risarcitoria, secondo altro orientamento giurisprudenziale.

Sostiene il Tribunale rimettente che per effetto dell'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012, tali consolidati principi non potrebbero più trovare applicazione.



Ciò, a suo avviso, determinerebbe un arretramento del livello generale di tutela previsto per i lavoratori, come tale vietato dall'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE. La citata clausola 8.3 dell'accordo stabilisce infatti che «L'applicazione del presente accordo non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso» (cosiddetta clausola di non regresso).

Il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea la quale, nel chiarire il significato di «ambito coperto dall'accordo», ha affermato che la verifica della esistenza di una reformatio in pe*ius* deve essere effettuata in rapporto all'insieme delle disposizioni di diritto interno di uno Stato membro relative alla tutela dei lavoratori e pertanto con riguardo all'intera disciplina del contratto a termine (sono citate la sentenza 23 aprile 2009, Angelidaki ed altri, nelle cause riunite da C-378/07 a C-380/07, e la sentenza 24 giugno 2010, Sorge, C-98/09).

Con riferimento al concetto di «applicazione del presente accordo», contenuto nella clausola 8.3, la giurisprudenza comunitaria, ad avviso del rimettente, avrebbe chiarito che esso coinvolge non solo l'iniziale trasposizione della disciplina europea, ma anche ogni altra successiva modifica o integrazione.

Il Tribunale, inoltre, dopo aver richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia, nonché della Corte di cassazione (è citata la sentenza n. 1931 del 27 gennaio 2011) con riguardo al concetto di «arretramento della tutela», afferma che l'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012, nel ridurre «l'ammontare degli importi spettanti al lavoratore illegittimamente assunto a termine per il periodo successivo alla costituzione in mora della parte datoriale, tanto più con l'accessoria privazione del trattamento previdenziale», rientrerebbe nell'ambito del divieto sancito dall'accordo quadro.

La disposizione censurata, in sostanza, sarebbe diretta in modo univoco a modificare la regolamentazione del profilo patrimoniale connesso all'abuso della stipulazione di un contratto a termine e, adottando un criterio sostitutivo, si tradurrebbe in un arretramento di tutela, tale da coinvolgere tutti i lavoratori assunti a tempo determinato. D'altra parte, l'ampiezza della portata applicativa della disposizione sarebbe stata evidenziata, secondo il Tribunale rimettente, da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2011 secondo cui la disciplina in questione è di carattere generale e concerne tutti i rapporti di lavoro subordinato a termine.

Pertanto, la predetta disciplina, eliminando le conseguenze patrimoniali gravanti sul datore di lavoro secondo il diritto comune e stabilendo effetti economici entro margini prefissati «di gran lunga inferiori al trattamento economico che sarebbe spettato in forza del regime previgente - anche per la correlata privazione del trattamento previdenziale», e addossando sul lavoratore le conseguenze negative della durata del processo, ridurrebbe in modo consistente il livello di tutela dei lavoratori.

Tale arretramento di tutela non sarebbe compensato in alcun modo, ed anzi il legislatore avrebbe introdotto quale ulteriore limite la previsione di un termine di decadenza per l'impugnazione dell'illegittima stipulazione del contratto a tempo determinato.

Il rimettente sostiene, inoltre, che «l'adeguatezza astratta» della disciplina introdotta dal legislatore, e, in particolare, la circostanza che la previsione di un indennizzo fino alla sentenza che statuisce la conversione del rapporto a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato sia stata ritenuta da questa Corte, nella citata sentenza n. 303 del 2011, tutela adeguata a sanzionare l'abuso, sarebbe irrilevante a fronte del fatto che la disposizione censurata determinerebbe un effettivo e sostanziale arretramento di tutela rispetto alla normativa previgente, vietato dall'accordo quadro.

Quanto agli effetti della violazione della clausola di non regresso, il giudice *a quo*, dopo aver dato atto che la clausola 8.3 dell'accordo non è direttamente produttiva di effetti nell'ordinamento interno, secondo quanto chiarito dalla Corte di giustizia, sostiene che la norma di interpreazione autentica contenuta nell'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012 precluderebbe qualsiasi tipo di interpretazione conforme «giacché avalla in modo ineludibile una opzione ermeneutica che direttamente si pone in contrasto con la clausola di non regresso contenuta al punto 8.3 dell'accordo quadro, nell'accezione alla stessa fornita dalla Corte di Lussemburgo». Pertanto, attesa l'impossibilità di disapplicare la norma interna, il giudice *a quo* ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117 Cost.

2.- È intervenuta in giudizio la ASP - Azienda servizi pubblici spa chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero infondata.

Sostiene la parte privata che il Tribunale avrebbe sollevato la questione partendo dall'erroneo presupposto interpretativo per cui nel giudizio *a quo* ricorrerebbe un'ipotesi di successione di contratti a termine. In realtà così non sarebbe dal momento che tra la ASP e il B.L. sarebbe stato stipulato un unico contratto a termine successivamente prorogato. È ben vero che tale proroga sarebbe stata formalizzata dopo la scadenza del termine; tuttavia il lavoratore non avrebbe mai interrotto la sua attività lavorativa, ed avrebbe continuato a percepire la retribuzione senza soluzione di continuità.

Conseguentemente, la questione sollevata sarebbe irrilevante e comunque ipotetica non dovendo la norma censurata trovare applicazione.

Ulteriore profilo di inammissibilità discenderebbe dal mancato tentativo da parte del rimettente di dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme a Costituzione.

In particolare, il giudice *a quo* avrebbe trascurato di considerare gli aspetti vantaggiosi che l'art. 32, comma 5, legge n. 183 del 2010 avrebbe introdotto per il lavoratore evidenziati anche dalla sentenza n. 303 del 2011 di questa Corte costituzionale, ed in particolare l'irrilevanza della costituzione in mora del creditore, l'irrilevanza dell'aliunde perceptum e del percipiendum sull'entità del risarcimento, la conversione a tempo indeterminato del contratto a termine.

Secondo l'ASP, la questione nel merito sarebbe non fondata. In particolare, l'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010 esulerebbe dall'ambito di applicazione della direttiva e dell'accordo. La clausola 8.3, che sancisce il principio di non regresso, sarebbe infatti volta ad impedire che gli Stati membri approfittino della attuazione della direttiva per ridurre il livello di tutela già offerto ai lavoratori. Essi tuttavia sarebbero liberi di introdurre riforme che riducano le tutele preesistenti laddove giustificate da esigenze oggettive diverse dalla mera applicazione della normativa comunitaria. La stessa Corte di giustizia avrebbe escluso che la clausola in parola imponga una cristallizzazione delle tutele (è richiamata la sentenza della Corte di giustizia Ue, terza sezione, 23 aprile 2009 - cause riunite da C-378/07 a 380/07, Angelidaki ed altri).

La legge n. 183 del 2010 non potrebbe considerarsi finalizzata alla attuazione della direttiva né dell'accordo, non costituendo essa una trasposizione, diretta o indiretta, di tali atti né emergendo alcun collegamento con essi.

In subordine la difesa della ASP sostiene che la disposizione censurata, anche laddove rientrasse nell'ambito di applicazione dell'accordo, sarebbe comunque conforme alla disciplina comunitaria. Si osserva, al riguardo, che tanto questa Corte (nella sentenza n. 303 del 2011) quanto la Corte di giustizia (nella sentenza 24 giugno 2010, causa C-98/09, Sorge) hanno affermato che la verifica di una reformatio in pe*ius* deve essere effettuata con riguardo all'insieme delle norme e delle tutele apprestate complessivamente dall'ordinamento. Sulla base di tale premessa questa Corte ha ritenuto che la disciplina dettata dall'art. 32, comma 5, legge n. 183 del 2010, confrontata con quella previgente, risulta certamente più favorevole al lavoratore. Essa infatti, oltre a prevedere la conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, prevedrebbe la corresponsione automatica di una somma di denaro a titolo risarcitorio sulla base del solo accertamento della illegittimità del termine apposto al contratto, affrancando il lavoratore da qualsiasi onere probatorio, a prescindere dall'esistenza di un danno effettivo e senza che abbia rilevanza la messa in mora del datore di lavoro. L'indennità fissata dal legislatore, dunque, garantirebbe maggior certezza.

Quanto poi al termine di decadenza introdotto dall'art. 32, comma 3, della legge n. 183 del 2010 esso costituisce misura che si allinea a tutte le altre modifiche che hanno accelerato e/o semplificato il rito lavoristico e risponde ad esigenze di certezza e celerità. In tal modo il legislatore avrebbe voluto assicurare che il risarcimento del danno liquidato in giudizio sia il più possibile conforme a quello effettivamente subito dal lavoratore.

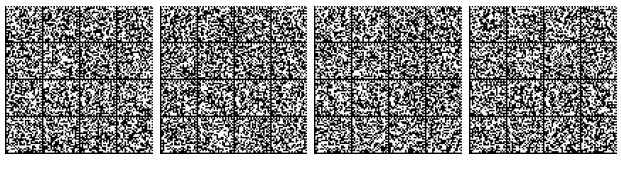
Sostiene infine la difesa della ASP che la norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012 non avrebbe alterato tale situazione dal momento che essa non avrebbe efficacia innovativa, ma si sarebbe limitata a codificare gli approdi della dottrina e della giurisprudenza, nel senso che l'indennità ivi prevista è destinata a rifondere i pregiudizi sofferti dal lavoratore nel periodo compreso tra la scadenza del termine apposto al contratto di lavoro e la sentenza che ne accerta la nullità. Solo dopo tale sentenza il lavoratore maturerà il diritto alla corresponsione delle retribuzioni dovute.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato la quale ha chiesto, innanzitutto, che la questione prospettata sia dichiarata inammissibile dal momento che il giudice che ritenga una disposizione interna in contrasto con la normativa comunitaria dovrebbe disapplicare la disposizione nazionale ovvero, qualora nutra dubbi sulla portata della disposizione comunitaria, dovrebbe sollevare questione pregiudiziale avanti alla Corte di giustizia.

Nel merito l'Avvocatura sostiene che la questione sarebbe manifestamente infondata.

La rimodulazione dei criteri in base ai quali corrispondere il risarcimento al lavoratore, operata dal legislatore nazionale, non sarebbe avvenuta in base all'accordo quadro che non contiene alcuna disposizione al riguardo, bensì per fronteggiare, in base a criteri di equità sostanziale, l'orientamento giurisprudenziale eccessivamente oneroso per il datore di lavoro che si era formato al riguardo. Le norme censurate, inoltre, fornirebbero adeguata e piena tutela al lavoratore assicurando la conversione del rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato.

Le disposizioni censurate, inoltre, sarebbero «giustificate da superiori ragioni di rispetto dei parametri della contabilità pubblica» e dall'esigenza di riequilibrio dei conti pubblici.



Non sussisterebbe, dunque, l'asserito arretramento di tutela dal momento che le disposizioni in questione sarebbero rispettose dei principi di diritto comunitario in quanto - come chiarito da questa Corte con la sentenza n. 303 del 2011 - sarebbero volte a introdurre un criterio di liquidazione del danno di più agevole, certa ed omogenea applicazione. Inoltre, la limitazione dell'entità del risarcimento rientrerebbe nell'esigenza di riequilibrare le opposte posizioni del datore di lavoro e del lavoratore.

Neppure rilevante sarebbe la apposizione di un termine di decadenza ai fini della impugnazione della illegittima stipulazione del contratto a tempo determinato, in quanto sarebbe misura volta a dare certezza alla regolamentazione dei rapporti sociali.

Ad avviso dell'Avvocatura la questione sollevata sarebbe infondata anche sotto altro profilo.

La giurisprudenza europea avrebbe infatti chiarito che la riduzione della tutela offerta ai lavoratori a tempo determinato non sarebbe preclusa in quanto tale dall'accordo quadro, ma che essa sarebbe vietata solo laddove fosse collegata all'applicazione di tale accordo ed avesse, inoltre, ad oggetto il livello generale di tutela dei lavoratori a tempo determinato. Pertanto non rientrerebbe nel divieto una normativa diretta a promuovere un altro obiettivo rispetto a quello della applicazione dell'accordo.

L'introduzione dell'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, avvenuta a distanza di circa dieci anni dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal *CES)*, che ha dato applicazione all'accordo quadro, non sarebbe in alcun modo collegata con l'attuazione della normativa comunitaria, ma sarebbe ispirata dalla volontà del legislatore di rimodulare la tutela del lavoratore a tempo determinato, peraltro entro limiti compatibili con l'ordinamento sovranazionale.

Questa Corte, nella richiamata sentenza n. 303 del 2011, avrebbe chiarito come la disciplina in questione sarebbe stata adottata al fine di promuovere la certezza del diritto in punto di determinazione delle conseguenze patrimoniali sanzionatorie a carico del datore di lavoro.

4.- È intervenuto in giudizio anche B.L. il quale ha chiesto che sia accolta la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale ordinario di Velletri.

5.- In prossimità dell'udienza la medesima parte privata ha depositato una memoria nella quale ha chiesto il rigetto dell'eccezione di inammissibilità prospettata dalla ASP sostenendo che la questione sarebbe rilevante. Infatti, l'istruttoria svolta nel giudizio *a quo* avrebbe consentito di accertare che il termine apposto al contratto di lavoro sarebbe privo di ragioni e dunque nullo, ed inoltre che la proroga sarebbe stata stipulata dopo la scadenza del contratto, integrando dunque una nuova pattuizione e perciò un'ipotesi di successione di contratti.

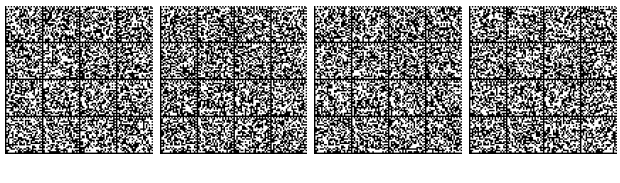
Infondata sarebbe altresì l'eccezione di inammissibilità per omesso tentativo di interpretazione conforme avendo il rimettente illustrato le ragioni per cui ha ritenuto che ciò non sarebbe possibile.

Nel merito, la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Velletri sarebbe diversa da quelle esaminate da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2011 dal momento che, nel caso di specie, il Giudice delle leggi sarebbe chiamato a verificare il rispetto del divieto di reformatio in pe*ius* sancito dall'accordo quadro.

Le disposizioni censurate, oltre ad avere portata generale tale da incidere sul livello complessivo di tutela dei lavoratori, introdurrebbero un regime peggiorativo rispetto alla precedente disciplina. Infatti, a fronte di «importanti elementi negativi», quali la probabile minore entità del risarcimento e la negazione di qualsiasi ulteriore voce di danno, tra cui quello contributivo, pochi sarebbero gli elementi positivi (automaticità del diritto, non necessità della mora e non deducibilità dell'aliunde perceptum).

Le innovazioni introdotte, tuttavia, si porrebbero comunque nell'ambito di attuazione della direttiva europea, non essendo ravvisabili obiettivi di politica sociale o del lavoro, e dunque non potrebbero superare il principio di non regresso.

Infine, la difesa della parte privata sostiene che l'interpretazione costituzionalmente orientata accolta nella citata sentenza n. 303 del 2011 faceva leva, oltre al fatto che il danno forfettizzato copriva solo il periodo «intermedio» tra la scadenza del termine apposto al contratto e la sentenza che ne accertava la nullità e dichiarava la conversione del rapporto, altresì sulla possibilità del rimedio cautelare inteso ad evitare che il protrarsi del pregiudizio andasse a scapito delle ragioni del lavoratore. Sennonché i giudici comuni sarebbero restii ad accordare la tutela cautelare, di tal che le conseguenze della durata del processo graverebbero esclusivamente sul lavoratore, infrangendosi così quell'equilibrio tra la posizione di costui e quella del datore di lavoro sottolineato dalla sentenza n. 303 del 2011.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Velletri, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, con ordinanza del 21 dicembre 2012 iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2013, questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), il quale limita l'ammontare del risarcimento del danno dovuto a seguito della illegittima apposizione del termine ad un contratto di lavoro fissandolo nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto e disponendo che esso ristora per intero il pregiudizio subìto dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro.

Ad avviso del rimettente, sarebbero violati gli artt. 11 e 117 della Costituzione in quanto le disposizioni individuate determinerebbero un arretramento del livello generale di tutela previsto per i lavoratori a fronte di successive stipulazioni di un contratto a tempo determinato in contrasto con il «principio di non regresso» sancito dalla clausola 8.3 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato).

2.- La società ASP - Azienda servizi pubblici spa, intervenuta in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dal Tribunale ordinario di Velletri per difetto di rilevanza in quanto il rimettente avrebbe erroneamente ritenuto che la controversia oggetto del giudizio principale attenga ad un'ipotesi di successione di contratti a termine, mentre, in realtà, ricorrerebbe un caso di proroga legittima del contratto di tal che la normativa censurata non dovrebbe trovare applicazione.

2.1.- Tale eccezione è priva di fondamento.

Il giudice del lavoro di Velletri ha, infatti, spiegato che dall'istruttoria svolta non sarebbe emersa l'esistenza delle ragioni dedotte dal datore di lavoro per giustificare la stipula di un contratto a tempo determinato e che la proroga di tale contratto era stata formalizzata dopo la scadenza del termine pattuito. Conseguentemente, ha ritenuto che la fattispecie rientrasse nell'ipotesi di successione di contratti a termine. In tal modo, il rimettente ha illustrato in modo esauriente e non implausibile le ragioni per cui ritiene di dover fare applicazione della normativa censurata per risolvere la controversia al suo esame.

2.2.- La stessa parte privata ha, altresì, eccepito l'inammissibilità della questione in ragione del fatto che il giudice avrebbe omesso di esperire il doveroso tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, non tenendo conto degli aspetti vantaggiosi per il lavoratore contenuti nella disciplina in questione ed evidenziati da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2011.

2.3.- Anche tale eccezione non merita accoglimento.

A differenza di quanto sostenuto dalla ASP, il Tribunale ordinario di Velletri ha espressamente verificato la possibilità di sperimentare un'interpretazione conforme a Costituzione dell'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, ma ha ritenuto che tale operazione gli fosse preclusa proprio dall'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012 il quale - a suo avviso - espressamente accoglie un'interpretazione che si porrebbe in contrasto con la clausola 8.3 dell'accordo quadro e, dunque, con gli artt. 11 e 117 Cost.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, è intervenuto in giudizio eccependo l'inammissibilità della questione in considerazione del fatto che il rimettente, a fronte dell'asserito contrasto delle disposizioni censurate con la normativa comunitaria, avrebbe dovuto disapplicare tali disposizioni, ovvero, ove avesse nutrito dubbi sull'interpretazione della norma comunitaria, avrebbe dovuto sollevare la questione pregiudiziale avanti alla Corte di giustizia.

3.1.- Anche tale eccezione è priva di fondamento.

Questa Corte ha più volte chiarito che «qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando - se del caso - il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta - contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia - e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legit-

timità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario» (ordinanza n. 207 del 2013; nello stesso senso si vedano le sentenze n. 75 del 2012, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 284 del 2007).

Ebbene, nel caso in esame, il Tribunale, richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 24 giugno 2010, C-98/09, Sorge, punto 50; sentenza 23 aprile 2009, C-378/07, Angelidaki ed altri, punti 209-211), ha ritenuto che la clausola 8.3 dell'accordo quadro non sia direttamente produttiva di effetti nell'ordinamento interno. Ha precisato di essere ben consapevole che in tal caso grava sul giudice nazionale l'onere di interpretare il diritto interno, per quanto possibile, in senso conforme alle norme europee e tuttavia ha ritenuto che proprio l'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012 gli precluderebbe una tale opzione ermeneutica. Pertanto, correttamente il giudice *a quo* ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 11 e 117 Cost.

4.- Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010 dispone che «Nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del lavoratore stabilendo un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604».

L'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012 stabilisce: «La disposizione di cui al comma 5 dell'articolo 32 della legge 4 novembre 2010, n. 183, si interpreta nel senso che l'indennità ivi prevista ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro».

La questione prospettata dal Tribunale ordinario di Velletri differisce da quelle che sono già state scrutinate da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2011. Mentre in quell'occasione oggetto delle censure era soltanto l'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, ed i parametri evocati erano individuati negli artt. 3, 24, 101, 102 e 111 Cost., nonché negli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 5 agosto 1955, n. 848 (CEDU), l'odierno rimettente censura l'art. 32, comma 5 della legge n. 183 del 2010 come interpretato dall'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012 per violazione degli artt. 11 e 117 Cost. in relazione alla clausola 8.3 dell'accordo quadro europeo sul lavoro a tempo determinato. Il Tribunale lamenta che tali disposizioni, limitando l'entità del risarcimento del danno spettante al lavoratore per il caso di illegittima apposizione del termine al contratto di lavoro, ridurrebbero la tutela già riconosciuta nel regime previgente, in violazione del divieto di reformatio in pe*ius* sancito dalla normativa comunitaria.

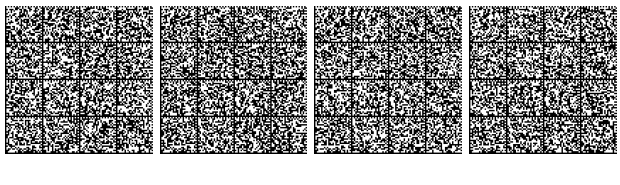
4.1.- La disamina della questione di costituzionalità richiede in via preliminare di verificare quale sia l'ambito di applicazione della clausola di non regresso al fine di stabilire se - come affermato dal rimettente - le disposizioni censurate rientrino o meno nell'ambito di applicazione della suddetta clausola.

L'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, cui la direttiva n. 1999/70/CE è volta a dare attuazione, enuncia i principi generali e i requisiti minimi relativi al lavoro a tempo determinato stabilendo, in particolare, due obiettivi, quello di garantire la parità di trattamento ai lavoratori a tempo determinato, proteggendoli dalle discriminazioni, e quello di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato. L'accordo, peraltro, lascia agli Stati membri l'individuazione delle modalità dettagliate di applicazione di detti principi e prescrizioni, al fine di tener conto delle specifiche realtà nazionali.

La clausola 8.3 precisa tuttavia che «l'applicazione del presente accordo non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso».

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che tale clausola non preclude ogni riduzione di tutela dei lavoratori nel settore dei contratti a tempo determinato, ma che per rientrare nel divieto di cui alla clausola in esame, tale riduzione «da un lato, dev'essere collegata con la "applicazione" dell'accordo quadro e, dall'altro, deve avere ad oggetto il "livello generale di tutela" dei lavoratori a tempo determinato» (Corte di giustizia, ordinanza 11 novembre 2010, C-20/10, Vino, punti 31- 32; sentenza Angelidaki, punto 126; sentenza 22 novembre 2005, C-144/04, Mangold, punto 52; ordinanza 24 aprile 2009, C-519-08, Koukou, punto 114).

Una normativa interna può ritenersi collegata con la «applicazione» dell'accordo quadro, non soltanto nel caso dell'iniziale recepimento della direttiva n. 1999/70/CE e del suo allegato contenente l'accordo quadro, ma anche nel caso di «ogni misura nazionale intesa a garantire che l'obiettivo da questa perseguito possa essere raggiunto, comprese le misure che, successivamente al recepimento propriamente detto, completino o modifichino le norme nazionali già adottate» (ordinanza Vino, punto 36; sentenza Mangold, punto 51; sentenza Angelidaki, punto 131; ordinanza Koukou, punto 115).



Tuttavia, una «normativa nazionale non può essere considerata contraria a detta clausola nel caso in cui la reformatio in pe*ius* che essa comporta non sia in alcun modo collegata con l'applicazione dell'accordo quadro. Ciò potrebbe avvenire qualora detta reformatio in pe*ius* fosse giustificata non già dalla necessità di applicare l'accordo quadro, bensì da quella di promuovere un altro obiettivo, distinto da detta applicazione» (ordinanza Vino, punto 37).

Al fine di valutare se una norma interna rientri o meno nel campo di applicazione dell'accordo quadro, in ogni caso, «è irrilevante il fatto che lo scopo perseguito» dalla nuova disposizione «sia eventualmente meno degno di tutela di quello perseguito dall'accordo quadro, ossia la protezione dei lavoratori assunti a tempo determinato» (ordinanza Vino, punto 44).

In definitiva, dunque, la clausola 8.3 dell'accordo quadro, nell'interpretazione fornita dal giudice europeo, non preclude in via generale modifiche che possano essere ritenute peggiorative del trattamento dei lavoratori a tempo determinato allorché attraverso di esse il legislatore nazionale persegua obiettivi diversi dalla attuazione dell'accordo quadro.

4.2.- Così ricostruito l'ambito di applicazione della clausola di non regresso, ritiene questa Corte che le disposizioni censurate esulino da tale ambito non essendo collegate alla attuazione dell'accordo quadro, ma perseguendo scopi distinti.

Nella sentenza n. 303 del 2011 questa Corte ha individuato la *ratio* dell'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010 nella volontà di «introdurre un criterio di liquidazione del danno di più agevole, certa ed omogenea applicazione» a fronte delle «obiettive incertezze verificatesi nell'esperienza applicativa dei criteri di commisurazione del danno secondo la legislazione previgente, con l'esito di risarcimenti ingiustificatamente differenziati in misura eccessiva». In essa è stato, inoltre, chiarito che l'art. 32, comma 5, citato «non si limita a forfettizzare il risarcimento del danno dovuto al lavoratore illegittimamente assunto a termine», ma va ad integrare la garanzia della conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato che costituisce la «protezione più intensa che possa essere riconosciuta ad un lavoratore precario».

La scelta di prevedere un'indennità forfettaria proporzionata risponde all'esigenza di «tutela economica dei lavoratori a tempo determinato più adeguata al bisogno di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente».

La finalità perseguita con l'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, dunque, non era quella di recepire ed attuare l'accordo quadro in materia di contratto a tempo determinato, bensì quella di assicurare la certezza dei rapporti giuridici, imponendo un meccanismo semplificato e di più rapida definizione di liquidazione del danno (evitando accertamenti probatori in ordine alla mora accipiendi, all'aliunde perceptum, al percipiendum, ecc.) a fronte della illegittima apposizione del termine al contratto di lavoro.

Analogo obiettivo è alla base della norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 1, comma 13, della legge n. 92 del 2012.

Tale disposizione, emanata all'indomani della sentenza n. 303 del 2011, sostanzialmente recepisce l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010 che quella pronuncia conteneva. Questa Corte ha infatti affermato che il danno forfettizzato dall'indennità in esame «copre soltanto il periodo cosiddetto "intermedio", quello, cioè, che corre dalla scadenza del termine fino alla sentenza che accerta la nullità di esso e dichiara la conversione del rapporto. A partire dalla sentenza con cui il giudice, rilevato il vizio della pattuizione del termine, converte il contratto di lavoro che prevedeva una scadenza in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, è da ritenere che il datore di lavoro sia indefettibilmente obbligato a riammettere in servizio il lavoratore e a corrispondergli, in ogni caso, le retribuzioni dovute, anche in ipotesi di mancata riammissione effettiva».

A fronte delle divergenze interpretative che pur dopo tale pronuncia erano emerse nella giurisprudenza di merito, il legislatore è intervenuto accogliendo e rendendo vincolante l'interpretazione data da questa Corte all'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, allo scopo di «scoraggiare ulteriore contenzioso» (così la relazione al disegno di legge 3249 presentato al Senato il 5 aprile 2012).

Questi elementi consentono di ravvisare l'obiettivo perseguito dal legislatore, ancora una volta, nella esigenza di assicurare certezza nella quantificazione del risarcimento del danno spettante al lavoratore in caso di illegittima apposizione del termine al contratto, rendendo cogente la soluzione, già prevista, che bilanciava le opposte pretese del lavoratore e del datore di lavoro, nonché nello scoraggiare ulteriore contenzioso.

Se, dunque, l'intento perseguito da entrambe le disposizioni è quello di stabilire un criterio uniforme e certo per la quantificazione del danno allo scopo di semplificare il contenzioso, allora ne consegue che esse si collocano fuori dall'ambito di applicazione della clausola 8.3 dell'accordo quadro e che pertanto non sussiste alcuna violazione di detta clausola e, conseguentemente, degli evocati parametri costituzionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sollevata, in riferimento agli artt. 11 e 117 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Velletri, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2014.

F.to:
Sabino CASSESE, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

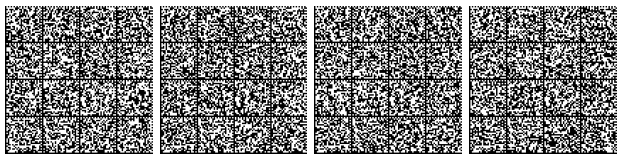
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140226



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **40**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 giugno 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Previsione che ciascuna Autorità, sentite le comunità di riferimento e i comuni interessati, all'interno degli ambiti di bacino idrografico, decide, nell'ambito delle funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato e di scelta della forma di gestione, in merito all'applicazione delle regole della concorrenza - Ricorso del Governo - Contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 2, comma 7.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 150, comma 2.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Principi relativi alla tutela e alla pianificazione - Previsione che le concessioni al prelievo e le autorizzazioni allo scarico per gli usi differenti da quello potabile possono essere revocate dall'autorità competente, anche prima della loro scadenza amministrativa, se è verificata l'esistenza di gravi problemi qualitativi e quantitativi al corpo idrico interessato e che in tali casi non sono dovuti risarcimenti di alcun genere, salvo il rimborso degli oneri per il canone di concessione delle acque non prelevate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 3, comma 9.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *l)*.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Principi relativi alla gestione del servizio idrico - Previsione che la gestione del servizio idrico integrato ha come obiettivo il pareggio di bilancio, persegue finalità di carattere sociale e ambientale ed è finanziata attraverso risorse regionali e meccanismi tariffari - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la pertinente normativa statale relativa alla determinazione della tariffa - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 4, comma 2.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 154, comma 14.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Ambiti di bacino idrografico - Previsione che la Regione deve rilasciare alle Autorità di ambito di bacino idrografico le concessioni per le grandi derivazioni di acque sotterranee e superficiali affioranti nei rispettivi bacini idrografici - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale relativa alle modalità di affidamento delle concessioni di derivazione delle acque - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 5, comma 2.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 150; d.lgs. 13 marzo 1999, n. 79, art. 12.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Ambiti di bacino idrografico - Competenze - Ricorso del Governo - Denunciata attribuzione agli ambiti di bacino idrografico di un potere in materia di determinazione e revisione delle tariffe, spettante, ai sensi della normativa statale, all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 5, comma 5, lett. *a)*.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14; d.P.C.M. 20 luglio 2012, art. 3, comma 1.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Ambiti di bacino idrografico - Previsione che resta in capo ad ogni singolo ente il diritto a provvedere direttamente alla gestione del servizio idrico integrato sul proprio territorio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio di unitarietà della gestione affermato dalla norma statale - Contrasto con la normativa europea in tema di "*in house providing*" - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 5, comma 5, lett. *d)*.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 147 e 150; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3-*bis*.

Ambiente - Norme della Regione Lazio - Tutela, governo e gestione pubblica delle acque - Disposizione transitoria - Previsione che le gestioni provvisorie non rientranti nelle convenzioni di cooperazione operano fino all'individuazione degli ambiti di bacino idrografico di cui alla legge impugnata (art. 5, comma 1) - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale riguardante la modalità di affidamento del servizio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente.

– Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5, art. 10, comma 1.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* e lett. *s)*.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri (C.F. 80188230587) rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) FAX n. 06/96514000, P.E.C. roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Lazio in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 comma 7, 3 comma 9, 4 comma 2, 5 comma 2, 5 comma 5 lett. *a)*, 5 comma 5 lett. *d)*, 10 comma 1 della Legge Regione Lazio n. 4 aprile 2014, n. 5 pubblicata sul B.U.R. n. 28 del 8/4/2014 (Tutela, governo e gestione pubblica delle acque) giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 6 giugno 2014.

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Lazio abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti argomenti e, di seguito, motivi.

La legge regionale 7 aprile 2014, n. 5, recante: «Tutela, governo e gestione pubblica delle acque» detta disposizioni per il governo del patrimonio idrico della Regione. Essa presenta profili d'illegittimità costituzionale in relazione a diverse disposizioni (in epigrafe indicate), per i motivi di seguito specificati.

In particolare:

1) Violazione dell'art. 117 comma 2 lett. *e)* e *s)* Cost. mediante la violazione dell'art. 150 comma 2 del d.lgs. 152/2006

L'art. 2, comma 7, stabilisce che «Al fine di garantire, in linea di fatto e di diritto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 106, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il conseguimento dei principi e delle finalità enunciate e il raggiungimento della missione affidata, ciascuna Autorità, sentite le comunità di riferimento ed i comuni interessati, all'interno degli ambiti di bacino idrografico, decide, nell'ambito delle funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato e di scelta della forma di gestione, in merito all'applicazione delle regole della concorrenza».

La norma citata non risulta coerente con le norme nazionali di settore, attribuendo all'Autorità competente un potere di scelta circa l'applicazione delle regole della concorrenza, discrezionalità questa che non si risolve in una facoltà, a tutela della concorrenza, come sancita dalla Costituzione, di scegliere tra le forme di gestione e le modalità di affidamento previste dalla disciplina europea e dalla normativa statale di settore. Al riguardo l'art. 150, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, prevede che «L'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia». Pertanto, così come formulata la citata disposizione regionale, intervenendo in ambiti quali la tutela della concorrenza e dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato, viola l'art. 117, comma 2, lett. *e)* ed *s)* della Costituzione.

2) Violazione dell'art. 117 comma 2 lett. *l)* Cost.

L'art. 3, comma 9, della l.r. n. 5/2014, stabilisce che «Le concessioni al prelievo e le autorizzazioni allo scarico per gli usi differenti da quello potabile possono essere revocate dall'autorità competente, anche prima della loro scadenza amministrativa, se è verificata l'esistenza di gravi problemi qualitativi e quantitativi al corpo idrico interessato. In tali casi non sono dovuti risarcimenti di alcun genere, salvo il rimborso degli oneri per il canone di concessione delle acque non prelevate».

La norma appena citata appare censurabile laddove prevede che, a seguito della revoca delle concessioni al prelievo e delle autorizzazioni allo scarico per gli usi differenti da quello potabile, in via generale, è negato qualunque risarcimento dei danni eventualmente subiti dal concessionario. Detta previsione deve essere ricondotta alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost.

Pertanto, la citata disposizione regionale, intervenendo in materia di ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, viola l'art. 117, comma 2, lett. *l)* della Costituzione.

3) Violazione dell'art. 117 comma 2 lett. *e)* e *s)* Cost. mediante la violazione dell'art. 154 comma 14 del d.lgs. 152/2006

L'art. 4, comma 2, prevede che «Al fine di garantire, in linea di fatto e di diritto, l'affermazione dei principi enunciati, la gestione del servizio idrico integrato deve essere svolta nel rispetto dei principi costituzionali, degli esiti referendari e della legislazione statale vigente, nonché secondo quanto disposto dall'art. 106, paragrafo 2 del TFUE. Inoltre la medesima gestione deve essere svolta senza finalità lucrative e ha come obiettivo il pareggio di bilancio, persegue finalità di carattere sociale e ambientale ed è finanziata attraverso risorse regionali e meccanismi tariffari.»

Premesso che le disposizione regionale interviene in materia di natura della gestione del servizio idrico integrato e modalità di affidamento del medesimo, ambiti materiali riconducibili, per costante giurisprudenza costituzionale, alle materie di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lettere e ed s, Cost. (tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente), essa presenta criticità nella parte in cui prevede che «la gestione del servizio idrico integrato (...) ha come obiettivo il pareggio di bilancio, persegue finalità di carattere sociale e ambientale ed è finanziata attraverso risorse regionali e meccanismi tariffari.»

La pertinente normativa statale, contenuta nell'art. 154 del d.lgs n. 152/2006, disciplinando la tariffa del Servizio idrico integrato, al comma 14, prevede che questa sia predisposta dall'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, nell'osservanza del metodo tariffario di cui all'art. 10, comma 14, lettera *d)*, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106. L'art. 21, comma 19 del d.l. 6/12/2011 n. 201 come convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha previsto che le funzioni già appartenenti alla Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, siano trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas prevedendo che le funzioni stesse vengano esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. L'art. 1 della l. n. 481/1995, nonché l'art. 3, comma 1, lett. *d)* del dPCM 20/07/2012), lungi dall'assicurare *ex lege* il pareggio in bilancio dei gestori, anche in presenza di costi inefficienti, prevede che la regolazione debba assicurare «costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori». Pertanto, è competenza dello Stato (nella specie l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico) definire «un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti» (art. 1 della l. n. 481/1995) e garantire la copertura dei costi efficienti di investimento e di esercizio e non certo quello, con esso incompatibile, della garanzia del pareggio in bilancio, anche in presenza di costi inefficienti.

Al riguardo, con la sentenza n. 67/2013, la corte Costituzionale ha ribadito che «la costante giurisprudenza della Corte, che qui si intende ribadire, ha dunque ricostruito la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa, come complesso di norme atte a preservare il bene giuridico "ambiente" dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato», da cui deriva la sussistenza dei citati titoli di competenza esclusiva statale.

Pertanto, la citata disposizione regionale, intervenendo in ambiti quali la tutela della concorrenza e dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato, viola l'art. 117, comma 2, lett. *e)* ed *s)* della Costituzione.

4) Violazione dell'art. 117 comma 2 lett. *e)* e *s)* Cost. mediante la violazione degli artt. 150 del d.lgs. 152/2006 e 12 del d.lgs. n. 79/1999

L'art. 5, comma 2, prevede che «Le Autorità degli ambiti di bacino idrografico concorrono, in coordinamento tra loro e con la Regione, al conseguimento dei principi di cui agli articoli 2 e 3. A tal fine, la Regione deve rilasciare alle Autorità di ambito di bacino idrografico le concessioni per le grandi derivazioni di acque sotterranee e superficiali affioranti nei rispettivi bacini idrografici. Tali concessioni possono eventualmente essere rilasciate anche in modalità cointestata con altre Autorità di bacino idrografico interferenti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano in uso prevalente la risorsa idrica captata a scopi idropotabili.».

Tale disposizione, imponendo che il rilascio delle concessioni di captazione mediante le grandi derivazioni di acque sotterranee e superficiali siano rilasciate in capo alle Autorità di ambito di bacino idrografico, considerato anche che dette Autorità, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 5 della legge regionale, non sono state costituite e che esse, comunque, non saranno soggetti di diritto privato, contrasta con quanto stabilito dall'art. 150 del d.lgs. n. 152/2006, secondo cui sono le Autorità d'ambito, quali soggetti di governo degli ambiti di bacino idrografico, ad aggiudicare la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie.

È infatti costante la giurisprudenza costituzionale nell'affermare che le disposizioni relative alle modalità di affidamento delle concessioni di derivazione delle acque "rientrano nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato: a detto ambito va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale" (Corte Cost., 25 febbraio 2014, n. 28).

Inoltre, tra le norme statali interposte — la cui violazione determina la violazione indiretta dell'art. 117, comma 2, Cost. — occorre menzionare l'art. 12 del d.lgs. n. 79/1999, che prevede che le concessioni relative alle grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico siano affidate tramite procedura ad evidenza pubblica.

Pertanto, detta disposizione regionale, intervenendo in ambiti quali la tutela della concorrenza e dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato, viola l'art. 117, comma 2, lett. *e)* ed *s)* della Costituzione.

5) Violazione dell'art. 117 comma 2 lett. *e)* e *s)* cost. mediante la violazione dell'art. 10, comma 14, del d.l. n. 70/2011 e dell'art. 3, comma 1, del dPCM 20 luglio 2012

L'art. 5, comma 5, lett. *a)*, prevede che «Gli ambiti di bacino idrografico si organizzano sulla base di una convenzione di cooperazione tipo (...) che contiene comunque i seguenti principi: *a)* alle assemblee decisionali dell'ambito di bacino idrografico, per quanto attiene la determinazione e la revisione dei piani d'ambito, la determinazione e la revisione delle tariffe e l'esame a consuntivo della gestione del servizio idrico integrato, i delegati degli enti partecipano col vincolo di mandato delle assemblee elettive del proprio ente di appartenenza».

Tale norma attribuisce in maniera surrettizia agli Ambiti di Bacino idrografico un potere in materia di determinazione e revisione delle tariffe, che spetta invece all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, in forza dell'art. 10, comma 14, del d.l. n. 70/2011 e dell'art. 3, comma 1, del dPCM 20 luglio 2012, in quanto riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente (*cfr.* sentenza Corte Cost. n. 67/2013). Pertanto, detta disposizione regionale, intervenendo in ambiti quali la tutela della concorrenza e dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato, viola l'art. 117, comma 2, lett. *e)* ed *s)* della Costituzione.

6) Violazione del'art. 117, comma 2, lett. *e)* ed *s)* della Costituzione mediante la violazione degli artt. 147 e 150 del d.lgs. 152/2006

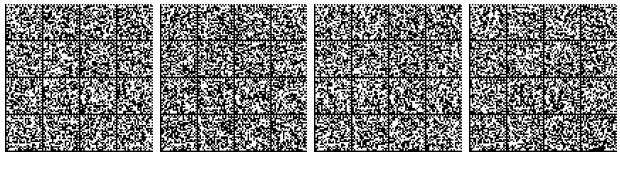
L'art. 5, comma 5, lett. *d)* prevede che «*d)* fermi restando il diritto alla disponibilità e all'accesso individuale e collettivo all'acqua potabile, la salvaguardia della risorsa e la sua utilizzazione secondo criteri di solidarietà, pur nell'ambito di una gestione coordinata della risorsa a livello di bacino idrografico, resta in capo ad ogni singolo ente il diritto a provvedere direttamente alla gestione del servizio idrico integrato sul proprio territorio.».

La norma citata contrasta con il principio di unitarietà della gestione affermato dall'art. 147, del d.lgs. n. 152/2006, che al comma 2 prevede «Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: *a)* unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; *b)* unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni; *c)* adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici».

Anche l'art. 150, comma 1, del citato d.lgs. n. 152/2006, richiama il principio di unitarietà della gestione, stabilendo che «1. L'Autorità d'ambito, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unitarietà della gestione per ciascun ambito, delibera la forma di gestione fra quelle di cui all'art. 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.».

Le linee generali relative alla modalità dell'organizzazione del servizio idrico stabilite dallo Stato, sono riconducibili alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, nella quale rientra anche lo stabilire le condizioni in presenza delle quali si possa non partecipare alla gestione unica del servizio idrico (si veda sul punto la sentenza Corte Cost. n. 246/2009).

La medesima disposizione regionale, disponendo in particolare che «resta in capo ad ogni singolo ente il diritto a provvedere direttamente alla gestione del servizio idrico integrato sul proprio territorio.», introduce una modalità di affidamento del servizio idrico integrato volta essenzialmente a favorire o preservare la gestione del servizio idrico integrato da parte dei singoli comuni, invadendo la sfera di competenza statale, in contrasto con le norme statali interposte, che sanciscono il principio della gestione sovra comunale del servizio idrico integrato per ambiti territoriali ottimali. In particolare, l'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 138/2011, stabilisce infatti che «A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete



di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale» e che «Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (..) sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo.».

Pertanto, la norma censurata finisce per riconoscere ai singoli enti territoriali il diritto di provvedere direttamente alla gestione del servizio idrico integrato e attribuendo ad essi la discrezionalità di scegliere se applicare o meno le regole delle concorrenza. L'autorità competente ha la facoltà di scelta in ordine alle modalità di gestione fermo restando comunque, anche nel ricorso all'affidamento diretto o in house, il rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento e libera concorrenza.

Trattandosi di deroga ai principi del diritto dell'Unione europea di libera concorrenza, non discriminazione e trasparenza, l'in house providing, infatti, è ammissibile soltanto in presenza di alcune rigorose condizioni, individuate in maniera sempre restrittiva dalla giurisprudenza dell'Unione europea. Con la celebre sentenza Teckal del 18 novembre 1999 n. 107/1998, la Corte di Giustizia subordina la legittimità dell'istituto in esame alla sussistenza di due requisiti: il «controllo analogo» a quello esercitato dall'ente su i propri servizi, e la realizzazione della parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti controllanti (criterio della prevalenza).

La norma regionale, dunque, si pone in contrasto con quanto previsto dalla normativa europea, oltre che con quanto disciplinato dai richiamati articoli 147 e 150 del d.lgs. n. 152/2006 e, intervenendo in ambiti quali la tutela della concorrenza e dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato, viola l'art. 117, comma 2, lett. *e)* ed *s)* della Costituzione.

7) Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *e)* ed *s)* Cost.

L'art. 10, comma 1, prevede che «Fermo restando l'operatività delle convenzioni di cooperazione in essere di cui all'art. 4 della legge regionale 22 gennaio 1996, n. 6 (Individuazione degli ambiti territoriali ottimali e organizzazione del servizio idrico integrato in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36) e successive modifiche, le gestioni provvisorie non rientranti nelle convenzioni di cooperazione operano fino all'individuazione degli ambiti dì bacino idrografico di cui all'art. 5, comma 1».

Con tale norma, la Regione consente una sanatoria delle gestioni in essere intervenendo in un ambito materiale, riguardante la modalità di affidamento del servizio, di competenza esclusiva statale. Come più volte affermato dalla Corte costituzionale, la disciplina concernente le modalità di affidamento del servizio rientra nella materia della tutela della concorrenza «tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali propri e della sua diretta incidenza sul mercato» (vedi sentenza Corte Cost. n. 325/2010).

La norma regionale *de qua*, quindi, dettando disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento afferente alle materie della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e tutela della concorrenza, per la quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, viola l'art. 117, comma 2, lett. *e)* ed *s)* della Costituzione.

P.Q.M.

Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 2 comma 7, 3 comma 9, 4 comma 2, 5 comma 2, 5 comma 5 lett. a)*, 5 comma 5 lett.* d)*, 10 comma 1 della legge regionale Lazio 8 aprile 2014, n. 5 siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 6 giugno 2014.

Roma 6 giugno 2014

L'Avvocato dello Stato: GERARDIS

14C00174

N. **6**

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 19 giugno 2014

Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Veneto - Applicazione del nuovo e più penetrante regime di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto relativi all'esercizio 2013 - Esercizio del controllo sulle singole voci di spesa e richieste di integrazioni documentali - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto contro lo Stato - Denunciata violazione dell'autonomia costituzionale della Regione e dell'autonomia del Consiglio e dei gruppi consiliari - Lesione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, di adottare la delibera impugnata, né di esercitare un controllo sulle singole voci di spesa o chiedere integrazioni documentali in base a criteri di propria statuizione - Conseguente richiesta di annullamento della delibera della Corte dei conti impugnata, nonché degli atti presupposti e di quelli eventualmente adottati *medio tempore*.

– Deliberazione della Corte dei conti-sezione regionale di controllo per il Veneto dell'11 aprile 2014, n. 269.
– Costituzione, artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123; Statuto della Regione Veneto, artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Conflitto tra enti n. 6 depositato il 19 giugno 2014 della Regione Veneto, (C.F.: 80007580279) con sede in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa n. 737 del 27/05/2014 (doc. 3), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv.ti Ezio Zanon dell'Avvocatura regionale, prof. Mario Bertolissi (C. F.: BRTMRA48T28L483I, PEC: mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it, telefax 049/8360938), prof. Vittorio Domenichelli (C.F.: DMNVTR48P10D578Z, PEC: vittorio.domenichelli@ordineavvocatipadova.it, telefax 049/8763202), Francesco Rossi (C.F.: RSSFNC61P26G224T, PEC: francesco.rossi@ordineavvocatipadova.it, telefax 049/650834) e Luigi Manzi (CF: MNZLGU34E15H501Y, PEC: luigimanzi@ordineavvocatiroma.org, telefax 06/3211370) del foro di Roma, con domicilio eletto, agli effetti del presente giudizio, presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via F. Confalonieri, n. 5 contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, notiziandone, anche, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in persona del Presidente p.t. per regolamento di competenza in relazione e avverso le deliberazioni:

a) n. 269 del 9 aprile 2014 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, depositata in segeteria 1'11/04/2014;

b) quelle presupposte e quelle che eventualmente saranno adottate, medio tempore, in conseguenza ad esse.

in punto: perché 1) sia dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto adottare la gravata delibera né esercitare un controllo sulle singole voci di spesa o chiedere integrazioni documentali in base a criteri di propria statuizione, per violazione, come precisato nella parte motiva, degli artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. in relazione all'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile, statutaria, dello stesso d.l. n. 174, convertito con modificazioni dalla 1. n. 213/2012 ridondante in lesione dell'autonomia costituzionale regionale e dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 ove prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei gruppi consiliari (*cfr.* artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48), nonché del principio di leale collaborazione;

2) per l'effetto, sia annullato (anche solo *in parte qua*) la delibera impugnata, nonché gli atti presupposti e quelli che eventualmente saranno adottati, medio tempore, in conseguenza ad essi, in applicazione degli artt. 41 e 38 1. 11 marzo 1953, n. 87.

FATTO

1. Il presente giudizio costituisce ulteriore sviluppo di una vicenda concernente la contestazione, da parte della Corte dei conti, di irregolarità nella rendicontazione dei gruppi consiliari regionali ex art. 1 di. n. 174/2012 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 213/2012), già portata all'attenzione di codesto ecc.mo Collegio e decisa, in senso favorevole alla Regione, sia in sede di giudizio di legittimità costituzionale (*cfr.* sent. n. 39/2014), sia in sede di conflitto di attribuzioni relativamente ai rendiconti riferiti all'anno 2012 (*cfr.* sent. n. 130/2014).

Con la qui gravata deliberazione n. 269 del 9 aprile 2014 (doc. 1), la Sezione regionale di Controllo per il Veneto della Corte dei conti contesta ai gruppi consiliari regionali l'irregolare rendicontazione delle spese per l'anno 2013, con il conseguente obbligo di restituzione delle somme ricevute ai sensi dell'art. 1, commi 11 e 12, del d.l. 174/2012 e dell'art. 4 della 1.r. n. 28/2013.

Come noto, invero, l'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174/2012 prevede che "ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati".

In attuazione di ciò, la Conferenza Stato - Regioni, nella seduta del 6 dicembre 2012, ha deliberato le summenzionate linee guida per il rendiconto dell'esercizio annuale da parte dei gruppi consiliari; linee guida che sono state recepite con d.p.c.m. 21 dicembre 2012, pubblicato il 2 febbraio ed entrato in vigore il 17 febbraio 2013.

Da parte sua, la Regione Veneto si è pedissequamente adeguata alle predette linee guida, senza ritenere opportuna alcuna loro integrazione (di ciò dà atto la delibera n. 269/2014, p. 17; sul punto, v. l.r. n. 47/2012, specie sub art. 13, come modificato dalla l.r. n. 28/2013).

Dev'essere sin d'ora evidenziato che il predetto d.p.c.m. — ai fini che qui interessano — definisce il modello di rendiconto annuale dei gruppi consiliari (*cfr*. allegato *B)* contemplando un elenco di quindici voci puntuali di spesa più una sedicesima "aperta" da specificare ("altre spese"); nel contempo, prescrive che "ciascuna spesa indicata nel rendiconto dei Gruppi consiliari (...) deve corrispondere a criteri di veridicità e correttezza", precisando che la veridicità "attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute", mentre la correttezza "attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge ...)" e rimettendo in via esclusiva al Presidente del gruppo il compito di autorizzare la spesa (con conseguente assunzione di responsabilità) e di attestarne, appunto, la veridicità e la correttezza (*cfr*. art. 1).

Quanto alla documentazione contabile, l'art. 3 si limita a prescrivere che "1. Al rendiconto di cui all'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, deve essere allegata copia conforme della documentazione contabile relativa alle spese inserite nel rendiconto stesso. L'originale di tale documentazione e conservata a norma di legge. 2. Per gli acquisti di beni e servizi la documentazione contabile è rappresentata dalla fattura o scontrino fiscale parlante. 3. Per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, dovranno essere allegati il contratto di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi".

3. In ottemperanza alle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 10, del d. 1. n. 174/2012, con nota prot. 85391 del 27 febbraio 2014, il Presidente della Regione Veneto trasmetteva i rendiconti dei gruppi consiliari relativi al 2013 - tutti redatti secondo il modello di rendiconto definito dall'allegato B del d.p.c.m. e muniti della prescritta documentazione contabile - alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Quest'ultima, con deliberazione n. 190/2014/FRG di data 12 marzo 2014, riscontrava presunte "carenze ed irregolarità documentali che necessitano di essere approfondite ed eventualmente, ove possibile, regolarizzate", assegnando un termine di 15 giorni per procedere alla "regolarizzazione mediante l'esibizione della documentazione giustificativa analiticamente indicata per ciascuno dei Gruppi predetti, nelle schede allegate alla deliberazione medesima" (doc. 2).

Con inopinata acribia, la Sezione Regionale di Controllo richiedeva, fra l'altro:

1) la comunicazione della composizione del gruppo consiliare alla data del 1 gennaio 2013 e le eventuali variazioni intervenute nel corso dell'armo;

2) la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale del Veneto che definisce le tipologie di spese inerenti alle attività istituzionali dei gruppi consiliari;

3) il disciplinare interno contenete l'indicazione delle modalità di gestione delle risorse messe a disposizione dal Consiglio e di tenuta della contabilità , ai sensi dell'art. 2, comma 3, linee guida;

4) la specificazione, in ogni caso ed anche in mancanza del suddetto disciplinare, dei criteri di rilevazione dei fatti di gestione e di gestione della cassa (scritture contabili sotto qualsiasi forma);

5) il regolamento intemo di amministrazione e di organizzazione che definisce le modalità di attivazione, svolgimento e rendicontazione dei rapporti di lavoro di cui al comma 1, dell'art. 52 della 1.r. 53/2012 e, ove non adottato, la specificazione delle modalità di attivazione, svolgimento e rendicontazione del rapporti suddetti;

6) la rendicontazione di tutte le somme erogate per la causale di cui sopra per i rapporti di collaborazione di durata ultrannuale ed instaurati antecedentemente alla data del 1/01/2013;

7) la specificazione del motivo per cui le spese legali defensionali affrontate per l'instaurazione del giudizio avanti al TAR Veneto sono state contabilizzate sotto la voce del rendiconto "spese consulenze, studi ed incarichi";

8) la documentazione attestante l'inerenza all' attività istituzionale del Gruppo delle spese sostenute in relazione alle varie voci del rendiconto (i.e. quelle da 1 a 16 di cui all'allegato B del d.p.c.m. 21 dicembre 2012).

Tutti i gruppi consiliari provvedevano tempestivamente a fornire i chiarimenti richiesti, prendendo specificamente posizione su ciascuno dei punti contestati.

Cionondimeno, la Sezione di controllo concludeva, senza alcun contraddittorio con i soggetti interessati, per l'irregolare rendicontazione degli importi meglio specificati nella deliberazione medesima, con conseguente applicabilità delle sanzioni previste dal d.l. n. 174/2012 e dalla l.r. n. 28/2013.

Alla luce del quadro normativo e fattuale sin qui delineato, il Consiglio regionale del Veneto promuove, avverso la delibera n. 269/2014, il presente conflitto di attribuzione per violazione - da parte della Sezione regionale della Corte dei conti per il Veneto, in contrasto con la Costituzione e le disposizioni statutarie e in violazione del d.l. 174/2012 — delle proprie prerogative regionali, dell'autonomia politica, legislativa, amministrativa propria e dei propri organi, nonché della propria autonomia contabile e di spesa per i seguenti motivi di diritto.

1. Premessa: le condizioni di legittimità del controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari ex di n. 174/2012.

Considerato che la questione in oggetto non è nuova, ci si permette, in premessa, di rammentare i punti fermi fissati da codesta Corte relativamente al controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, punti fermi dai quali, immutato essendo il quadro normativo, non v'è alcuna ragione di discostarsi.

In sede di giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale, codesto ecc.mo Collegio ha concluso per l'illegittimità costituzionale del terzo periodo del comma 9 del d.l. 174/2012 (laddove si disponeva che "nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale") e l'illegittimità costituzionale del quarto periodo del medesimo comma (laddove si statuiva che "la decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate"), nella parte in cui si prevedeva che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla decadenza, anziché all'omessa regolarizzazione.

In particolare, la suddetta decisione precisa che "l'impugnato comma XI introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo ed attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti" (*cfr.* sent. n. 39/2014).

Nelle medesima sentenza, si è, poi, chiarito anche che "il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con il bilancio regionale (...). Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale".

Nella successiva sentenza n. 130/2014, in accoglimento di alcuni ricorsi per conflitto di attribuzione promossi, *inter alios*, anche dalla regione Veneto, si è riconosciuto che "non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie e Sezioni Regionali di Controllo per le Regioni Veneto, Emilia Romagna e Piemonte, adottare le deliberazioni impugnate con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012". Un tanto perché "ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, il rendiconto in esame è 'strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...]'. Il comma 11, poi, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi

alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai già detti criteri contenuti nelle linee guida. Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità".

In estrema sintesi, per evitare la censura di incostituzionalità e l'illegittima invasione della sfera di autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi di cui si compone, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, il controllo della Corte dei conti deve essere condotto: *a)* avendo ad unico parametro la conformità alle prescrizioni contenute nelle linee guida; *b)* solo a partire dal tempo della loro entrata in vigore (17 febbraio 2013) e non già retroattivamente; *c)* con necessaria separazione tra funzione di controllo ed attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso; *d)* nel rispetto del limite del carattere meramente documentale entro cui *ex lege* è confinato; *e)* senza possibilità di addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi.

Come si avrà a dimostrare, tali limiti, costituenti altrettante condizione di legittimità del controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari (organi muniti di autonomia a copertura costituzionale), sono stati, nel caso di specie, grossolanamente disattesi.

Prima di entrare in *medias res*, proprio con riguardo all'autonomia politica dei gruppi, non resta che sottolineare, un'ulteriore (ultima) imprescindibile premessa.

Costituisce insegnamento costante di codesta Corte (insegnamento che, anche grazie all'avallo della migliore dottrina, può considerarsi, *jus receptum*) che "i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, essi curando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica. Ciò posto, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che 'la valutazione delle esigenze obiettive proprie dei gruppi consiliari è in gran parte lasciata al discrezionale apprezzamento dei Consigli di ciascuna regione, di fronte al quale questa Corte, in sede di giudizio di legittimità delle leggi, può sindacare ed, eventualmente, dichiarare incostituzionali unicamente le decisioni di spesa manifestamente irragionevoli o arbitrarie' (*cfr.* sentenza n. 1130 del 1988" (cosi Corte cost., sent. n. 187/1990).

2. Nel merito.

Illegittimità della delibera gravata per interferenza e menomazione delle competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale. Violazione degli artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. in relazione all'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile, statutaria. Violazione dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 ove prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei gruppi consiliari (*cfr.* artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48). Violazione dello stesso d.l. n. 174, convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2012 ridondante in lesione dell'autonomia costituzionale regionale. Violazione del principio di leale collaborazione.

2.1 Non spettanza del potere di controllo esercitato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, sui rendiconti relativi all'esercizio 2013 sulla base di criteri di propria statuizione e con richiesta di documentazione non prevista dalla legge ed indistintamente anche per il periodo precedente l'entrata in vigore del d.p.c.m. 21 dicembre 2012. Pregiudizio all'autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari.

La delibera che si impugna è illegittima anzitutto perché pretende di applicare criteri diversi ed ulteriori rispetto a quelli deliberati in sede di Conferenza permanente Stato Regioni, perché esige una documentazione ivi non richiesta, perché si estende a riguardare fatti di gestione compiuti (dal primo gennaio) fino al 17 febbraio 2013, cioè prima dell'entrata in vigore del d.p.c.m. che ha recepito le menzionate linee guida.

Diversamente da come il potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari risulta tipizzato dal d.l. n. 174/2012 per come è stato integrato dalle linee guida, la Corte dei conti, Sezione di controllo, con la gravata delibera, ha, invece, preteso di esercitare un controllo autonomo di legittimità e di merito sulle singole spese risultanti dai rendiconti medesimi, già controllate, dai Presidenti del gruppo ai sensi dell'art. 2 del citato d.p.c.m.. E ciò, nonostante avesse piena contezza che "il sindacato della Corte dei conti assume ... come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse, nei limiti del mandato istituzionale, all'autonomia politica dei gruppi (Corte Cost. sent. n. 3912014)" (p. 7 delibera n. 269/2014).

Donde la violazione dell'autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione Veneto, ed in particolare al Consiglio regionale e alle sue articolazioni, avendo la Sezione di controllo esercitando un potere privo di base normativa (oltre che, come si spiegherà nel prosieguo, con modalità in concreto del tutto diverse ed esorbitati rispetto a quelle consentite *ex lege*).

In particolare la Sezione Regionale, dopo aver ricordato che "la spesa è stata ritenuta rimborsabile solo nelle ipotesi in cui è stato possibile ricondurla all'attività istituzionale del gruppo ed accertato che la stessa non sia stata utilizzata, direttamente o indirettamente, per finanziare le spese di funzionamento di organi centrali e periferici dei partiti o movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri raggruppamenti interni ai partiti o ai movimenti medesimi", per ritenere regolare le spese relative ai vari aggregati, ha, *in limine*, indicato (e conseguentemente applicato) una serie di criteri di giudizio affermando di averli "ricavati dal d.p.c.m. 21 dicembre 2012 e/o dalle fonti regionali sopra richiamate [i.e. la l.r. n. 56/1984, la l.r. n. 47/2012, l'art. 52 della l.r. n. 53/2012]" (v. p. 24 delibera n. 269/2014): non si è dunque limitata ad applicare i criteri di legge o a verificare gli adempimenti documentali prescritti, ma ha individuato e preteso criteri e documenti ulteriori a seguito di una personale operazione creativa di asserita deduzione dalla legge (nazionale o regionale), dalla stessa, in realtà, in alcun modo esplicitati o richiesti.

In più parti della corposa delibera, invero, la Corte dei conti dichiara e ribadisce l'insoddisfazione rispetto al modello di rendiconto elaborato in sede di Conferenza Stato Regioni e poi trasfuso nel d.p.c.m. del 2012, arrivando ad affermare che "la corretta rilevazione dei fatti di gestione, cui, per espresse volontà del legislatore, sono finalizzate le prescrizioni poste dalle richiamate linee guida, non può che avvenire attraverso la, pure prevista, regolare - nel senso di sistematica ed ordinata - tenuta della contabilità in corso di esercizio, non potendo ipotizzarsi che, a tal fine, sia sufficiente l'osservanza dello schema di rendiconto e la raccolta e conservazione della documentazione attestante le spese sostenute" (p. 22 doc. 1). Poco prima, si era spinta ad annotare che "la Sezione nell'esprimersi sui rendiconti pervenuti deve necessariamente conoscere anche, nei termini e per le finalità già ampiamente rappresentate, della correttezza o meno dei fatti di gestione rispetto ai rappresentati precisi parametri normativi, oltre che tecnici e contabili, laddove il rendiconto, inteso come documento conforme al modello approvato, si limiti a dare di detti fatti una rappresentazione meramente sintetica dei soli risultati espressi in termini finanziari" (*cfr*: p. 18).

Similmente, anche con riguardo alla documentazione, la Sezione di controllo non si è attenuta ai confini posti dagli artt. 2 e 3 delle linee guida, ma ha introdotto inediti adempimenti documentali, dopo aver sottolineato "preliminarmente, che in linea generale la documentazione a supporto delle spese sostenute e rimborsate, oltre ad essere presente e leggibile, deve essere idonea a consentire l'esercizio della verifica di inerenza al fine istituzionale, indicando l'occasione, le circostanze e la finalità della spesa medesima poiché il difetto di tali minime indicazioni rende, di fatto, a monte impossibile qualunque valutazione di attinenza ai fini istituzionali propri del mandato consiliare e dell'attività del gruppo, stante che la documentazione di spesa priva di tali elementi potrebbe essere riferita a qualunque utilizzo, anche difforme da quello normativamente previsto" (*cfr*: doc. 1 pp. 18-19).

E così, stando alla delibera n. 269/2014 (*cfr*: sub doc. 1, pagg. 24 ss.):

le spese sostenute per collaborazioni professionali sono state ritenute regolari in quanto "ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni": un contratto in forma scritta, esistenza di un progetto descritto o indicato nel contratto e individuato nel suo contenuto caratterizzante, se il contenuto del progetto è riferito esclusivamente alle attività istituzionali del gruppo consiliare, estraneità delle prestazioni del collaboratore rispetto all'attività svolta dal personale delle unità di supporto delle segreterie messo a disposizione dal Consiglio regionale, professionalità e/o specificità della prestazione del collaboratore in relazione al contenuto del progetto ed al risultato atteso, definizione di un risultato atteso quale esito del progetto, necessaria rendicontazione e/o verificabilità dello svolgimento e del risultato della collaborazione (*cfr*: pp. 25-26);

le spese di missione e trasferta sono state ritenute regolari "solo nei casi in cui si è dimostrato che l'evento istituzionale, comportante la spesa, era collegato con l'attività istituzionale del gruppo" (*cfr*: p. 27);

le spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazione o periodici o di altre spese di comunicazione "sono state ritenute regolari solo laddove la documentazione a supporto, anche a seguito di adempimento istruttorio, ha comprovato l'inerenza della spesa alla specifica attività istituzionale del gruppo. In relazione poi alle spese sostenute per progettazione, manutenzione, gestione etc di siti web, le stesse sono state ritenute regolari esclusivamente se sostenute successivamente alla documentata entrata in possesso ... del dominio, nella ricorrenza anche del presupposto dell'inerenza all'attività istituzionale del gruppo consiliare" (p. 27);

le spese per consulenze, studi ed incarichi "sono state ritenute regolari laddove è stata prodotta tutta la documentazione necessaria e contenente, quanto meno, gli elementi minimi essenziali (atto/contratto di conferimento dell'incarico contenente oggetto della prestazione richiesta, compensa, prova dello svolgimento dell'incarico, prescritta documentazione fiscale, dimostrazione del prodotto realizzato, dimostrazione dell'inerenza della spesa). Non sono invece state ritenute regolarmente rendicontate le spese, sostenute da tutti i gruppi, per incarichi defensionali per l'instaurazione dei giudizi innanzi al TAR Veneto, non essendo detta voce di spesa ricompressa tra gli specifici vincoli di destinazione che la legge imprime alle risorse assegnate ai gruppi consiliari nè tra le finalità istituzionali, tipizzate [dal d.p.c.m.]" (*cfr*: p. 28);

quanto alle spese per attività promozionali e di rappresentanza, per i convegni e per le attività di aggiornamento, "sono state ritenute tendenzialmente inerenti all'attività istituzionale quelle per la stampa e per l'informazione, mentre le spese per convegni e manifestazioni sono state ritenute regolari solo qualora contenenti la documentazione analitica [sic!] del convegno/manifestazione che ha originato la spesa, da cui è stato possibile accertare il nesso con le attività istituzionali. Nelle ipotesi, poi, di partecipazione del gruppo a specifiche spese sostenute per studi e pubblicazioni, nonché per convegni, manifestazioni o altre tipologie di eventi organizzati unitamente a soggetti diversi o anche a loro beneficio, quali partiti politici o altre organizzazioni, la spesa rendicontata dal gruppo è stata ritenuta ammissibile laddove è stato dimostrato che si trattava di una quota parte della spesa complessivamente sostenuta anche con l'apporto economico di detti differenti soggetti" (*cfr*: p. 29);

con riguardo alle spese per l'acquisto di libri, riviste, pubblicazioni giornali e riveste, "la regolarità della spesa è stata valutata in relazione alla completezza della documentazione allegata (specificazione delle pubblicazioni acquistate e relativo numero di copie; in caso di acquisto di libri: indicazione del titolo e dell'autore e, in caso di acquisti plurimi del medesimo volume, documentazione atta a collegare la richiesta di rimborso ad un numero di copie congruo con l'attività istituzionale)" (*cfr*: p. 30);

le spese postali e telegrafiche, cancellerie e stampanti, duplicazioni e stampa "sono state ritenute regolarmente rendicontate solo laddove la spesa rimborsata ha trovato una giustificazione, documentata, nella indisponibilità di un corrispondente servizio/struttura messi a disposizione dei gruppi e dei consiglieri da parte dell'istituzione regionale" (*cfr*: p. 32);

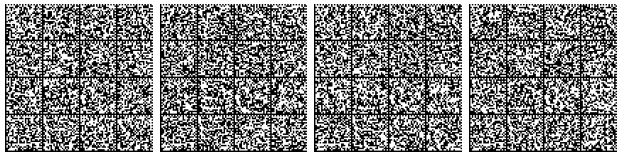
quanto alle spese logistiche per affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari, "sono state ritenute regolarmente rendicontate quelle per le quali è stata fornita la documentazione comprovante l'inerenza all'attività istituzionale del gruppo" (p. 33).

È di tutta evidenza come la richiesta di tali puntuali giustificazioni e specificazioni dell'oggetto, dell'occasione e dell'inerenza delle spese sostenute nell'ambito dell'attività istituzionale, delle quali non v'è traccia nella legge né nelle linee guida, contrasti palesemente con la natura meramente "documentale" del controllo e con la "necessaria separazione tra funzione di controllo ed attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso" riconosciuta da codesto Collegio a baluardo del limite per il quale "il sindacato della Corte dei conti (...) non può addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale".

In particolare, non vi è alcuna disposizione che attribuisca alla Sezione di controllo l'accertamento dell'inerenza della spesa sostenuta rispetto alle attività istituzionali del gruppo.

Non, ovviamente, che questo significhi che il principio di inerenza della spesa non sia un principio connesso all'erogazione di risorse pubbliche. Solo che, per rispetto dell'autonomia costituzionale dei gruppi consiliari, tale compito è stato riservato al Presidente di ciascun gruppo (che deve attestare la veridicità e la correttezza delle spese) ai sensi dell'art. 2 delle linee guida, risolvendosi il controllo esterno assegnato alla Corte dei conti in un controllo sulla conformità (non delle spese *ma)* del rendiconto al modello deliberato in sede di Conferenza permanente e ciò alla luce della sola documentazione contabile specificata nel successivo art. 3.

Quanto allo specifico tema delle spese per il personale o di quelle relative a consulenze ed incarichi o di quelle sostenute per attività promozionali o per convegni, riscontrata la piena coerenza tra le spese a tale titolo sostenute e la relativa documentazione giustificativa, la Corte avrebbe dovuto ritenere terminata la sua verifica. Ha, invece, preteso di valutare la professionalità del collaboratore, la specificità della prestazione in relazione al contenuto del progetto, i risultati della collaborazione o l'attribuzione degli incarichi sotto il profilo della rispondenza delle attività dei consulenti all'obiettivo dei gruppi richiedenti o la sussistenza di un nesso tra il convegno e le attività istituzionali del gruppo che lo ha promosso.



Da qui, la lamentata incostituzionalità del controllo compiuto dalla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto perché esercitato: *a)* in palese difetto di attribuzione, *b)* con indebita sovrapposizione rispetto ai controlli interni previsti dalla legge e dal regolamento di contabilità, *c)* interferendo con le competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale.

Sotto altro profilo, in conformità a quanto statuito nella sentenza n. 130/2014, la delibera *de qua* è illegittima (e come tale va annullata) per difetto di base normativa in tutte quelle parti in cui si riferisce a fatti di gestione riconducibili sì all'esercizio 2013, ma precedenti all'entrata in vigore del d.p.c.m. 21 dicembre 2012, dunque, al periodo compreso fra l'l gennaio e il 16 febbraio.

Di conseguenza, ad esempio, la Sezione doveva astenersi dal controllare praticamente tutti i contratti di collaborazione coordinata e continuativa viceversa contestati al gruppo consiliare "Il Popolo delle Libertà - Forza Italia per il Veneto" (segnatamente si allude al contratto stipulato con il sig. Cristian Arboit "in data 1 febbraio 2011, con durata fino al 31 dicembre 2014", al contratto stipulato con il sig. Claudio Borgia "in data 23 gennaio 2012 con durata fino al 31 marzo 2013", del contratto stipulato con il sig. Matteo Galbero "in data 14 agosto 2012 con durata fino al 13 agosto 2013", al contratto stipulato con la sig.ra Erika Pegoarrao "in data 10 marzo 2012 con durata fino al 28 febbraio 2013", al contratto stipulato con la sig.ra Michele Zabot "in data 20 luglio 2012, con durata fino 19 luglio 2013", al contratto stipulato con il sig. Francesco Brasco "in data 17 gennaio 2013, con durata fino al 16 gennaio 2014", al contratto stipulato con il sig. Nicola Dal Zotto "in data 1° febbraio 2013, con durata fino 31 gennaio 201 5": v. pp. 37-40 delibera n. 269/2014). Lo stesso ordine argomentativo vale, ovviamente, per i contratti di collaborazione contestati agli altri gruppi consiliari, benché stipulati prima del 17 febbraio 2013: non li si dettaglia solo per ragioni di sintesi (in ogni caso, v. pp. 42/47, 62, 65-66, 68-69, 72 della delibera n. 269/2014).

La conclusione è a fortiori necessitata, sempre con riguardo alle spese per il personale, considerato che l'art. 5 della 1.r. n. 28/2013 (recante "Norme integrative, interpretative e modificative del capo V - Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari - della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47, in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213 ...") prevede che "per gli esercizi finanziari 2013 e seguenti, sono ammissibili anche le spese derivanti da contratti di collaborazione, di consulenza o per corsi di formazione stipulati dai gruppi consiliari prima del recepimento del decreto-legge n. 174 del 2012 convertito, con modificazioni, con legge n. 213 del 2012, i cui effetti giuridici ed economici si protraggono nella nona legislatura".

Ovviamente, la sezione di controllo non aveva alcun potere di disapplicare la normativa regionale: di nuovo, la violazione di legge dimostra la lamentata carenza di potere a carico della Sezione di controllo e *il vulnus* arrecato all'autonomia consiliare regionale (v. sent. n. 129/2004 secondo cui l'illegittima disapplicazione della legge regionale "menoma le attribuzioni costituzionali della Regione").

2.2. Ingerenza del controllo in concreto esercitato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto sui rendiconti relativi all'esercizio 2013 in pregiudizio all'autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari.

Non solo la legge non attribuiva (e non attribuisce), in generale, alla Corte dei conti alcun potere né di integrare i criteri di verifica contabile né di sindacare il merito delle spese sostenute o di contestare la veridicità e la correttezza attestate dal Presidente di ciascun gruppo; non solo la Sezione di controllo non può esigere documentazione contabile ulteriore o diversa da quella prescritta dalle linee guida (*cfr.* art. 3 d.p.c.m. 21 dicembre 2012) o estendere il controllo al tempo anteriore all'entrata in vigore delle linee guida medesime.

La Regione si duole altresì del fatto che, anche ad ammetterne per inconcesso la copertura normativa, il sindacato che la Sezione regionale di controllo ha esercitato, per le modalità che concretamente ha assunto, ha finito con l'ingerirsi indebitamente nello spazio costituzionalmente riservato all'autonomia politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa della Regione e dei suoi organi: il controllo di regolarità del rendicontio si è tradotto, nei fatti, in un sindacato pieno sulla ammissibilità delle spese.

Il presente motivo di ricorso poggia sull'assunto, acquisito sin dagli anni Settanta, che "la figura dei conflitti di attribuzione, sia tra lo Stato e le Regioni sia tra i poteri dello Stato, 'non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto' (*cfr.* la sentenza n. 110 del 1970)".

Basteranno alcuni esempi per comprendere la fondatezza della doglianza.

La Corte ha contestato a tutti i gruppi consiliari le spese sostenute "per incarichi defensionali per l'instaurazione dei giudizi innanzi al Tar Veneto, non essendo detta voce di spesa ricompresa tra gli specifici vincoli di destinazione che la legge imprime alle risorse assegnate ai Gruppi consiliari né tra le finalità istituzionali, tipizzate, di cui sia al più volte richiamato d.p.c.m. 21 dicembre 2012, sia nell'art. 13, comma 1-*quater*, lettere da *a)* ad *e)* della l.r. n. 47 del 21 dicembre 2012" (v. p. 28 delibera).

Sennonché, a parte il fatto che le finalità istituzionali dei gruppi non sono state affatto tipizzate dal d.p.c.m., il quale, all'allegato B "uscite" non prevede un elenco chiuso di funzioni ma un elenco aperto integrabile salva specificazione, è agevole osservare, in senso contrario, che, sotto il profilo formale, le spese per gli incarichi defensionali al TAR sono state correttamente contabilizzate alla voce n. 6 "Spese consulenze, studi e incarichi" del modello di Rendiconto, configurandosi evidentemente come un incarico; sotto il profilo sostanziale, che non può certo negarsi ai gruppi consiliari il diritto, costituzionalmente garantito a tutti (v. art. 24 Cost.), di agire in giudizio per la tutela delle proprie posizioni soggettive, tanto più a fronte di una delibera, quale era quella relativa ai rendiconti del 2012, che andava illegittimamente a ledere la loro autonomia politica, legislativa, gestionale e contabile, come codesta Corte ha acclarato.

Relativamente alle spese per personale, convegni, seminari, cancelleria, pubblicazioni, la Sezione di controllo ha surrettiziamente utilizzato il criterio di inerenza sino al punto di (in concreto) sindacare le scelte discrezionali operate dai gruppi consiliari, con ciò travalicando palesemente il limite invalicabile del rispetto del merito politico-amministrativo, della separazione fra attività di controllo e attività di amministrazione, della natura meramente documentale del controllo.

Ad esempio, al gruppo consiliare "Partito democratico veneto" ha contestato la "fattura n. 102 del 11.11.2013... da dichiararsi irregolare in quanto avente ad oggetto 'moderazione tavola rotonda' e, quindi, una spesa non rientrante tra quelle consentite dalla richiamata normativa primaria e secondaria" (p. 49 delibera n. 269/2014) e le fatture nn. 4, 5, 6 "emessa da IRES Veneto ... per Giornata seminariale a n. 30 partecipanti sul tema 'criticità del sistema produttivo veneto' e fornitura materiale per lo svolgimento del seminario ... [perché], stante l'assenza dei nominativi degli effettivi partecipanti, non è possibile verificarne l'inerenza quale spesa di formazione" (p. 53); al gruppo consiliare "Liga Veneta - Lega Nord - Padania" ha contestato "il percorso formativo 'che si inserisce fra i programmi della Scuola di Alta Formazione 2012-2013 della Lega Nord' (così nel contratto del 27 settembre 2012), ovvero del partito, [perché] ha ad oggetto tematiche di natura politica, amministrativa e finanziaria, di generale interesse di soggetti che operano nel settore pubblico, e risponde ad esigenze formative molto ampie, di per sé non chiaramente riconducibili alle finalità istituzionali del gruppo" (v. p. 59) e "la spesa documentata dalla fattura n. 605 ... per la ideazione grafica e la stampa di blocchetti appunti ... per mancanza di inerenza con l'attività istituzionale del gruppo, in quanto, nel frontespizio e nel retro del blocchetto, prodotti in copia dal gruppo, non è rinvenibile alcun riferimento, neppure grafico, al gruppo medesimo" (v. p. 60); al gruppo consiliare "Unione Nord Est" ha contestato "il convegno del 30/06/2013 dal titolo 'Naturalmente divisi' e relativo ad 'una panoramica sulla storia e l'autonomia di alcune antiche comunità alpine' in quanto non inerente all'attività istituzionale del gruppo" (v. p. 63).

E si potrebbe continuare.

Del tutto estranea alle funzioni attribuite alla Sezione di Controllo e lesiva delle prerogative consiliari è, infine, anche la valutazione che esercitato sugli incarichi assegnati dai gruppi, contestando, di volta in volta, che "non è stato documentato il risultato atteso della prestazione medesima", la "carenza di uno specifico progetto, avendo il contratto ad oggetto una mera elencazioni di attività", che "non risulta documentata l'effettiva esecuzione dell'incarico e la sua inerenza all'attività istituzionale del gruppo".

È chiaro che il criterio di inerenza, così inteso e applicato in concreto, tramuta il controllo documentale esterno in una sorta di autorizzazione successiva, spostando la titolarità della decisione di spesa dall'organo politico all'organo di controllo in spregio alle prerogative costituzionali degli organi del consiglio regionale: in tal modo, il comportamento della Sezione di controllo interferisce indebitamente con le funzioni che la Costituzione, lo statuto regionale e la legge (nazionale e regionale) assegnano al Consiglio e ai suoi organi.

Anche per tali ragioni si insta per l'accoglimento del ricorso.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte che

*1) dichiari che non spettava allo Stato e, per esso alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, adottare la gravata delibera né esercitare un controllo sulle singole voci di spesa o chiedere integrazioni documentali in base a criteri di propria statuizione, per violazione, come precisato nella parte motiva, degli artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. in relazione all'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile, statutaria, dello stesso d.l. n. 174, convertito con modificazioni dalla 1. n. 213/2012 ridondante in lesione dell'autonomia costituzionale regionale e dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 ove prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei gruppi consiliari (*cfr. *artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48), nonché del principio di leale collaborazione;*

2) per l'effetto, annulli (anche solo in parte qua*) la delibera impugnata, nonché gli atti presupposti e quelli che eventualmente saranno adottati, medio tempore, in conseguenza ad essi, in applicazione degli artt. 41 e 38 l. 11 marzo 1953, n. 87.*

Si producono i seguenti documenti:

1. delibera n. 269 del 9/04/2014, depositata 1'11/04/2014, della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto;

2. delibera n. 190 del 12 marzo 2014 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto;

3. delibera di autorizzazione a proporre conflitto di attribuzioni avanti la Corte costituzionale della Giunta regionale veneta n. 737 del 27/05/2014.

Padova-Venezia-Roma, 7 giugno 2014

Avv.: EZIO ZANON

Avv. prof.: MARIO BERTOLISSI

Avv. prof.: VITTORIO DOMENICALI

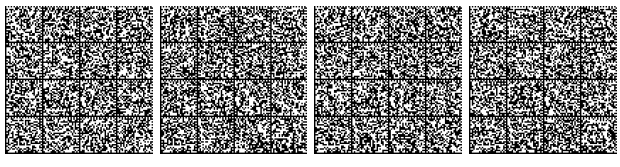
Avv.: FRANCESCO ROSSI

Avv.: LUIGI MANZI

14C0186

LOREDANA COLECCHIA, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-032) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

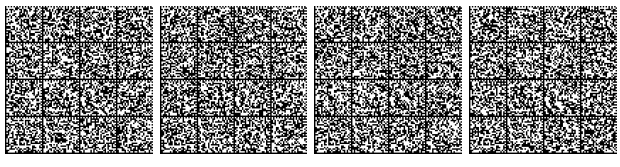
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

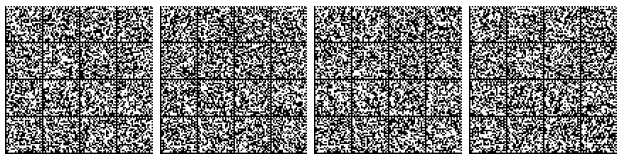
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

			CANONE DI ABBONAMENTO	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:			
	*(di cui spese di spedizione € 257,04)**	- annuale	€	**438,00**
	*(di cui spese di spedizione € 128,52)**	- semestrale	€	**239,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:			
	*(di cui spese di spedizione € 19,29)**	- annuale	€	**68,00**
	*(di cui spese di spedizione € 9,64)**	- semestrale	€	**43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE:			
	*(di cui spese di spedizione € 41,27)**	- annuale	€	**168,00**
	*(di cui spese di spedizione € 20,63)**	- semestrale	€	**91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:			
	*(di cui spese di spedizione € 15,31)**	- annuale	€	**65,00**
	*(di cui spese di spedizione € 7,65)**	- semestrale	€	**40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:			
	*(di cui spese di spedizione € 50,02)**	- annuale	€	**167,00**
	*(di cui spese di spedizione € 25,01)**	- semestrale	€	**90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali:			
	*(di cui spese di spedizione € 383,93)**	- annuale	€	**819,00**
	*(di cui spese di spedizione € 191,46)**	- semestrale	€	**431,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, *concorsi*, prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€	6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**	- annuale	€	**302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**	- semestrale	€	**166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**	- annuale	€	**86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**	- semestrale	€	**55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5° Serie Speciale e della Parte II viene imposta l.V.A. al 22%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	**190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€	**180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

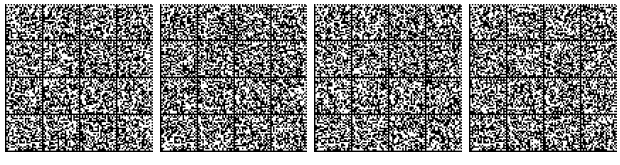
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

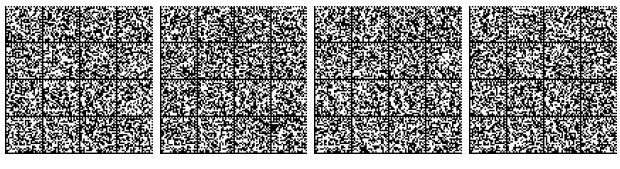
Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potrannno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



45-4105001407 30

€ 3,00