

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 19

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

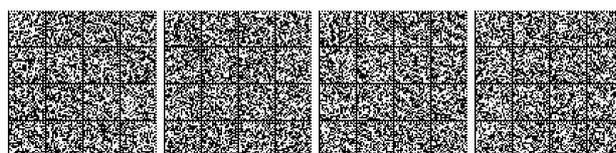
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 maggio 2018

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, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **94.** Sentenza 20 febbraio - 4 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie autoqualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica per Regioni, Province autonome ed Enti locali - Considerazione, per la determinazione delle entrate e delle spese finali, limitatamente all'anno 2016, del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento - Riduzione dei trasferimenti correnti agli Enti locali delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome in ipotesi di scostamento dai saldi obiettivo - Modalità concertative e comunicative per la rideterminazione degli obiettivi in caso di autorizzazione regionale al peggioramento del saldo a seguito di un aumento degli impegni di spesa in conto capitale.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 709, 711, 723, lettera *a*), terzo periodo, e 730. Pag. 1

N. **95.** Ordinanza 11 aprile - 4 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Consorzi - Disciplina della fase liquidatoria dei soppressi Consorzi di bonifica.

- Legge della Regione Puglia 3 febbraio 2017, n. 1 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati), artt. 2, comma 5, e 3. Pag. 13

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **27.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 marzo 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

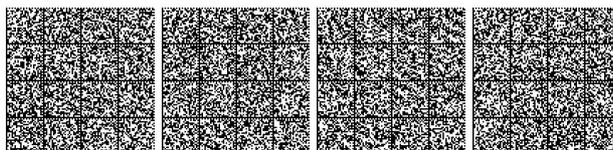
Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Funzione pubblica - Previsione che, fino al 30 giugno 2019, nei Comuni della Regione fino a 3.000 abitanti, le funzioni di cui all'art. 97 del decreto legislativo n. 267 del 2000 possono essere assicurate da un dipendente di categoria D in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale a livello nazionale.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 44 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020), art. 10, comma 15. Pag. 15

N. **28.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 marzo 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Rifiuti - Norme della Regione Abruzzo - Adeguamento del Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR).

- Legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 (“Norme a sostegno dell’economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)”), art. 2 e allegato Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti. Pag. 17



N. 69. Ordinanza del Tribunale di Pisa del 15 marzo 2018

Stato civile - Atto di nascita - Filiazione - Riconoscimento - Preclusione della possibilità di formare un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge nazionale del figlio, individuata in applicazione dell'art. 33 della legge n. 218 del 1995.

- Codice civile, artt. 250 e 449; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), art. 29, comma 2 [, e art. 44, comma 1]; legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 5 e 8.....

Pag. 22

N. 70. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania del 28 febbraio 2018

Bilancio e contabilità pubblica - Piano di riequilibrio finanziario degli enti locali - Previsione che consente agli enti locali, entro il 31 maggio 2017 e al ricorrere di determinate condizioni, la rimodulazione o la riformulazione di un precedente piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 434.....

Pag. 37

N. 71. Ordinanza della Corte d'appello di Bari del 6 febbraio 2018

Reati e pene - Reclutamento e favoreggiamento della prostituzione "volontariamente e consapevolmente esercitata" - Configurazione come illecito penale.

- Legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), art. 3, primo comma, n. 4), prima parte, e n. 8).....

Pag. 59



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 94

Sentenza 20 febbraio - 4 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie autoqualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica per Regioni, Province autonome ed Enti locali - Considerazione, per la determinazione delle entrate e delle spese finali, limitatamente all'anno 2016, del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento - Riduzione dei trasferimenti correnti agli Enti locali delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome in ipotesi di scostamento dai saldi obiettivo - Modalità concertative e comunicative per la rideterminazione degli obiettivi in caso di autorizzazione regionale al peggioramento del saldo a seguito di un aumento degli impegni di spesa in conto capitale.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 709, 711, 723, lettera a), terzo periodo, e 730.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

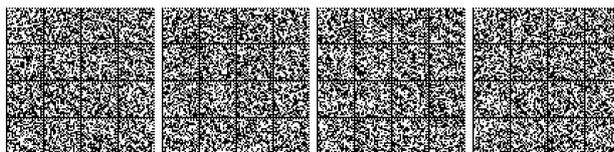
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709, 711, 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi notificati il 26 febbraio - 7 marzo 2016, il 29 febbraio - 7 marzo 2016 e il 29 febbraio 2016, depositati in cancelleria il 4, il 7 e il 10 marzo 2016 e iscritti rispettivamente ai nn. 10, 13 e 20 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, gli avvocati Giandomenico Falcone e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

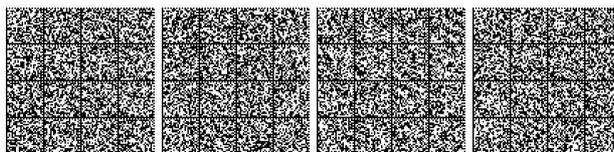
1.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso spedito per la notifica il 26 febbraio 2016 e depositato in cancelleria il 4 marzo 2016 (reg. ric. n. 10 del 2016), ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, 723, lettera *a*), terzo periodo, e 730, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, e con il principio di leale collaborazione, nonché con gli artt. 79, 80, 81 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e con gli artt. 17, 18, 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

1.1.- Il comma 709 stabilisce che «[a]i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione». Il secondo periodo del comma 711, nello specificare quanto stabilito dal comma 710 (non oggetto di impugnazione, ai sensi del quale «[a]i fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 723, 730, 731 e 732»), prevede che «[l]imitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento». Il comma 723, lettera *a*), terzo periodo, stabilisce che, «in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza [...] [g]li enti locali delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato». Infine, il comma 730 prevede che «[a]i fini della rideterminazione degli obiettivi di cui al comma 728 [che consente agli enti locali, previa autorizzazione regionale, di peggiorare il saldo per consentire un aumento degli impegni di spesa in conto capitale], le regioni e le province autonome definiscono criteri di virtuosità e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali. Per i medesimi fini, gli enti locali comunicano all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), all'Unione delle province d'Italia (UPI) e alle regioni e alle province autonome, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere. Entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, le regioni e le province autonome comunicano agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale e alla stessa regione o provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica anche con riferimento a quanto disposto dal comma 731. Gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710».

1.2.- Premette la ricorrente che in forza del Titolo VI dello statuto reg. Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Provincia autonoma di Bolzano gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, sistema rafforzato dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso statuto.

La Provincia autonoma richiama il cosiddetto "Accordo di Milano" del 30 novembre del 2009, con il quale la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello statuto e che ha condotto, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», a un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato. Successivamente è intervenuto l'accordo del 15 ottobre 2014 (cosiddetto "Patto di garanzia"), sempre tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il quale ha portato a ulteriori modifiche del Titolo VI dello statuto di autonomia, sempre secondo la procedura rinforzata prevista dall'art. 104 dello statuto medesimo.

Tale ultima intesa, recepita con legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», avrebbe ulteriormente rinnovato, ai sensi dell'art. 1, commi da 407 a 413, della medesima legge, il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato. È previsto espressamente che nei confronti della Regione, delle Province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque



denominati, ivi inclusi quelli afferenti al patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello statuto speciale di autonomia e che sono la Regione e le Province autonome a provvedere, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), la propria legislazione ai principi costituenti limiti in virtù degli artt. 4 e 5, nelle materie individuate dallo statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, per cui non si applicano le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, la Provincia autonoma di Bolzano richiama l'art. 79 dello statuto speciale che, al comma 2, definisce i termini e le modalità del concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; al comma 3 stabilisce che sono le Province autonome a provvedere al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti del loro territorio facenti parte del sistema territoriale regionale integrato e che sono le medesime a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli stessi enti locali; al comma 4-*quater* prevede che, a decorrere dall'anno 2016, la Regione e le Province autonome conseguono il pareggio del bilancio come definito dall'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), e che, a decorrere dall'anno 2018, ai predetti enti ad autonomia differenziata non si applicano il saldo programmatico di cui al comma 455 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)», e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio di cui al primo periodo dello stesso comma 4-*quater*; infine, al comma 4-*sexies* prevede che, a decorrere dall'anno 2015, «il contributo in termini di saldo netto da finanziare di cui all'Accordo del 15 ottobre 2014 tra il Governo, la regione e le province è versato all'erario con imputazione sul capitolo 3465, articolo 1, capo X, del bilancio dello Stato entro il 30 aprile di ciascun anno. In mancanza di tali versamenti all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 aprile e della relativa comunicazione entro il 30 maggio al Ministero dell'economia e delle finanze, quest'ultimo è autorizzato a trattenere gli importi corrispondenti a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla regione e a ciascuna provincia relativamente alla propria quota di contributo, avvalendosi anche dell'Agenzia delle entrate per le somme introitate per il tramite della Struttura di gestione».

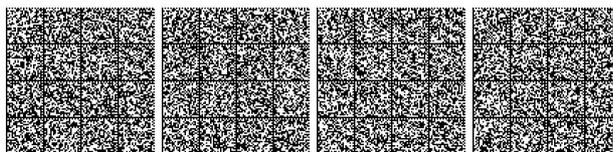
La ricorrente rammenta che l'art. 80, comma 1, dello statuto, da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale; l'art. 81, comma 2, dello statuto prevede inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province autonome corrispondono ai Comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della relativa Provincia e una rappresentanza unitaria dei rispettivi Comuni.

La Provincia autonoma di Bolzano evidenzia che il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità (sono richiamate le sentenze n. 28 del 2016, n. 133 del 2010, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984 di questa Corte), definiti, per quanto riguarda la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli artt. 103, 104 e 107 dello statuto speciale.

Osserva che la previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano si pone in contrasto con l'art. 107 dello statuto e con il principio di leale collaborazione, in quanto determina una modificazione unilaterale da parte dello Stato dell'ordinamento provinciale.

Secondo la ricorrente, una modifica non potrebbe essere giustificata nemmeno con l'asserzione che le norme in questione costituirebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., ovvero tutelerebbero l'unità economica della Repubblica.

Nel richiamare alcuni precedenti di questa Corte (sentenze n. 482 del 1995, n. 354 del 1993 e n. 1033 del 1988), la ricorrente sottolinea come l'esplicita qualificazione, da parte del legislatore statale, di alcune disposizioni come "principio fondamentale" non risulterebbe vincolante tutte le volte in cui non vi sia corrispondenza con il relativo contenuto. In particolare, le norme oggetto del ricorso presenterebbero un contenuto immediatamente precettivo, di diretta applicazione, non compatibile con l'ordinamento statutario delle Province autonome. Nel caso di specie, il contrasto si produrrebbe con le norme statutarie che conferiscono a queste ultime la potestà legislativa esclusiva e la corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale, soggetta al solo limite dei principi costituenti «norme di riforma economico-sociale», nonché con la funzione attribuita alle medesime dal coordinamento della finanza pubblica provinciale, che comprende la finanza locale.



Espongono la Provincia autonoma di Bolzano che la legge di stabilità prescrive la cessazione dell'applicazione delle norme dell'ordinamento concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali a decorrere dall'anno 2016 e innova sostanzialmente l'ordinamento, introducendo un obiettivo di saldo non negativo per gli enti territoriali (commi da 707 a 734).

Nei confronti degli enti di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, che comprendono le Regioni, le Province autonome e i Comuni, la nuova normativa dispone, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, che essi concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 della legge n. 208 del 2015, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. In particolare, nei confronti dei predetti enti prevede (commi 709 e 710) che essi devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732 della stessa legge di stabilità 2016).

Ai fini dell'applicazione della norma che introduce l'obbligo di conseguire un saldo non negativo (comma 710), è stabilito che «le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio» e che, «[l]imitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento» (comma 711).

Riferisce la ricorrente che sul piano tecnico-contabile è stato evidenziato in sede di «Conferenza delle Regioni del 3 febbraio 2016» che l'applicazione della predetta norma, limitata al 2016, comporterebbe che, dal 2017, tali poste di entrata e di spesa non possano essere considerate ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio.

In particolare si osserva che il fondo pluriennale vincolato, in relazione alla nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili (decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), rappresenta lo strumento per reimputare su esercizi successivi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, ma che giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate. Trattandosi di spese già impegnate sull'esercizio in corso o su esercizi precedenti, le stesse risultano finanziariamente coperte con entrate dell'esercizio in cui sono state impegnate. Proprio per questo, l'operazione di reimputazione delle spese determina la costituzione di un fondo pluriennale tra le entrate del bilancio (alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese) che serve per finanziare le spese negli anni in cui le stesse vengono reimputate. La quota del «fondo pluriennale vincolato di entrata» che non serve a coprire spese reimputate nell'esercizio, ma per spese reimputate negli esercizi successivi, è accantonata in un «fondo pluriennale vincolato di spesa».

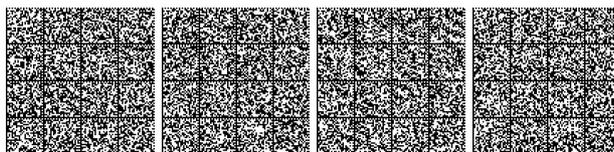
Poiché - si prosegue - dal 2017, ai fini degli equilibri di finanza pubblica, gli enti territoriali non potranno considerare, tra le entrate, il saldo tra il «fondo pluriennale vincolato di entrata» e il «fondo pluriennale vincolato di spesa», tanto implicherebbe che l'ente debba trovare copertura, con risorse nuove di competenza, alle spese reimputate sul medesimo esercizio, restando inutilizzabili le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato.

Sempre in sede tecnica («Conferenza delle Regioni») è stato anche osservato che le risorse del fondo pluriennale vincolato non rappresentano un «avanzo di amministrazione» non utilizzabile ai fini degli equilibri di bilancio di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in quanto non si tratta di risorse non utilizzate derivanti da economie di spesa o da maggiori accertamenti di entrata, bensì di risorse utilizzate per coprire spese per le quali sussiste in capo all'ente un'obbligazione giuridicamente perfezionata, che giungerà a scadenza in un esercizio successivo.

Ciò implicherebbe che l'applicazione di una specifica regola contabile prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011 andrebbe a incidere significativamente sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

L'applicazione della regola in esame determinerebbe, per talune realtà territoriali, tra le quali la Provincia autonoma di Bolzano, un rilevante impatto in termini di investimenti realizzabili, in quanto renderebbe necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già dispongono della relativa copertura.

La Provincia autonoma di Bolzano lamenta che tutte le disposizioni contenute nei commi da 707 a 734 siano definite dal comma 709 come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e che le stesse disposizioni siano dichiaratamente finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica, laddove tale enunciazione di principio parrebbe richiamare implicitamente anche l'art. 120, secondo comma, Cost., che legittima l'intervento statale nell'esercizio del potere sostitutivo quando lo richieda la «tutela dell'unità economica».



Obietta tuttavia la Provincia autonoma che la qualificazione nominalistica di determinate norme come “principi fondamentali” da parte del legislatore statale non è vincolante qualora il contenuto concreto delle medesime non sia corrispondente, secondo l’indirizzo più volte espresso da questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 482 del 1995, n. 355 del 1994, n. 354 del 1993 e n. 1033 del 1988).

Secondo la ricorrente, le predette disposizioni avrebbero contenuto immediatamente precettivo, di diretta applicazione, e in parte non sarebbero compatibili con l’ordinamento statutario delle Province autonome. Esse, pertanto, risulterebbero incoerenti, per non dire in contrasto, con la formula di salvaguardia secondo cui sono applicabili «compatibilmente», rendendola vana, in quanto, nelle parti in cui sono dettate espressamente per le Province autonome nonché per gli enti locali (Comuni) del rispettivo territorio, non lascerebbero spazio all’interpretazione e, nelle parti in cui sono dettate indirettamente per le Province autonome e per gli enti locali del relativo territorio, mediante rinvio all’art. 9 della legge n. 243 del 2012, non li escludono espressamente.

Si renderebbe pertanto necessario impugnare la norma generale di cui al comma 709, che prescrive anche alle Province autonome il rispetto di tutte le disposizioni contenute nei commi da 707 a 734 della legge in esame, anziché solamente dei principi desumibili dai predetti commi, e le disposizioni che si riferiscono espressamente alle Province autonome (comma 723, lettera a, terzo periodo, e comma 730), nonché il comma 711, secondo periodo, il quale limita al solo anno 2016 la considerazione del fondo pluriennale vincolato nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza.

2.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso spedito per la notificazione il 29 febbraio 2016 e depositato in cancelleria il 10 marzo 2016 (reg. ric. n. 20 del 2016), ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell’art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, 723 lettera a), terzo periodo, e 730, della legge n. 208 del 2015, per contrasto con gli artt. 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché con gli artt. 79, 80 e 81 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige/Südtirol e con l’art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

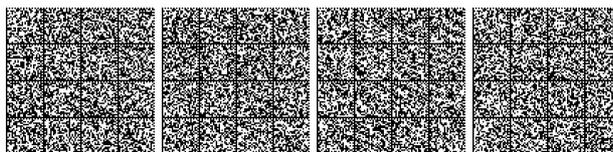
Espone la ricorrente che i commi 709, 711, secondo periodo, 723, lettera a), terzo periodo, e 730 fanno parte di un gruppo di disposizioni che, posto il passaggio dal metodo del patto di stabilità a quello dell’equilibrio di bilancio, determinato dal comma 707, stabiliscono le regole del nuovo sistema, anche in attuazione dell’art. 9 della legge n. 243 del 2012. La Provincia ricorrente non contesta, sul piano generale, tale passaggio, ma non può non rilevare che talune disposizioni presenterebbero diversi aspetti di dissonanza dal quadro statutario, quale concordato con lo Stato. Con riferimento al comma 709, la ricorrente osserva che tale comma sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto, qualificando come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica anche disposizioni specifiche e dettagliate, intenderebbe porre a essa vincoli ulteriori rispetto a quelli previsti dallo statuto, dato che i richiamati commi da 707 a 734 avrebbero per lo più contenuti specifici ed estremamente dettagliati e alcuni non riguarderebbero neppure il sistema delle autonomie territoriali (quali, ad esempio, i commi 717 e 718). In definitiva, i commi da 704 a 734 costituirebbero un coacervo non unitario, talora espressione di competenze statali fondate su altro titolo, ma in ogni caso insuscettibile di essere unificato sotto il titolo di «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» e di essere imposto a tale titolo, mediante autoqualificazione della norma, alla ricorrente Provincia autonoma.

In merito al fondo pluriennale vincolato di cui all’impugnato comma 711, secondo periodo, la Provincia autonoma di Trento contesta la limitazione della facoltà di utilizzo del fondo al solo anno 2016, da cui deriverebbe che, a partire dal 2017, dovranno essere impiegate, a copertura delle spese del fondo, nuove entrate dell’anno sul quale vengono riprogrammate le spese medesime, con conseguente congelamento delle risorse disponibili già previste. Da ciò conseguirebbe, dunque, una compressione del principio di autonomia finanziaria sul lato della spesa, principio implicitamente accolto dallo statuto per far fronte all’esercizio delle funzioni assegnate agli enti ad autonomia differenziata.

Inoltre, la limitazione del ricorso al fondo pluriennale vincolato sarebbe in contrasto con l’art. 79, comma 4-*quater*, dello statuto, che pone come obiettivo la neutralità finanziaria per i saldi di finanza pubblica, definita tramite intesa con il Ministero dell’economia e delle finanze.

Infine, la ricorrente sottolinea come il vincolo posto dalla legge di stabilità si porrebbe in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall’art. 97, secondo comma, Cost., perché precluderebbe la realizzazione di programmi di investimento finanziati dalle entrate accantonate nel fondo vincolato.

La Provincia autonoma di Trento sviluppa poi nel dettaglio le censure relative ai commi 723, lettera a), terzo periodo, e 730 (entrambi a regime a partire dal 2018, ai sensi del comma 734, non oggetto di impugnazione), denunciandone il contrasto con le norme statutarie che affidano all’ente ad autonomia differenziata la disciplina dei rapporti finanziari con gli enti locali della Provincia, oltre che con l’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.



La ricorrente sottolinea l'invasione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale e, più in generale, del potere di vigilanza e coordinamento della Provincia nei confronti degli «enti del sistema territoriale integrato» previsto dagli artt. da 79 a 81 dello statuto speciale. In particolare, risulterebbero violati l'art. 80, comma, 1, laddove attribuisce alla ricorrente competenza legislativa primaria in materia di finanza locale, e l'art. 79, comma 3, che affida alle Province autonome il compito di coordinare la finanza pubblica provinciale, definendo i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato, e di vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. A questo proposito, la ricorrente sottolinea che il potere di vigilanza includerebbe, per costante giurisprudenza costituzionale, anche la competenza in materia di sanzioni per la mancata osservanza delle regole. Vi sarebbe poi una lesione del comma 4 del citato art. 79, che sancisce l'inapplicabilità, agli enti del sistema territoriale integrato, delle norme statali che fissano «obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo». A tutela dell'assetto testé citato, l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 esclude la possibilità per lo Stato di disciplinare immediatamente le materie di competenza provinciale, spettando invece alla Provincia un potere-dovere di adeguamento della normativa.

Considerazioni in parte analoghe sono riservate alla seconda disposizione summenzionata. Il comma 730 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 porrebbe norme dettagliate e direttamente applicative, di natura procedurale, nel caso in cui la Provincia autonoma decida di autorizzare uno scostamento degli enti locali dalla regola del saldo non negativo, per consentire un aumento degli impegni di spesa in conto capitale (art. 1, comma 728, della legge n. 208 del 2015). La norma, di diretta applicazione nei confronti della Provincia autonoma e di dettaglio, attribuirebbe allo Stato una generale competenza a disciplinare il rapporto della medesima Provincia con gli enti locali del proprio territorio, in violazione dello statuto e della normativa di attuazione.

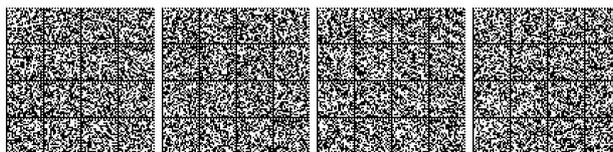
3.- La Regione autonoma Sardegna, con ricorso spedito per la notificazione il 29 febbraio 2016 e depositato in cancelleria il 7 marzo 2016 (reg. ric. n. 13 del 2016), ha promosso, tra le altre, questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 711, della legge n. 208 del 2015, per violazione degli artt. 3, 81, 117, 118 e 119 Cost. e degli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Ad avviso della ricorrente, la scelta di limitare al solo anno 2016 la rilevanza del fondo pluriennale vincolato determinerebbe un irragionevole sacrificio della sua autonomia finanziaria.

Evidenza in proposito la Regione autonoma Sardegna che dall'esercizio 2017, ai sensi del comma 711, ai fini degli equilibri di finanza pubblica, gli enti territoriali non potranno più considerare tra le entrate il saldo tra il «fondo pluriennale vincolato di entrata» e il «fondo pluriennale vincolato di spesa». Ne conseguirebbe che ciascun ente (ivi comprese le Regioni) dovrà trovare copertura, con risorse nuove di competenza, alle spese reimputate sul medesimo esercizio, non potendo utilizzare quelle accantonate nel fondo pluriennale vincolato. Tale circostanza comporterebbe una rilevante compressione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, perché irrigidisce le condizioni alle quali le Regioni possono essere considerate con i «saldi in equilibrio», ai sensi del comma 709. Tale irrigidimento, però, secondo la Regione, sarebbe del tutto irragionevole e ingiustificato. In primo luogo, perché l'inclusione nel saldo del fondo pluriennale vincolato per il solo esercizio 2016 creerebbe un'evidente difficoltà nella costruzione del bilancio finanziario su base triennale, come previsto dal comma 712 della legge di stabilità 2016, che impone di allegare al bilancio un prospetto contenente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto ai fini della verifica del rispetto del saldo finale di competenza. In secondo luogo, perché la rilevanza del fondo pluriennale vincolato, per quanto concerne sia le voci di entrata che le voci di spesa, limitata al solo anno 2016, comporterebbe che le poste residue del fondo pluriennale che saranno effettivamente riscosse negli anni dal 2017 in avanti non verranno considerate al fine dell'equilibrio dei saldi; per converso, le poste residue del fondo pluriennale effettivamente impiegate in uscita saranno considerate al fine dell'equilibrio dei saldi. Ne consegue che le poste in uscita impiegate a partire dal 2017 dovranno sostanzialmente essere rifinanziate, nonostante che le risorse in entrata per il loro finanziamento siano state già individuate e contabilizzate per il tramite del fondo pluriennale vincolato.

Per tale ragione il comma 711, nella parte in cui limita al solo anno 2016 la rilevanza del saldo del fondo pluriennale di entrata e di spesa, risulterebbe irragionevole e violerebbe gli artt. 3, 81, 117 e 119 Cost. e 7 e 8 dello statuto reg. Sardegna, producendo l'irragionevole effetto di richiedere agli enti territoriali, tra cui la Regione autonoma Sardegna, di stanziare ulteriori risorse per spese che trovano già la loro copertura nel fondo pluriennale vincolato, determinando un irragionevole sacrificio della loro autonomia finanziaria, protetta dagli artt. 7 e 8 dello statuto e 117 e 118 Cost.

Secondo la ricorrente, la mancata considerazione del saldo del fondo pluriennale di spesa comporterebbe anche la violazione del principio di veridicità dei bilanci pubblici, di cui all'art. 81 Cost. In particolare, dato che non si verificherebbe l'effetto di «neutralizzazione» temporale cui è preordinato il fondo pluriennale vincolato secondo le prescrizioni del d.lgs. n. 118 del 2011, gli enti territoriali vincolati dal comma 711 si troveranno ad aver accumulato poste in entrata non utilizzabili e, per converso, a doverne stanziare di nuove a copertura di spese già finanziate. Tanto integrerebbe anche la violazione delle disposizioni costituzionali e statutarie che proteggono l'autonomia economico-



finanziaria della Regione autonoma Sardegna (art. 7 e 8 dello statuto e 117 e 119 Cost.). L'art. 117 Cost., risulterebbe ulteriormente violato in quanto l'imposizione di tale vincolo nei confronti delle Regioni costituirebbe un esercizio illegittimo della competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, Cost. Il legislatore statale, nella sostanza, non avrebbe fissato un principio di contenimento della spesa collegato all'attuazione dell'art. 81 Cost., bensì avrebbe determinato un vincolo specifico, arbitrario e illimitato nel tempo sugli «spazi» economico-finanziari delle Regioni.

4.- Con riferimento a tutti i ricorsi si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che siano dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate.

In via generale, la difesa dello Stato sottolinea la non applicabilità agli enti ad autonomia differenziata delle disposizioni impugnate. Il comma 992 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 prevede, infatti, che «[l]e disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2005, n. 3».

Ne deriverebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la non fondatezza delle questioni di legittimità prospettate, perché la clausola di salvaguardia eliminerebbe in radice qualsiasi dubbio circa la legittimità costituzionale delle disposizioni oggetto del ricorso. A supporto di tale argomentazione la difesa erariale richiama le pronunce di questa Corte (sentenze n. 241 del 2012 e n. 215 del 2013), che hanno stabilito come, in presenza di una clausola di salvaguardia, la questione di legittimità costituzionale debba essere dichiarata non fondata, perché, ove il contrasto non sussista, ovviamente non vi sarebbe alcuna violazione della normativa statutaria, mentre, in caso di incompatibilità, la clausola impedirebbe l'applicazione alle ricorrenti della normativa censurata.

In ogni caso, al netto della clausola di salvaguardia, secondo la difesa statale le disposizioni impugnate costituirebbero piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

5.- Tutte le ricorrenti e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie sia in prossimità dell'udienza del 9 maggio 2017 che in prossimità di quella successiva del 20 febbraio 2018, con le quali hanno ribadito e sviluppato le argomentazioni contenute negli atti precedenti.

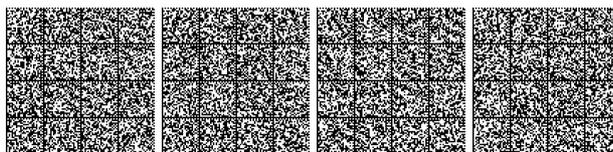
Considerato in diritto

1.- Con i ricorsi indicati in epigrafe la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Sardegna hanno promosso, tra le altre, secondo quanto qui di seguito specificato, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709, 711, 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 81, 97, secondo comma, 117, 118 e 119 della Costituzione, al principio di leale collaborazione, agli artt. 79, 80, 81 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) nonché in relazione agli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

1.1.- In particolare, la Regione autonoma Sardegna ha impugnato il solo comma 711 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, 118 e 119 Cost., nonché 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948.

1.2.- Le questioni sollevate dalle Province autonome di Bolzano e di Trento possono essere accorpate secondo la seguente articolazione.

1.2.1.- La Provincia autonoma di Bolzano sostiene che l'art. 1, comma 709, della legge n. 208 del 2015 sia costituzionalmente illegittimo in quanto qualificerebbe come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., norme dettagliate con contenuto immediatamente precettivo e, in quanto tali, non compatibili con il d.P.R. n. 670 del 1972.



Secondo la Provincia autonoma di Trento, il citato comma 709 sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto, qualificando come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica anche disposizioni specifiche e dettagliate, intenderebbe porre vincoli ulteriori rispetto a quelli previsti dallo statuto speciale.

1.2.2.- La Provincia autonoma di Bolzano censura il successivo comma 711, laddove, ai fini della determinazione delle entrate e delle spese valevoli per l'equilibrio di bilancio, limita al solo anno 2016 la considerazione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota proveniente dal ricorso all'indebitamento.

Ciò comporterebbe che, dall'esercizio 2017, tali poste di entrata e di spesa non possano essere considerate per il rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Poiché, ai fini degli equilibri di finanza pubblica, dal 2017 gli enti territoriali non potrebbero considerare, tra le entrate, il saldo tra il «fondo pluriennale vincolato di entrata» e il «fondo pluriennale vincolato di spesa», essi dovrebbero trovare copertura, con risorse nuove di competenza, alle spese reimputate sul medesimo esercizio, restando inutilizzabili quelle accantonate nel fondo pluriennale vincolato. La Provincia autonoma di Bolzano richiama inoltre alcuni passaggi del verbale della «Conferenza delle Regioni» relativi al problematico regime dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato.

1.2.3.- La Provincia autonoma di Bolzano lamenta inoltre che l'art. 1, commi 723, lettera *a*), terzo periodo, e 730, della legge n. 208 del 2015 abbia dettato norme che interferirebbero in modo evidente con l'assetto dei rapporti finanziari intercorrenti tra le Province autonome e lo Stato, che comprende anche la finanza dei Comuni del territorio provinciale.

Con riguardo al menzionato comma 723, lettera *a*), terzo periodo, la Provincia autonoma di Trento sottolinea l'invasione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale e, più in generale, del potere di vigilanza e coordinamento della Provincia autonoma nei confronti degli «enti del sistema territoriale integrato» previsto dallo statuto speciale. In particolare, risulterebbero violati l'art. 80, comma 1, dello statuto, laddove attribuisce alla ricorrente competenza legislativa primaria in materia di finanza locale, e l'art. 79, comma 3, dello statuto, che affida alle Province autonome il compito di coordinamento, definendo i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato, e di vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

1.2.4.- In ordine all'art. 1, comma 730, della legge n. 208 del 2015, le Province autonome di Bolzano e di Trento evocano, come meglio specificato nella parte narrativa della presente sentenza, gli artt. 79, 80, 81 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, gli artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992 e l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

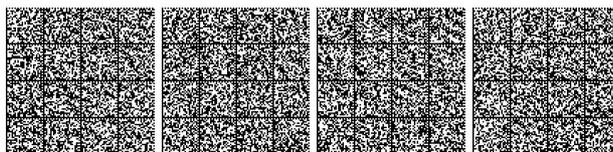
La Provincia autonoma di Bolzano deduce che il fondo pluriennale vincolato, in relazione alla nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili recata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), rappresenterebbe lo strumento per reimputare su esercizi successivi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, ma che giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate. Trattandosi di spese già impegnate sull'esercizio in corso o su esercizi precedenti, le stesse risulterebbero finanziariamente coperte con entrate dell'esercizio in cui sono state impegnate.

Conseguentemente, il fatto che, dall'anno 2017, ai fini degli equilibri di finanza pubblica gli enti territoriali non possano considerare nel novero delle entrate il saldo tra il «fondo pluriennale vincolato di entrata» e il «fondo pluriennale vincolato di spesa», renderebbe necessaria per l'ente la ricerca di una nuova copertura al fine di fronteggiare con risorse di competenza spese reimputate sul medesimo esercizio, restando irragionevolmente inutilizzabili le risorse accantonate in attuazione di interventi pianificati negli esercizi precedenti.

L'applicazione della regola in esame determinerebbe, per talune realtà territoriali, tra le quali la Provincia autonoma di Bolzano e i propri enti locali, un rilevante impatto sfavorevole, in quanto renderebbe necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già disporrebbero della relativa copertura, assicurata con risorse degli esercizi nei quali essi sono stati programmati e finanziati.

In particolare, dette norme non sarebbero compatibili con le previsioni statutarie che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa esclusiva, e la corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale.

La Provincia autonoma di Trento svolge analoghe censure. In particolare, ritiene illegittimo l'art. 1, comma 730, della legge n. 208 del 2015 in quanto detterebbe in tema di avanzo di amministrazione e fondo pluriennale vincolato norme dettagliate direttamente applicative. Non competerebbe allo Stato né determinare regole in materia di finanza provinciale, né strutturare i saldi di finanza pubblica in modo tale da ledere l'autonomia provinciale in relazione ai principi di programmazione e di buon andamento dell'amministrazione. La norma disporrebbe un indebito accantonamento di risorse degli enti territoriali provinciali appositamente conservate per i pertinenti investimenti nel fondo pluriennale vincolato.



2.- Poiché i ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti risulta opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta, riservando a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i medesimi ricorsi.

3.- Preliminarmente, occorre evidenziare che, successivamente alla loro proposizione, l'art. 1, comma 463, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), ha disposto che «[a] decorrere dall'anno 2017 cessano di avere applicazione i commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Restano fermi gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'art. 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 [...]».

Sempre in via preliminare va rilevato che, con deliberazione della Giunta regionale del 13 febbraio 2018, la Regione autonoma Sardegna ha rinunciato al ricorso. Al riguardo va dichiarata la cessazione della materia del contendere, non essendo intervenuta accettazione della rinuncia a opera del resistente né risultando un contrario interesse di questo a coltivare il giudizio.

4.- Ciò posto, è pregiudiziale l'esame dell'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale viene prospettata l'infondatezza di tutte le questioni in ragione della clausola di salvaguardia enunciata dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015.

L'eccezione non è fondata.

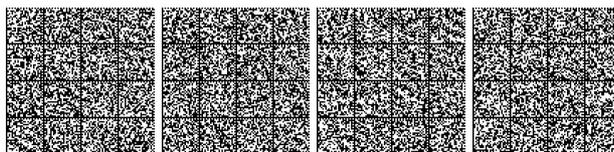
Questa Corte, pronunciandosi proprio in merito a detta clausola di salvaguardia, ha precisato che «[l]art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015, introdotto nel corso dell'esame al Senato al precipuo scopo di tutelare le autonomie speciali (emendamento 50.0.14), non contempla una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni della medesima legge agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che tali disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali. L'operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale (fra le tante, sentenza n. 40 del 2016). Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l'effetto di neutralizzare la portata della clausola generale» (sentenza n. 191 del 2017).

Ebbene, poiché le norme impugnate annoverano direttamente le ricorrenti (e i rispettivi enti locali) tra i destinatari delle previsioni ritenute lesive dell'autonomia speciale, non è possibile, come vorrebbe lo Stato, escludere a priori e in generale la loro lesività, ma occorre esaminare le singole disposizioni, valutandosi se risulti di volta in volta contraddetta e vanificata la garanzia posta dalla clausola di salvaguardia (sentenza n. 40 del 2016), specie laddove le censure delle ricorrenti si appuntino, come nel caso in esame, non sui principi espressi in dette disposizioni, ma sul loro contenuto dettagliato e immediatamente precettivo.

5.- Le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 709, della legge n. 208 del 2015 non sono fondate nei termini di seguito specificati.

Il citato comma 709 stabilisce che «[a]i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

Questa Corte ha più volte affermato che l'autoqualificazione operata dal legislatore è priva di carattere precettivo e non determina alcun effetto vincolante (*ex plurimis*, sentenze n. 121 e n. 39 del 2014). È l'esame analitico del «contenuto normativo», dell'«oggetto» e dello «scopo» della singola disposizione che ne delinea il significato precettivo (sentenza n. 39 del 2014). Solo l'analisi delle restanti disposizioni impugnate è in grado di svelare la correttezza della qualificazione legislativa e cioè se effettivamente esse esprimano principi di coordinamento della finanza pubblica oppure, come sostengono le ricorrenti, se contengano altresì norme specifiche e dettagliate: in tal senso, per dirimere la questione sottoposta all'attenzione di questa Corte, lo scrutinio del comma 709 non può essere considerato a sé stante, ma deve essere condotto di pari passo all'esame compiuto sulle disposizioni cui l'autoqualificazione accede. Di per sé, quindi, il comma 709 non presenta profili di incostituzionalità se non attraverso l'associazione con norme specificamente in contrasto con i caratteri del coordinamento della finanza pubblica. Tale patologica combinazione è stata dedotta dalle parti in giudizio per le disposizioni oggetto di successivo scrutinio. All'esito di non fondatezza di tali questioni consegue analoga pronuncia per la disposizione in esame.



6.- Le censure relative all'art. 1, commi 711, secondo periodo, e 730, della legge n. 208 del 2015 sono caratterizzate da un indissolubile intreccio, in particolare con riguardo agli istituti dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, e meritano pertanto uno scrutinio contestuale.

L'applicazione di tali norme determinerebbe per talune realtà territoriali, tra le quali le Province ricorrenti, un rilevante impatto, in quanto renderebbe necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già dispongono della relativa copertura. Infatti, sia l'avanzo di amministrazione che il fondo pluriennale vincolato comportano la conservazione di risorse accertate in esercizi precedenti per una diacronica utilizzazione secondo le finalità programmate nei predetti antecedenti programmi. Ed è proprio il timore che i meccanismi contabili ipotizzati dal legislatore nazionale possano pregiudicare l'esecuzione di interventi già pianificati e finanziati secondo un fisiologico cronoprogramma a ispirare le impugnative delle Province ricorrenti.

Tanto premesso, le questioni non sono fondate nei sensi appresso specificati.

Il secondo periodo dell'art. 1, comma 711, della legge n. 208 del 2015, nello specificare quanto stabilito dal precedente comma 710 (non oggetto di impugnazione) - ai sensi del quale, «[a]i fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732» - prevede che, «[l]imitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento».

Il comma 730 del medesimo articolo dispone che, «[a]i fini della rideterminazione degli obiettivi di cui al comma 728, le regioni e le province autonome definiscono criteri di virtuosità e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali. Per i medesimi fini, gli enti locali comunicano all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), all'Unione delle province d'Italia (UPI) e alle regioni e alle province autonome, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere. Entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, le regioni e le province autonome comunicano agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale e alla stessa regione o provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica anche con riferimento a quanto disposto dal comma 731. Gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710».

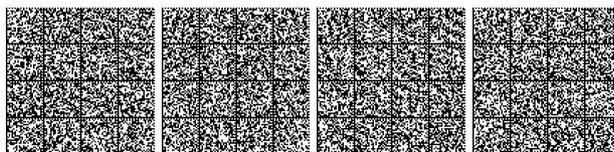
Le Province autonome di Trento e di Bolzano lamentano che con le norme impugnate il legislatore statale avrebbe escluso la collocazione del fondo pluriennale vincolato tra le poste di entrata e di spesa valevoli ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio. Analoga sorte avrebbe riguardato l'avanzo di amministrazione.

La lesione determinata dalla disposizione impugnata si sarebbe concretata proprio con il mancato utilizzo, a partire dall'anno 2017, del fondo pluriennale vincolato, limite venuto poi meno grazie all'intervento della legge n. 232 del 2016, che, con l'art. 1, comma 466, ne ha esteso l'impiego ai futuri esercizi finanziari (2017, 2018 e 2019).

Se, da un lato, non si può disconoscere che l'intervenuta previsione sia almeno parzialmente soddisfacente delle esigenze manifestate dalle ricorrenti - dato che, con i ricorsi in esame, esse richiedono proprio un'estensione dell'impiego del predetto fondo negli esercizi finanziari successivi fino alla fine del triennio 2016-2018 - dall'altro è necessario ricordare come la normativa in esame sia stata assoggettata da questa Corte a interpretazione adeguatrice con le precedenti sentenze n. 247 e n. 252 del 2017. Non è invece in discussione in questa sede la reintroduzione della regola contestata a decorrere dall'esercizio 2020 per effetto del medesimo art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016. Tale reintroduzione è fatta oggetto di autonoma impugnazione attraverso successivi ricorsi, tra cui quelli delle medesime Province autonome (reg. ric. n. 20 e n. 24 del 2017).

L'art. 1, comma 730, della legge n. 208 del 2015 detta prescrizioni di natura procedurale che si inseriscono nell'ambito del cosiddetto patto di solidarietà tra enti territoriali, disciplinato dall'art. 1, commi da 728 a 732, della medesima legge. Tale patto consente agli enti locali di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento, a condizione che sia rispettato un duplice requisito: a) la definizione di appositi piani di ammortamento; b) il rispetto, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, dell'equilibrio di bilancio.

Il patto di solidarietà permette il ricorso all'indebitamento per spese di investimento purché sia rispettata la regola posta dal citato comma 728 - a sua volta riprodotta dall'art. 10, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione) - ma pretende il rispetto dell'obiettivo finanziario a livello regionale, mediante un contestuale miglioramento compensativo, di pari importo, del saldo dei restanti enti locali della Regione e delle Province ricorrenti.



Pertanto - come già rilevato - il combinato delle disposizioni impugnate, malgrado una non perfetta corrispondenza, risulta sostanzialmente analogo a quello già scrutinato da questa Corte a proposito delle norme introdotte dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), in tema di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato.

Con i ricorsi iscritti ai numeri 68, 69, 70, 71 e 74 del registro ricorsi dell'anno 2016 era stato, infatti, impugnato, l'art. 1, comma 1, lettere *b)* ed *e)*, della legge n. 164 del 2016 sulla base dell'assunto secondo cui tale norma avrebbe precluso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato alle loro naturali scadenze. Con due distinte pronunce (sentenze n. 252 e n. 247 del 2017) questa Corte ha respinto tale interpretazione, adottandone un'altra costituzionalmente adeguata.

Quanto all'avanzo di amministrazione, è stato affermato che le intese in ordine alla volontaria messa a disposizione da parte degli enti territoriali del proprio avanzo di amministrazione «costituiscono [...] lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale. [...] [S]e è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare. [...] Alla stregua di tali considerazioni [...] non si è in presenza di una espropriazione dei residui di amministrazione. [...] Egualmente infondata è l'ulteriore censura della Regione, secondo cui la norma introdurrebbe il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti, violando, così, la sua autonomia finanziaria. La disposizione, in effetti, dà per scontato il vincolo, ma ciò fa solo nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa» (sentenza n. 252 del 2017); e che «gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà - e non l'obbligo - di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali» (sentenza n. 247 del 2017).

Per quel che riguarda il fondo pluriennale vincolato, è stato in quella sede ribadito che «accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale. Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato. [...] [L]a qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione - ancorché contenuta nella legge rinforzata - ne possa implicare un'eterogeneità semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione» (sentenza n. 247 del 2017).

In definitiva, la disciplina in esame, analogamente a quella introdotta dalla legge n. 164 del 2016, non comporta un'ablazione né dell'avanzo di amministrazione, né del fondo pluriennale vincolato, i quali, in conformità alla loro specifica disciplina contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011, sono rimasti anche per l'anno 2016 nella disponibilità degli enti territoriali titolari, fermo restando l'obbligo procedimentale del tentativo di intesa per eventualmente commutare l'avanzo di amministrazione in spazio finanziario conferibile a diversa amministrazione in ambito regionale.

Pertanto, nel corso dell'udienza le stesse ricorrenti - che al momento della proposizione dei ricorsi non potevano giovare del riscontro con la sopravvenuta giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 252 e n. 247 del 2017) - hanno condiviso la soluzione eseguita contenuta nelle precitate sentenze.

Così interpretate, le disposizioni impugnate superano pertanto il vaglio di costituzionalità e, conseguentemente, le questioni sollevate dalle ricorrenti risultano non fondate.

7.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 1, comma 723, lettera *a)*, terzo periodo, della legge n. 208 del 2015 non sono fondate poiché detta disposizione, se correttamente interpretata, non lede le prerogative delle ricorrenti.

Detto periodo stabilisce che, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempimento, «gli enti locali delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato».



Come precedentemente ricordato, la disposizione impugnata è stata in vigore fino al 31 dicembre 2016, a seguito dell'emanazione dell'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016. La norma subentrata ha tenuto fermi - con riferimento al 2017 - «[...] gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'art. 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 [...]». Il complesso quadro normativo è peraltro arricchito dall'art. 1, comma 734, della legge n. 208 del 2015, il quale stabiliva che, per gli anni 2016 e 2017, le disposizioni del comma 723 non trovasse applicazione per le autonomie speciali, rimanendo ferma la precedente disciplina recata dal patto di stabilità.

Inoltre, per quanto concerne le sanzioni applicabili agli enti locali che non rispettino il saldo di bilancio, la materia è stata in seguito disciplinata dall'art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 164 del 2016, che ha sostituito il testo dell'art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012. Con tale ultima previsione è stato introdotto un meccanismo di “premi e sanzioni”, demandandone l'attuazione a una legge dello Stato. Tanto è in effetti avvenuto con la legge n. 232 del 2016, che ha introdotto un articolato sistema di monitoraggio (art. 1, commi da 368 a 474), sanzionatorio (art. 1, commi da 475 a 478, 480 e 481) e premiale (art. 1, comma 479), in parte oggetto di impugnazione (art. 1, comma 475) da parte della Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2017.

La polivalenza semantica del caleidoscopico quadro normativo, modificatosi in un ristretto arco di tempo, non ne impedisce un'interpretazione *secundum Constitutionem*, potendosi ricondurre al principio generale più volte affermato da questa Corte, secondo cui la tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata «riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”, come già affermato da questa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006).

È vero - come sostenuto dalle ricorrenti - che la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell'accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l'altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario - ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci delle locali sezioni di controllo della Corte dei conti (sentenza n. 40 del 2014) - è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi loro assegnati. Le disposizioni provinciali - emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo - assumono così carattere di «parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati» (sentenza n. 40 del 2014).

Tuttavia, il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica esige che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti territoriali provinciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici assegnati alla finanza provinciale, i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni - nel caso in esame riferite a un ordito normativo di matrice provinciale - commesse dagli enti locali.

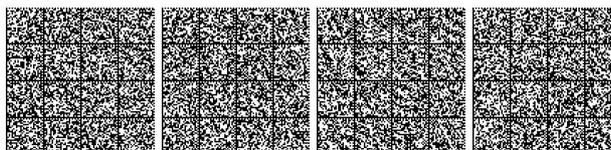
Dunque, a prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica - se inteso in modo conforme alla peculiare disciplina provinciale - non contrasta coi parametri statuari invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano pertanto infondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di illegittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossa, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, 723, lettera a), terzo periodo, e 730, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117 e 119 Cost., al principio di leale collaborazione e agli artt. 79, 80, 81 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché in relazione agli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), e all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180094

n. 95

Ordinanza 11 aprile - 4 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Consorzi - Disciplina della fase liquidatoria dei soppressi Consorzi di bonifica.

- Legge della Regione Puglia 3 febbraio 2017, n. 1 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati), artt. 2, comma 5, e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

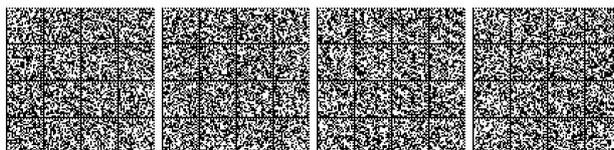
composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Augusto Antonio BARBERA, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 5, e 3 della legge della Regione Puglia 3 febbraio 2017, n. 1 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 5 aprile 2017, ricevuto il 7 aprile 2017, depositato in cancelleria l'11 aprile 2017, iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2017.



Udito nella camera di consiglio dell'11 aprile 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notifica il 5 aprile 2017, ricevuto il 7 aprile 2017 e depositato l'11 aprile 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 5, e 3 della legge della Regione Puglia 3 febbraio 2017, n. 1 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

che il ricorrente evidenzia, in particolare, che le disposizioni impugnate - nel disciplinare la fase liquidatoria dei soppressi Consorzi di bonifica - prevedono che il nuovo ente subentri nella titolarità dei beni e delle attività dei consorzi soppressi, ma non nei relativi rapporti passivi; inoltre, esse impongono ai creditori, al fine di ottenere il soddisfacimento dei propri crediti, di rimettere almeno il cinquanta per cento degli stessi e di rinunciare agli interessi;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tali disposizioni violano l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, poiché non sarebbero rispettati i principi dettati dal codice civile in ordine alla liquidazione dei consorzi, ed in particolare il principio della destinazione del fondo consortile alla soddisfazione dei creditori;

che la Regione Puglia non si è costituita in giudizio;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, la legge della Regione Puglia 20 settembre 2017, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 3 febbraio 2017 n. 1 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati)», ha modificato entrambe le disposizioni impugnate;

che, con atto depositato in cancelleria il 18 dicembre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, in base alla delibera del Consiglio dei ministri del 22 novembre 2017, ha dichiarato di rinunciare al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 5, e 3 della legge della Regione Puglia 3 febbraio 2017, n. 1 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

che, con atto depositato in cancelleria il 18 dicembre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri del 22 novembre 2017, ha dichiarato di rinunciare al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 60 del 2018, n. 146, n. 112 e n. 100 del 2017).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 1, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

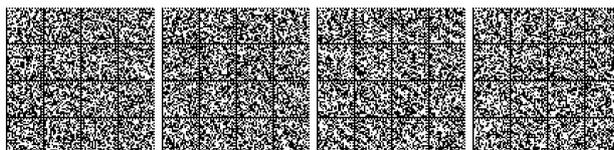
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 27

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 marzo 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Funzione pubblica - Previsione che, fino al 30 giugno 2019, nei Comuni della Regione fino a 3.000 abitanti, le funzioni di cui all'art. 97 del decreto legislativo n. 267 del 2000 possono essere assicurate da un dipendente di categoria D in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale a livello nazionale.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 44 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020), art. 10, comma 15.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80124030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it nei confronti di Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia a Statuto speciale, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 15, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 44 del 28 dicembre 2017, pubblicata nel BUR n. 1 del 5 gennaio 2018, recante la «Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020», giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 6 marzo 2018.

Con la legge regionale n. 44 del 28 dicembre 2017 indicata in epigrafe, che consta di 11 articoli, la Regione Friuli Venezia Giulia a Statuto speciale ha dettato le disposizioni collegate alla manovra di bilancio per il triennio 2018-2020.

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Friuli Venezia Giulia a Statuto speciale abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare nei seguenti

MOTIVI

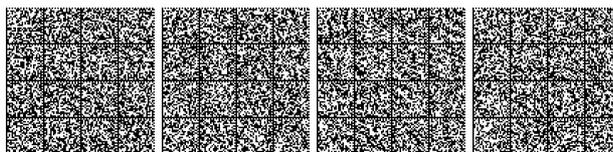
L'art. 10, comma 15, della legge Regione Friuli Venezia Giulia n. 44 del 28 dicembre 2017 viola gli articoli 51, 97 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

1.1. L'art. 10, rubricato «funzione pubblica», prevede che «Fino al 30 giugno 2019, nei Comuni della Regione fino a 3.000 abitanti, le funzioni di cui all'art. 97 del decreto legislativo n. 267/2000 possono essere assicurate da un dipendente di categoria D in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale a livello nazionale».

La funzione di segretario comunale e provinciale costituisce una figura infungibile che deve rispondere ai ben determinati requisiti stabiliti dalla legislazione nazionale.

L'art. 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, contenente il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, è inserito nel capo II intitolato «Segretari comunali e provinciali», è richiamato espressamente dalla norma regionale impugnata e disciplina il ruolo e le funzioni del segretario comunale e provinciale, disponendo, al comma 1, che «Il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di cui all'art. 102 e iscritto all'albo di cui all'art. 98.».

I compiti che svolge sono indicati al comma 2, precisando che «Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti; al comma 3, che «Il sindaco e il presidente della provincia, ove si avvalgano della facoltà prevista dal comma 1 dell'art. 108, contestualmente al prov-



vedimento di nomina del direttore generale disciplinano, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, i rapporti tra il segretario ed il direttore generale.»; al comma 4, che «Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'art. 108 il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale. Il segretario inoltre:

a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;

b) esprime il parere di cui all'art. 49, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabilità dei servizi;

c) roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;

d) esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia;

e) esercita le funzioni di direttore generale nell'ipotesi prevista dall'art. 108 comma 4.

Inoltre, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, può prevedere un vicesegretario per coadiuvare il segretario e sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento (comma 5).

In particolare, poi, il successivo comma 6 prevede che «il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali è disciplinato dai contratti collettivi ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni.».

Dal quadro delineato dalla normativa statale richiamata risulta, quindi, evidente la violazione da parte della norma regionale di cui all'art. 10, comma 15, citato della potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile con riferimento all'art. 117, comma 2, lettera l), citato.

L'art. 10, comma 15, si limita, infatti, a prevedere che le funzioni delineate dal citato art. 97 del decreto legislativo n. 267/2000 possano essere assicurate da «un dipendente di categoria D in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale», omettendo completamente, invece, ogni ulteriore riferimento a quanto previsto e prescritto dalla norma statale stessa, peraltro, richiamata espressamente dalla norma regionale *de qua*.

La norma statale, l'art. 97 citato, prevede, fra l'altro, che debba essere «dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di cui all'art. 102 e iscritto all'albo di cui all'art. 98». (1)

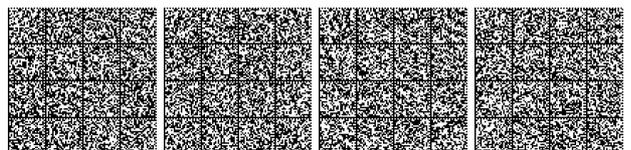
L'art. 10, comma 15, citato incide, pertanto, su ambiti riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile e interferisce con la relativa disciplina positiva.

Secondo la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, a seguito dell'intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva (sentenza n. 286 del 2013).

La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni, è, quindi, «rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto riconducibile alla materia «ordinamento civile», (da ultimo, sentenze n. 160/17 e n. 234/17).

1.2. L'art. 10, comma 15, della legge regionale n. 44/17 citato viola anche l'art. 97 della Costituzione e, perciò, i principi di ragionevolezza di buon andamento e di imparzialità dell'Amministrazione pubblica non solo perché, come si è già osservato nel precedente paragrafo, prevede che le funzioni di segretario comunale siano svolte da «un dipendente di categoria D in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale» senza rispettare le richiamate prescrizioni di cui al disposto dell'art. 97 del decreto legislativo n. 267/2000 citato, ma anche perché può comportare richieste emulative da parte di altre Regioni e far sorgere correlate aspettative da parte del corrispondente personale.

(1) L'art. 98 prevede che: «1. L'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, al quale si accede per concorso, è articolato in sezioni regionali. 2. Il numero complessivo degli iscritti all'albo non può essere superiore al numero dei comuni e delle province ridotto del numero delle sedi unificate, maggiorato di una percentuale determinata ogni due anni dal Consiglio di amministrazione dell'Agenzia di cui all'art. 102 e funzionale all'esigenza di garantire una adeguata opportunità di scelta da parte dei sindaci e dei presidenti di provincia. 3. I comuni possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia. Tali convenzioni possono essere stipulate anche tra comune e provincia e tra province. (324) 4. L'iscrizione all'albo è subordinata al possesso dell'abilitazione concessa dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale ovvero dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno. 5. Al relativo corso si accede mediante concorso nazionale a cui possono partecipare i laureati in giurisprudenza, scienze politiche, economia.» Il successivo art. 99, al comma 1, prevede, appunto, che la nomina del segretario comunale debba avvenire «scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui all'art. 98.»



Come sottolineato dalla dottrina in sede di commento dell'art. 97 della Costituzione, c'è uno stretto rapporto tra il principio di legalità e l'imparzialità dell'Amministrazione pubblica così com'è, appunto, specificata dall'art. 97 stesso. Tali principi sono, poi, a loro volta strettamente correlati al principio di uguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici sancito dal primo comma dell'art. 51 della Costituzione, che, se costituisce, da un lato, una specificazione del principio di uguaglianza, dall'altro, è il tassello che completa il mosaico complessivamente disegnato dal principio di legalità e dall'imparzialità dell'Amministrazione pubblica.

P. Q. M.

Si conclude perché l'art. 10, comma 15, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 44 del 28 dicembre 2017, recante la «Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020», sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si deposita l'estratto della determinazione del Consiglio dei ministri assunta nella riunione del 6 marzo 2018.

Roma, 6 marzo 2018

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

18C00113

N. 28

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 marzo 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Rifiuti - Norme della Regione Abruzzo - Adeguamento del Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR).

- Legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 (“Norme a sostegno dell’economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)”), art. 2 e allegato Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti.

Ricorso (art. 127, comma 1, Cost.) per il Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587 - n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della giunta regionale in carica per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge Regione Abruzzo del 23 gennaio 2018, n. 5, pubblicata nel BUR n. 12, del 31 gennaio 2018, recante «Norme a sostegno dell’economia circolare - Adeguamento Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR)» e del Piano regionale di gestione integrata di rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli elaborati tecnici indicati nel suddetto art. 2, allegato alla legge di cui è parte integrante e sostanziale, per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera s), e 118, comma 1 Cost.

Con la legge n. 5 del 23 gennaio 2018 la Regione Abruzzo ha previsto «norme a sostegno dell’economia circolare» ed ha provveduto «all’adeguamento (del) Piano regionale di gestione integrata di rifiuti (PRGR)».

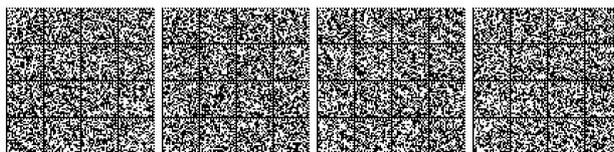
In particolare, l’art. 2 della predetta legge rubricato «Adeguamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti» prevede che:

«1. in attuazione dell’art. 199, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni e dell’art. 11 della legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti) con la presente legge si provvede all’adeguamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR).

2. il Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, è allegato alla presente legge, di cui è parte integrante e sostanziale e si compone dei seguenti elaborati tecnici:

“Relazione di piano” - luglio 2017;

“sintesi della Relazione di piano” - luglio 2017;



“Relazione di piano: Allegato 1 - Linee guida ed indirizzi per la riorganizzazione dei servizi a livello locale” - luglio 2017;

“Programma di prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti e prime misure per la preparazione al riutilizzo” - luglio 2017;

“Piano delle bonifiche delle aree inquinate (PRB)” - luglio 2017;

“Rapporto ambientale” - luglio 2017;

“Rapporto ambientale - Sintesi non tecnica” - luglio 2017;

“Studio di incidenza sui siti della Rete natura 2000” - luglio 2017.». La citata norma della legge regionale, nonché tutte quelle ad essa inscindibilmente collegate, compreso l'allegato Piano e i relativi elaborati tecnici, presentano aspetti di illegittimità costituzionale per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost. in riferimento dell'art. 199, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, nonché violazione del principio generale di «primarietà dell'ambiente».

La disciplina della gestione dei rifiuti è contenuta nella parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale».

In particolare l'art. 199 del citato decreto legislativo n. 152/2006 prevede che «le regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le autorità d'ambito di cui all'art. 201, nel rispetto dei principi e delle finalità di cui agli articoli 177, 178, 179, 180, 181 e 182 ed in conformità ai criteri generali stabiliti dall'art. 195, comma 1, lettera m) ed a quelli previsti dal presente articolo, predispongono piani regionali di gestione dei rifiuti. Per l'approvazione dei piani regionali si applica la procedura di cui alla parte II del presente decreto in materia di VAS. Presso i medesimi uffici sono inoltre rese disponibili informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione, anche in relazione alle osservazioni scritte presentate».

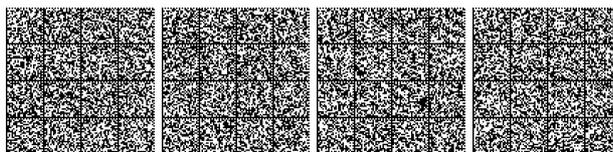
Da tale disposizione si evince chiaramente che lo strumento predisposto dal legislatore nazionale per l'approvazione del piano è costituito dal provvedimento amministrativo e non dalla legge.

In particolare, la previsione dei pareri da parte delle province, dei comuni e delle autorità d'ambito implica che con l'atto di approvazione del Piano la competente autorità deve motivatamente rappresentare le ragioni per le quali ha ritenuto eventualmente di discostarsi dalle risultanze dell'attività consultiva. Analogamente l'autorità procedente, ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo n. 152 del 2006, deve render ragione del modo in cui ha «tenuto conto» del rapporto ambientale elaborato in sede di VAS ed esplicitare le ragioni per le quali non ha ritenuto di conformarsi al medesimo. In sintesi, è evidente che il predetto art. 199 ha implicitamente, ma chiaramente, conformato il procedimento di adozione del Piano regionale quale procedimento amministrativo, al fine di consentire una esplicita valutazione degli interessi ambientali ad esso sottesi.

La sostituzione del prescritto procedimento amministrativo con il procedimento legislativo, effettuata dalla legge regionale in esame, realizza una evidente lesione del principio di «primarietà» dell'ambiente.

Come è noto, il principio di «primarietà» dell'ambiente richiamato da codesta Corte costituzionale, tra le altre, con la sentenza n. 196 del 2004, esige che l'interesse ambientale riceva «una compiuta ed esplicita rappresentazione (...) nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative» (par. 23 del Considerato in diritto). Il che, evidentemente, può essere garantito, nel caso che qui ci occupa, soltanto ove tale scelta sia affidata ad una autorità amministrativa, gravata dall'obbligo di motivarla, e non cristallizzata in una disposizione legislativa. È in tale ottica, del resto, che codesta Corte costituzionale ha di recente affermato che, per ragioni analoghe, la legge regionale non può evocare a se stessa la scelta, che il legislatore statale ha configurato come amministrativa, e dunque necessitante una adeguata motivazione (anche) in punto di considerazione degli interessi ambientali, della delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del SII (sent. n. 173 del 2017).

La necessità di adottare, con atto amministrativo e non con legge, deliberazioni ad alto contenuto tecnico nel cui ambito assume un ruolo particolarmente rilevante la acquisizione dei prescritti pareri, è stata del resto affermata da codesta Corte anche con riferimento al calendario venatorio, con argomentazioni senza dubbio applicabili anche alla fattispecie in esame (cfr., ad es., sentenze numeri 310 del 2012 e 90 del 2013). Inoltre, sempre dalla giurisprudenza in tema di calendario venatorio emerge chiaramente come «nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità» (sent. n. 20 del 2012): il che è precisamente quanto accade nel caso in questione, anche in ragione del regime di tutela giurisdizionale proprio degli atti amministrativi, che viene irrimediabilmente vanificato nel caso in cui si proceda con legge (cfr., ancora, sentenza n. 20 del 2012).



La legge in esame, che approva il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti, è pertanto illegittima perché contrasta con la «riserva di amministrazione» affermata dall'art. 199 del decreto legislativo n. 152/2006, nonché con il principio di «primarietà dell'ambiente».

2. Violazione degli articoli 117, comma secondo, lettera *s*), e 118, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016.

La norma impugnata è illegittima anche per contrasto con le vincolanti disposizioni dell'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133/2014 convertito con legge n. 164/2014, e con i principi in tema di riparto di funzioni amministrative da essa stabiliti.

2.1. L'art. 35 ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, l'individuazione, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, nonché degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Gli impianti così individuati, qualificati infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, avrebbero attuato un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantendo la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentendo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione comunitaria nonché limitando il conferimento di rifiuti in discarica.

Le finalità perseguite dal legislatore nazionale con il predetto art. 35 del decreto legislativo n. 133/2014 attengono alla realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani ed al conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. In attuazione dell'art. 35, comma 1 del decreto-legge n. 133/2014 convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016, recante «Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati».

Tale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, partendo da una minuziosa ricognizione della situazione impiantistica di incenerimento su scala nazionale, con particolare riferimento alle diverse tipologie di rifiuti (urbani tal quali, frazione secca dei rifiuti urbani, combustibile solido secondario, rifiuti sanitari, fanghi) trattate nei singoli impianti, ha quindi individuato con precisione la capacità attuale di incenerimento dei rifiuti urbani. Il decreto ha quindi provveduto a stimare il fabbisogno di incenerimento nazionale necessario a chiudere il ciclo dei rifiuti con la minimizzazione del ricorso alla discarica e nel farlo ha tenuto conto non solo della prevenzione e degli obiettivi di raccolta differenziata e riciclaggio della nuova proposta europea sull'economia circolare in corso di definizione ed emanazione, ma anche delle quantità di rifiuti avviate a co-incenerimento nei cementifici e nelle centrali elettriche e del trattamento dei rifiuti negli impianti di trattamento meccanico biologico. Ha inoltre tenuto conto degli scarti della raccolta differenziata che, in quanto inidonei alla filiera del riciclaggio, vengono attualmente avviati prevalentemente a smaltimento.

Infine, il citato decreto ha provveduto a confrontare la capacità esistente con il fabbisogno stimato, derivandone il fabbisogno residuo di incenerimento per ciascuna regione. Una volta ottenuto il fabbisogno residuo di ciascuna regione, il decreto ha operato una compensazione tra macro aree al fine di evitare la realizzazione di impianti non necessari e consentendo ai rifiuti residui di una regione di essere inceneriti nella eventuale capacità residua presente nelle regioni limitrofe. In questa maniera, ovvero considerando l'intero sistema paese anziché l'autosufficienza delle singole regioni, è stato possibile limitare il fabbisogno residuo totale a sole 1.831.000 tonnellate per un totale di nuovi 8 impianti più il potenziamento dell'impianto della Regione Puglia e della Regione Sardegna.

L'art. 6, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 ha previsto la possibilità, per le regioni, di richiedere la modifica del rispettivo fabbisogno di incenerimento in due casistiche. La prima in caso di nuova approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti o dei relativi adeguamenti, ai sensi dell'art. 199 del decreto legislativo n. 152 del 2006. La seconda in caso di variazioni documentate del fabbisogno riconducibili:

- a) all'attuazione di politiche di prevenzione della produzione dei rifiuti e di raccolta differenziata;
- b) all'esistenza di impianti di trattamento meccanico-biologico caratterizzati da una efficienza, in valori percentuali, di riciclaggio e recupero di materia, delle diverse frazioni merceologiche superiori rispetto ai valori indicati nell'allegato II;
- c) all'utilizzo di quantitativi di combustibile solido secondario (CSS) superiori a quelli individuati nell'allegato II;
- d) ad accordi interregionali volti a ottimizzare le infrastrutture di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati.



In entrambi i casi, il successivo comma 4 del decreto sopra menzionato prevede la necessità di motivare adeguatamente l'istanza, fornendo documentazione che comprovi la sussistenza delle condizioni di procedibilità.

Nel citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri viene individuato, per la Regione Abruzzo, un fabbisogno residuo di incenerimento di 121.069 tonn/anno. Per far fronte a tale fabbisogno, anche in considerazione all'assenza totale di impianti di incenerimento operativi, si prevede, nella medesima Regione, la realizzazione di uno di questi impianti. In caso di mancato adempimento da parte della Regione Abruzzo alle disposizioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016, verrebbe inequivocabilmente ad essere compromesso l'equilibrio e l'autosufficienza sia della macroarea sud cui la stessa regione appartiene, sia delle altre macroaree eventualmente aggravate dai quantitativi di rifiuti provenienti dall'Abruzzo.

Come riconosciuto dalla sentenza di codesta Corte costituzionale n. 244 del 2016, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 è stato adottato in attuazione di una norma legislativa che assegna allo Stato l'esercizio di una funzione amministrativa a carattere programmatico generale sorretta da una esigenza unitaria, perseguendo ex art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. l'obiettivo di raggiungere «un livello uniforme di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale» (par. 6.1.1. del Considerato in diritto). Si tratta dunque dell'esercizio di una funzione amministrativa di tipo programmatico, costituzionalmente tutelata ex art. 118, primo e secondo comma, Cost., dotata di potere conformativo rispetto alla successiva pianificazione regionale.

2.2. La norma regionale impugnata si pone in contrasto con tale disciplina perché, approvando un piano di gestione integrata dei rifiuti che risulta in contrasto con le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri svilisce la funzione di programmazione attribuita allo Stato del citato art. 35 del decreto legislativo n. 152/2006.

In particolare, occorre osservare che lo scenario di Piano relativo all'orizzonte temporale 2014-2022 prevede in Regione Abruzzo una sensibile riduzione della produzione dei rifiuti urbani pari al 14% circa; la produzione di rifiuti passerebbe secondo le stime regionali da 593.080,29 tonnellate prodotte nell'anno 2014 a circa 520.902 tonnellate nel 2022, con un contemporaneo incremento della raccolta differenziata verso il raggiungimento degli obiettivi di legge.

Le previsioni di stima indicate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 con riferimento al fabbisogno di incenerimento per la Regione Abruzzo, partono dal dato di produzione dei rifiuti regionale indicato nel Rapporto rifiuti ISPRA 2015, relativo all'anno 2014. Da tale valore, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prevede la decurtazione della quantità di rifiuti come risultante dal Piano di prevenzione approvato da ciascuna regione.

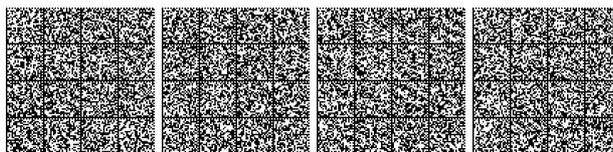
In questo senso, non avendo la Regione Abruzzo fornito adeguati elementi in ordine alle azioni di riduzione della produzione dei rifiuti adottate nell'ambito dell'istruttoria del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sopra richiamato, il fabbisogno di incenerimento indicato nel decreto attuativo dell'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito dalla legge n. 164 del 2014, potrebbe ragionevolmente considerarsi sovrastimato rispetto ad eventuali obiettivi di riduzione della produzione dei rifiuti non adeguatamente considerati.

L'adeguamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti approvato dalla regione Abruzzo con legge regionale n. 5 del 23 gennaio 2018, prevede di fatto una specifica sezione dedicata alla programmazione in tema di prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti per l'orizzonte temporale 2014-2022.

Tuttavia, contrariamente a quanto previsto nel Piano come conseguenza dell'attuazione delle azioni di prevenzione attivate e da attivarsi secondo quanto indicato nel programma regionale, a partire dal 2014 la produzione dei rifiuti urbani è tornata a crescere in Regione Abruzzo, passando da 593.080,29 tonnellate prodotte nell'anno 2014, a 593.817,90 tonnellate nell'anno 2015, a 601.990,75 tonnellate nell'anno 2016, come certificato da ISPRA nei rapporti annuali.

In questo senso appare difficile dare credito alle previsioni così ambiziose della Regione Abruzzo in tema di riduzione della produzione dei rifiuti, ai fini di un'eventuale aggiornamento del fabbisogno di incenerimento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016. Giova inoltre evidenziare che, nello scenario di riferimento regionale al 2022, più che aver previsto un efficientamento dell'impiantistica di trattamento preliminare, appare piuttosto esservi un peggioramento.

Dall'attuale valore di circa 11% del totale prodotto, costituito da frazioni umide/organiche di sottovaglio avviate a smaltimento in discarica (FU 4,6%-i-BS 6,6%), si passerà, come già sopra rilevato, a quasi il 30% del totale prodotto, secondo lo scenario di riferimento regionale al 2022. Tale incremento appare trovare giustificazione in una variazione delle maglie dei sistemi di vaglio all'interno dell'impiantistica di trattamento preliminare, con la conseguente diminuzione dell'efficienza di produzione delle frazioni secche avviabili a recupero energetico negli impianti di incenerimento, a fronte di una maggiore produzione di frazioni umide di sottovaglio da inviare in discarica.



Risulta di fatto che l'incremento delle frazioni umide/organiche di sottovaglio da avviare in discarica (dall'11% al 30% del totale prodotto), non è compensata dall'incremento, per altro non adeguatamente analizzato e motivato, della frazione merceologica avviabile a recupero di materia (dall'1,2% al 9,5% del totale prodotto).

In sostanza nello scenario di riferimento regionale al 2022, sebbene il ricorso allo smaltimento in discarica venga complessivamente diminuito in valore assoluto per effetto dell'incremento delle frazioni avviate a riciclo e recupero e della diminuzione della produzione dei rifiuti, viene tuttavia artatamente delineata una strategia di pianificazione tesa a favorire il ricorso alla discarica a discapito del recupero energetico negli impianti di incenerimento. In previsione del raggiungimento degli obiettivi di riduzione della produzione dei rifiuti, a partire dal 2022 la Regione Abruzzo prevede di abbassare la produzione di rifiuti a 520.902 tonn/anno, raggiungendo il 65% di raccolta differenziata per complessive 343.833 tonn/anno (di cui 188.874 tonn/anno di frazioni differenziate secche, 143.620 di FORSU+verde, e 11.339 tonn/anno di rifiuti da spazzamento), e residuando 5.870 tonn/anno di ingombranti a smaltimento e di 171.199 tonn/anno di rifiuto indifferenziato avviato a trattamento preliminare.

Sorvolando sull'anomalo incremento degli ingombranti a smaltimento dalle attuali 471 tonnellate, prodotte con riferimento al dato 2016, a 5.870 tonnellate nel 2022, e considerando il quadro di riferimento degli output del bilancio di massa dell'impiantistica di trattamento preliminare abruzzese, secondo lo scenario di Piano al 2022, in uscita dai TMB (impianti di trattamento meccanico biologico) si avrebbero 52.610 tonn/anno di frazioni secche di sovrvallo FS, 37.540 tonn/anno di combustibile solido secondario CSS, 50316 tonn/anno di frazione umida/organica stabilizzata FOS, 16.242 tonn/anno di materiali oggetto di recupero di materia, e 14.492 tonn/anno di perdite di processo e percolato. Con riferimento a tali output la Regione Abruzzo ha previsto la possibilità di ricorrere ad un accordo con la Regione Molise per trattare circa 20.000 tonn/anno di frazioni secche di sovrvallo FS. Tuttavia non risulta sia stato sottoscritto, allo stato attuale, alcun accordo tra le due regioni.

Infine, occorre evidenziare come nel Piano regionale *de quo*, in considerazione delle sopra menzionate valutazioni circa l'andamento della produzione dei rifiuti e la loro gestione, non viene prevista la realizzazione di alcun inceneritore con recupero energetico. Al contrario, si prevede il ricorso alla discarica per 111.397 tonn/anno (pag. 305 del Piano).

2.3. È evidente che molti aspetti dalla pianificazione regionale non sono plausibili né supportati da adeguata motivazione e documentazione. Inoltre esse si pongono in contrasto con le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016, relative all'andamento della produzione dei rifiuti ed alla loro gestione che non possono essere modificate dal legislatore regionale, secondo quanto disposto dall'art. 6 dello stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

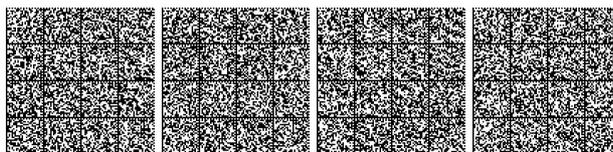
Non ricorrono, infatti, le condizioni in presenza delle quali i fabbisogni ivi indicati possono essere modificati adeguandoli alle previsioni regionali. Da qui la conseguenza secondo la quale la legge regionale *de qua*, nell'approvare un nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti contenente valutazioni non plausibili e inadeguate circa la produzione e la gestione di rifiuti, ed escludendo in forza di tali valutazioni la necessità di realizzare un inceneritore con recupero energetico, viola l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. e l'art. 118, primo comma, Cost, perché contrasta con l'art. 35, comma 1, del decreto legislativo n. 133 del 2014 che detta norme in materia ambientale riservata alla competenza esclusiva dello Stato, e con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016, impedendo il fruttuoso esplicarsi di una funzione amministrativa allocata in capo allo Stato in virtù del principio di sussidiarietà.

3. Violazione dell'art. 117, 2° comma, lettera s) Cost. in riferimento all'art. 179, comma 5 del decreto legislativo n. 152/2006.

Il Piano regionale di cui trattasi prevede un ingente ricorso alla discarica.

In particolare, prevede un fabbisogno di 111.379 tonn/anno, cui vanno sommate ulteriori 20.000 tonn/anno che sono imputate ad un accordo con la Regione Basilicata ancora non realizzato. Ciò determina un ricorso alla discarica di particolare entità, in sostituzione al ricorso all'incenerimento con recupero energetico previsto invece dal menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 sulla base dell'art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014.

Ciò si pone in palese contrasto con la gerarchia dei rifiuti stabilita dall'art. 179, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, con conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.



P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni.

«Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi l'art. 2, della legge Regione Abruzzo del 23 gennaio 2018, n. 5, pubblicata nel BUR n. 12 del 31 gennaio 2018, recante "Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR)" ed il Piano regionale di gestione integrata di rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli elaborati tecnici indicati nel suddetto art. 2 ed allegato alla legge di cui è parte integrante e sostanziale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) Cost. e 118, comma l, Cost.».

Si producono:

- 1. copia della legge regionale impugnata, con gli allegati che ne formano parte integrante e sostanziale;*
- 2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 16 marzo 2018, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, 20 marzo 2018.

L'avvocato dello Stato: GUIDA

18C00092

N. 69

*Ordinanza del 15 marzo 2018 del Tribunale di Pisa sul ricorso proposto da R. G. R. G., G. G. e R. D. E.
contro Sindaco del Comune di Pisa*

Stato civile - Atto di nascita - Filiazione - Riconoscimento - Preclusione della possibilità di formare un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge nazionale del figlio, individuata in applicazione dell'art. 33 della legge n. 218 del 1995.

- Codice civile, artt. 250 e 449; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), art. 29, comma 2 [, e art. 44, comma 1]; legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 5 e 8.

IL TRIBUNALE DI PISA

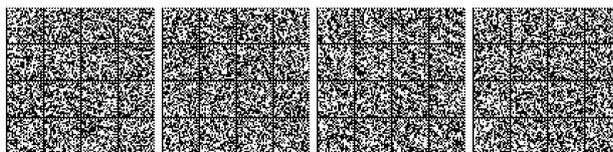
in composizione collegiale, in persona dei magistrati:

- dott. Nicola Antonio Dinisi, Presidente;
- dott. Marco Viani, giudice relatore/estensore;
- dott. Enrico D'Alfonso, giudice,

a scioglimento della riserva che precede, ha pronunciato la seguente ordinanza, osservato quanto segue.

Le ricorrenti, l'una cittadina statunitense e l'altra cittadina italiana, in proprio e nella dichiarata qualità di genitori del figlio minore, hanno presentato ricorso ex art. 95 decreto del Presidente della Repubblica 396/2000 esponendo che il minore era nato a Pontedera e che l'ufficiale dello stato civile del Comune di Pisa si era rifiutato di ricevere la dichiarazione di nascita espressa congiuntamente dalla ricorrente cittadina statunitense quale madre gestazionale, e dalla ricorrente cittadina italiana quale madre intenzionale, in forza del consenso alla fecondazione eterologa (avvenuta in Danimarca).

Secondo l'Ufficiale di Stato civile, il riconoscimento non era consentito dall'art. 250 c.c., che fa riferimento a un genitore di sesso maschile e a uno di sesso femminile.



Le ricorrenti hanno argomentato che dovevano applicarsi gli artt. 8 e 9 della legge 40/2004 secondo cui il consenso alla donazione di gamete rende genitore (ritenendo la discriminazione di genere vietata dalla Costituzione e dalla CEDU), e comunque la norma di diritto internazionale privato italiano che rinvia in materia di riconoscimento alla legge personale del minore e, in caso di più cittadinanze, comunque quella più favorevole (osservando che in forza della legge dello Stato del Wisconsin i soggetti che hanno prestato il consenso alla procreazione medicalmente assistita eterologa sono genitori senza discriminazione di genere), dolendosi inoltre che fosse stata negata al minore la cittadinanza dell'Unione europea in violazione del principio di non discriminazione per orientamento sessuale in relazione all'art. 20 TFUE.

In punto di fatto, premesso di coltivare da anni una relazione affettiva stabile e di aver contratto matrimonio negli Stati Uniti il 1° agosto 2014, hanno esposto di aver avviato una procedura di procreazione medicalmente assistita eterologa con seme di donatore anonimo, esprimendo entrambe consenso.

Hanno poi argomentato che l'omogenitorialità non è contraria all'ordine pubblico e che nessuna norma stabilisce nell'ordinamento italiano che i genitori debbano essere necessariamente di due generi anagrafici diversi, mentre diversi provvedimenti dell'autorità giudiziaria italiana che hanno ammesso una simile filiazione.

Hanno invocato gli artt. 3 e 31 Cost., che proscrivono interpretazioni discriminatorie, lesive del diritto fondamentale alla formazione della famiglia, riconosciuto e tutelato dagli artt. 2 e 31 Cost.

Hanno richiamato precedenti che hanno consentito l'adozione in casi particolari ex art. 44 lettera *d*) legge 184/1983 da parte della compagna della madre biologica (Trib. Min. Roma, 30 luglio 2014; App. Roma, 23 dicembre 2015), che hanno ordinato la trascrizione di un certificato di nascita straniero che indicava due madri quale genitrici (App. Torino, 4 dicembre 2014) o riconosciuto l'efficacia di un decreto straniero di adozione coparentale (App. Milano, 1° dicembre 2015).

Hanno citato poi Cass., 11 gennaio 2013 n. 601 (secondo cui l'inserimento di un minore in una famiglia incentrata su una coppia omosessuale non è di per sé dannoso), e la pronuncia della Corte EDU X c. Austria (19 febbraio 2013, che ha ritenuto contraria all'art. 14 della Convenzione EDU la differenza di trattamento che la legge austriaca riservava al partner omosessuale, che non poteva adottare il figlio del compagno, mentre ciò sarebbe stato consentito al partner eterosessuale).

Hanno argomentato che ai sensi dell'art. 8 legge 40/2004 i nati a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita hanno lo stato di figli legittimi o di figli riconosciuti della coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche medesime e che ciò valeva anche per coppie, del medesimo o di diverso sesso, che avessero fatto ricorso all'estero alla procreazione medicalmente assistita, e che, ai sensi del successivo art. 9, in caso di ricorso a procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo il coniuge o il convivente che vi hanno consentito non può esercitare l'azione di disconoscimento della paternità.

Hanno anche osservato che secondo la giurisprudenza della Corte EDU, pur se l'accesso alla PMA eterologa non è un diritto imposto agli Stati dalla Convenzione, pur tuttavia laddove un diritto è liberamente riconosciuto e ammesso dallo Stato, questo non può discriminare in ragione dell'orientamento sessuale.

Hanno invocato comunque la garanzia dell'interesse del minore alla bigenitorialità.

Dal punto di vista del diritto internazionale privato, hanno osservato che la legge personale della madre gestazionale è quella dello Stato del Wisconsin, quale stato di ultima residenza (domicile), e che il figlio ha quindi la cittadinanza statunitense per nascita, e hanno richiamato l'art. 33 comma 1 legge d.i.p. («Lo stato di figlio è determinato dalla legge nazionale del figlio o, se più favorevole, dalla legge dello Stato di cui uno dei genitori è cittadino, al momento della nascita»).

Hanno quindi esposto che la legge dello Stato del Wisconsin considera genitore il coniuge che ha dato il consenso davanti ad un medico alla procreazione medicalmente assistita, anche eterologa [2013-14 Wisconsin Statutes, Art. 891.40 (1) If, under the supervision of a licensed physician and with the consent of her husband, a wife is inseminated artificially with semen donated by a man not her husband, the husband of the mother at the time of the conception of the child shall be the natural father of a child conceived. The husband's consent must be in writing and signed by him and his wife. The physician shall certify their signatures and the date of the insemination, and shall file the husband's consent with the department of health services, where it shall be kept confidential and in a sealed file except as provided in s. 46.03 (7) (bm). However, the physician's failure to file the consent form does not affect the legal status of father and child ... (Se, sotto la supervisione di un medico autorizzato e con il consenso del marito, una moglie è sottoposta a inseminazione artificiale con sperma donato da un uomo che non è il marito, il marito della madre al momento del concepimento del figlio sarà il padre biologico [si traduce in questo modo l'espressione natural father per evitare equivoci con quella italiana di padre naturale] del figlio concepito. Il consenso del marito deve essere rilasciato per atto scritto firmato da lui e dalla moglie. Il medico certificherà le firme e la data dell'inseminazione, e invierà il consenso



del marito al department of health, dove sarà mantenuto riservato in un archivio segreto, salvo che per quanto previsto all'art. 46.03. Comunque, il mancato invio del consenso del marito da parte del medico non inficia lo *status* legale del padre e del figlio...)], precisando che, a livello federale a seguito della sentenza della Corte federale degli Stati Uniti Obergefell, ma per lo Stato del Wisconsin già con la sentenza definitiva del 2014 Baskin v. Bogan, tutte le norme devono essere lette in senso neutro per quanto riguarda il genere (gender-neutral).

Hanno infine argomentato che, come la perdita, anche l'acquisizione della cittadinanza europea ricade nella sfera del diritto dell'Unione e che quindi le norme che attuino nell'acquisizione della cittadinanza una discriminazione, anche per associazione, motivata dall'orientamento sessuale devono essere disapplicate.

Hanno quindi chiesto che, accertata l'illegittimità del rifiuto, il Tribunale ordinasse la rettificazione dell'anno di nascita, perché vi fosse indicato che il minore era nato a seguito di tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo con consenso prestato da entrambe le ricorrenti.

L'Avvocatura dello Stato, per conto del Sindaco quale Ufficiale del Governo, del Ministro dell'interno e dell'Ufficio territoriale del Governo, premesso che l'atto di matrimonio delle ricorrenti non era trascrivibile in Italia, e che nel nostro ordinamento le ricorrenti non avevano lo *status* di coniugi, ha osservato che il bambino era nato in Italia, sicché il Sindaco era chiamato a formare un atto di nascita e non a trascriverne uno formato all'estero, che non vi era alcun legame biologico tra la madre intenzionale e il bambino, e che la stessa chiedeva di esserne riconosciuta genitrice e non di adottarlo.

Ha pertanto richiamato numerose disposizioni dell'ordinamento italiano che presuppongono la diversità di sesso tra i genitori (e segnatamente gli artt. 231, 243-bis, 250, 269 comma 3 c.c., 5, 6, 8, 9, 11 legge 40/04), concludendo pertanto per l'inapplicabilità diretta degli artt. 8 e 9 della legge 40/04 (osservando che, anche dopo la sentenza della Corte costituzionale 162/2014, l'accesso alla procreazione medicalmente assistita eterologa era consentito solamente in caso di accertata patologia da cui dipendeva la sterilità o infertilità assoluta, fermi i requisiti soggettivi già previsti e quindi anche la diversità di sesso).

Ha ritenuto inconferente il richiamo dell'art. 8 CEDU, che non fonda né un diritto alla prole, né un diritto ad avere due genitori, osservando che non vi è alcuna discriminazione di genere, perché neppure una coppia eterosessuale, che avesse fatto ricorso alla procreazione medicalmente assistita eterologa all'estero in violazione delle disposizioni di legge italiana, potrebbe ottenere la formazione in Italia di un atto di nascita in cui il genitore intenzionale venga indicato come genitore, e che comunque la giurisprudenza della Corte EDU si era sempre riferita all'adozione mentre l'unica volta che si era occupata di divieto di procreazione medicalmente assistita eterologa (S.H. et al. c. Austria) aveva concluso che si trattava di materia controversa, eticamente sensibile, nella quale gli Stati hanno ampio margine di apprezzamento, e il bilanciamento non è lesivo dell'art. 8 della Convenzione: in ogni caso, la contrarietà con la CEDU non consente la disapplicazione. Ha poi argomentato che la tutela del minore non poteva condurre al superamento di un divieto di legge.

Quanto ai profili di diritto internazionale privato, ha argomentato che non si doveva applicare l'art. 33 legge d.i.p. ma l'art. 35, trattandosi di riconoscimento, e che pertanto la capacità del genitore di fare il riconoscimento era regolata dalla legge italiana. Ha osservato che non vi era prova che si dovesse applicare al figlio la legge del Wisconsin e che comunque non era dimostrato che tale legge riconoscesse effettivamente la co-genitorialità alla coppia omosessuale che avesse fatto ricorso alla procreazione medicalmente assistita eterologa. Ha comunque eccepito che una tale legge straniera sarebbe stata comunque contraria all'ordine pubblico (art. 16 legge d.i.p.) e che comunque la sua applicazione sarebbe impedita, ai sensi dell'art. 17 legge d.i.p., perché la normativa italiana aveva carattere di applicazione necessaria. Ha infine osservato che il minore non aveva mai acquisito la cittadinanza europea, sicché era fuori di luogo il richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di perdita di tale cittadinanza. Ha chiesto pertanto il rigetto del ricorso.

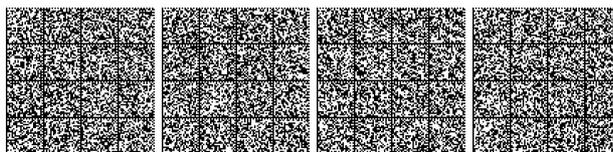
Anche il pubblico ministero si è opposto all'accoglimento del ricorso.

Con provvedimento dell'8 febbraio 2017 il Collegio ha nominato un curatore speciale del minore in persona dell'avv. David Cerri che si è costituito aderendo alla richiesta delle ricorrenti e concludendo per l'accoglimento della domanda.

Ad avviso del Collegio, il diritto interno presuppone che i genitori abbiano sesso diverso, come si desume:

a) da una serie di disposizioni del Codice civile che utilizzano la terminologia di «padre» e «madre», o di «marito» e «moglie», e che comunque modellano la nozione di paternità e di maternità sul dato biologico, e segnatamente:

l'art. 231: «Il marito è padre del figlio concepito o nato durante il matrimonio»;



l'art. 243-bis: «L'azione di disconoscimento di paternità del figlio nato nel matrimonio può essere esercitata dal marito, dalla madre e dal figlio medesimo. Chi esercita l'azione è ammesso a provare che non sussiste rapporto di filiazione tra il figlio e il presunto padre. La sola dichiarazione della madre non esclude la paternità»;

l'art. 250 comma 1: «Il figlio nato fuori del matrimonio può essere riconosciuto, nei modi previsti dall'art. 254, dalla madre e dal padre, anche se già uniti in matrimonio con altra persona all'epoca del concepimento. Il riconoscimento può avvenire tanto congiuntamente quanto separatamente»;

l'art. 269: «La paternità e la maternità possono essere giudizialmente dichiarate nei casi in cui il riconoscimento è ammesso. La prova della paternità e della maternità può essere data con ogni mezzo. La maternità è dimostrata provando la identità di colui che si pretende essere figlio e di colui che fu partorito dalla donna, la quale si assume essere madre. La sola dichiarazione della madre e la sola esistenza di rapporti tra la madre e il preteso padre all'epoca del concepimento non costituiscono prova della paternità»;

b) dall'art. 6 comma 1 legge 184/83: «L'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni» (con riferimento all'adozione legittimante);

c) dall'art. 5 della legge 40/2004: «Fermo restando quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi».

Che il legislatore italiano riconosca la genitorialità solo in relazione a coppie di sesso diverso emerge in trasparenza anche dalla considerazione che il divieto di applicare tecniche di procreazione assistita a coppie dello stesso sesso è presidiato da una sanzione amministrativa di elevatissimo importo (art. 12, comma 2, legge 40/04, con riferimento all'art. 5, disposizione dichiarata in parte illegittima da Corte cost., 162/14, con riferimento alla parziale illegittimità costituzionale del divieto di procreazione assistita eterologa, ma tuttora vigente per questa ipotesi, come si legge, fra l'altro, nella motivazione di Cass., 30 settembre 2016 n. 19599).

Infine, a definitiva chiusura del sistema, deve osservarsi che, ai sensi dell'art. 32-bis legge d.i.p., introdotto dal decreto legislativo 7/17, «Il matrimonio contratto all'estero da cittadini italiani con persona dello stesso sesso produce gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana», e quindi il nostro ordinamento non riconosce, per i cittadini italiani, le conseguenze del matrimonio same-sex contratto all'estero in materia di filiazione.

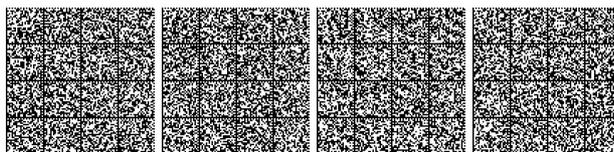
Se è vero che l'art. 1 comma 20 legge 76/2016 prevede «Al solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole “coniuge”, “coniugi” o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184. Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti», la parziale neutralizzazione che si è così ottenuta non sposta i termini del problema. Non soltanto, infatti, la legge ben distingue il matrimonio dall'unione civile, ma dal rinvio restano esclusi, per espressa previsione normativa, in quanto non richiamate, le disposizioni che regolano la paternità e la maternità, quelle che regolano l'affinità, quelle che consentono l'adozione legittimante.

La disposizione in esame, quindi, non fa venire meno, almeno nella materia all'esame del giudice, il carattere non gender-neutral del diritto italiano.

Anzi, dal fatto che la legge 76/2016 non richiama alcuna disposizione del codice civile in materia di paternità e maternità si desume che, nella disciplina positiva della filiazione, il riferimento ai «coniugi», o al «padre» e alla «madre», non può, per legge, essere interpretato fino a ricomprendervi anche le parti dell'unione civile fra persone dello stesso sesso.

Il recente, notorio dibattito parlamentare che ha accompagnato l'approvazione della legge 76/2016, relativo alla possibilità di introdurre nell'ordinamento la c.d. stepchild adoption, ovvero l'adozione del figlio della parte con cui è stata contratta un'unione civile fra persone dello stesso sesso — possibilità, com'è noto, esclusa, salvo il riferimento nell'ultimo periodo del comma 20 al fatto che resti «fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti» che, allo stato del diritto vivente, va all'adozione in casi particolari — non consente di dubitare sulla volontà del legislatore al riguardo.

A tali chiarissimi indici normativi si deve aggiungere il fondamentale dato interpretativo che si evince dalla sentenza della Corte costituzionale n. 138/2010, che, dopo aver sostanzialmente condiviso l'impostazione dei giudici *a quibus* («l'istituto del matrimonio civile, come previsto nel vigente ordinamento italiano, si riferisce soltanto all'unione stabile tra un uomo e una donna. Questo dato emerge non soltanto dalle norme censurate, ma anche dalla disciplina



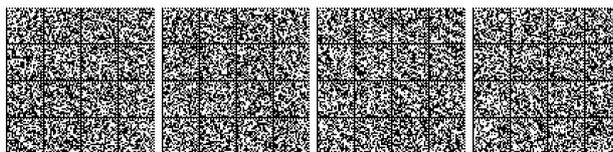
della filiazione legittima (artt. 231 e ss. codice civile e, con particolare riguardo all'azione di disconoscimento, artt. 235, 244 e ss. dello stesso codice), e da altre norme, tra le quali, a titolo di esempio, si può menzionare l'art. 5, primo e secondo comma, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), nonché dalla normativa in materia di ordinamento dello stato civile. In sostanza, l'intera disciplina dell'istituto, contenuta nel codice civile e nella legislazione speciale, postula la diversità di sesso dei coniugi, nel quadro di «una consolidata ed ultramillenaria nozione di matrimonio», come rileva l'ordinanza del Tribunale veneziano. Nello stesso senso è la dottrina, in maggioranza orientata a ritenere che l'identità di sesso sia causa d'inesistenza del matrimonio, anche se una parte parla di invalidità. La rara giurisprudenza di legittimità, che (peraltro, come *obiter dicta*) si è occupata della questione, ha considerato la diversità di sesso dei coniugi tra i requisiti minimi indispensabili per ravvisare l'esistenza del matrimonio (Corte di cassazione, sentenze n. 7877 del 2000, n. 1304 del 1990 e n. 1808 del 1976)), ha anche precisato: «Infatti, come risulta dai citati lavori preparatori, la questione delle unioni omosessuali rimase del tutto estranea al dibattito svoltosi in sede di Assemblea, benché la condizione omosessuale non fosse certo sconosciuta. I costituenti, elaborando l'art. 29 Cost., discussero di un istituto che aveva una precisa conformazione ed un'articolata disciplina nell'ordinamento civile. Pertanto, in assenza di diversi riferimenti, è inevitabile concludere che essi tennero presente la nozione di matrimonio definita dal codice civile entrato in vigore nel 1942, che, come sopra si è visto, stabiliva (e tuttora stabilisce) che i coniugi dovessero essere persone di sesso diverso. In tal senso orienta anche il secondo comma della disposizione che, affermando il principio dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, ebbe riguardo proprio alla posizione della donna cui intendeva attribuire pari dignità e diritti nel rapporto coniugale. Questo significato del precetto costituzionale non può essere superato per via ermeneutica, perché non si tratterebbe di una semplice rilettura del sistema o di abbandonare una mera prassi interpretativa, bensì di procedere ad un'interpretazione creativa. Si deve ribadire, dunque, che la norma non prese in considerazione le unioni omosessuali, bensì intese riferirsi al matrimonio nel significato tradizionale di detto istituto. Non è casuale, del resto, che la Carta costituzionale, dopo aver trattato del matrimonio, abbia ritenuto necessario occuparsi della tutela dei figli (art. 30), assicurando parità di trattamento anche a quelli nati fuori dal matrimonio, sia pur compatibilmente con i membri della famiglia legittima. La giusta e doverosa tutela, garantita ai figli naturali, nulla toglie al rilievo costituzionale attribuito alla famiglia legittima ed alla (potenziale) finalità procreativa del matrimonio che vale a differenziarlo dall'unione omosessuale. In questo quadro, con riferimento all'art. 3 Cost., la censurata normativa del codice civile che, per quanto sopra detto, contempla esclusivamente il matrimonio tra uomo e donna, non può considerarsi illegittima sul piano costituzionale. Ciò sia perché essa trova fondamento nel citato art. 29 Cost., sia perché la normativa medesima non dà luogo ad una irragionevole discriminazione, in quanto le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio».

Il Collegio trae da questa pronuncia conferma del fatto che il diritto italiano, in materia di famiglia, non è affatto gender-neutral e che una tale costruzione non è di per sé costituzionalmente illegittima.

Non soltanto, svolgendo analogo ragionamento, si deve concludere che anche la nozione di genitori come coppia formata da un padre e una madre di sesso opposto risponde a una nozione consolidata e ultramillenaria, ma nella richiamata pronuncia della Corte è anche contenuto un indice argomentativo che corrobora l'interpretazione, laddove si legge che proprio la potenziale finalità procreativa vale a differenziare il matrimonio dall'unione omosessuale (e quindi, a contrario, quest'ultima non è finalizzata alla filiazione).

Sul piano del diritto vivente, deve anche segnalarsi che la Corte di Cassazione, nella fondamentale pronuncia che ha espressamente escluso la contrarietà all'ordine pubblico dell'atto di nascita straniero da cui risulti la nascita di un figlio da due madri (Cass., 19599/2016, cit.) ha espressamente precisato in motivazione: «Il Ministero dell'interno ha ulteriormente obiettato che, riconoscendo l'atto di nascita di (*omissis*), si finirebbe per introdurre in Italia, di fatto e surrettiziamente, la possibilità di trascrivere atti di nascita da persone dello stesso sesso, nonostante l'assenza di una previsione legislativa che lo consenta e regoli la fattispecie. È agevole replicare che il giudizio riguardante la compatibilità con l'ordine pubblico secondo il diritto internazionale privato — è finalizzato non già ad introdurre in Italia direttamente la legge straniera, come fonte autonoma e innovativa di disciplina della materia, ma esclusivamente a riconoscere effetti in Italia ad uno specifico atto o provvedimento straniero relativo ad un particolare rapporto giuridico tra determinate persone».

Neppure confligge con la conclusione il fatto che il diritto vivente abbia ammesso, come si è accennato, l'adozione, ai sensi dell'art. 44 comma 1 lettera *d*) legge 184/83, del figlio della persona dello stesso sesso con cui si ha in corso una relazione sentimentale e di convivenza (Cass., 22 giugno 2016 n. 12962 e successive pronunce di merito). La c.d. adozione non legittimante è infatti un istituto profondamente diverso nei presupposti e negli effetti, e la *ratio* della decisione, come ben illustrato dalla Corte di cassazione, è quella di consentire, nel best interest del minore, il consolidarsi di rapporti affettivi ed educativi già in corso. Per giungere alla conclusione la Corte ha del resto fatto ricorso alla clausola, meno determinata e in un certo senso di chiusura, della lettera *d*) della richiamata disposizione («impossibilità di affidamento preadottivo»).



Conclusivamente, quindi, dal punto di vista del diritto interno appare allo stato escluso che genitori di un figlio possano essere due persone dello stesso sesso.

Non appare quindi fondata la tesi principale delle ricorrenti, secondo cui si applicherebbe anche al loro caso la disciplina posta dagli artt. 8 e 9 della legge 40/04 (art. 8: «I nati a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita hanno lo stato di figli nati nel matrimonio o di figli riconosciuti della coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche medesime ai sensi dell'art. 6»; art. 9: «Qualora si ricorra a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo "in violazione del divieto di cui all'art. 4, comma 3 [limitatamente a queste parole la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione]" il coniuge o il convivente il cui consenso è ricavabile da atti concludenti non può esercitare l'azione di disconoscimento della paternità nei casi previsti dall'art. 235, primo comma, numeri 1) e 2), del codice civile, né l'impugnazione di cui all'art. 263 dello stesso codice. 2. La madre del nato a seguito dell'applicazione di tecniche di procreazione medicalmente assistita non può dichiarare la volontà di non essere nominata, ai sensi dell'art. 30, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396. 3. In caso di applicazione di tecniche di tipo eterologo in violazione del divieto di cui all'art. 4, comma 3, il donatore di gameti non acquisisce alcuna relazione giuridica parentale con il nato e non può far valere nei suoi confronti alcun diritto né essere titolare di obblighi»).

Va rammentato che, nel sistema originario della legge, le tecniche eterologhe erano rigidamente vietate.

L'art. 8 si occupava quindi della sola fecondazione omologa, stabilendo che, in caso di consenso alla procreazione medicalmente assistita ai sensi dell'art. 6, i nati avevano lo stato di figli legittimi (ora: nati nel matrimonio), se la coppia era sposata, o altrimenti di figli riconosciuti.

Per le coppie sposate la filiazione risultava automaticamente (in conformità, del resto, alla presunzione posta dall'art. 231 c.c.).

Per le coppie non sposate era generalmente ritenuto che il consenso ritualmente espresso tenesse luogo del riconoscimento: sebbene risulti espressa anche l'opinione contraria, tale interpretazione, oltre che aderente alla lettera della legge che collega lo *status* al consenso, è l'unica coerente con la *ratio* di tutela del nascituro sottesa alla disposizione, dato che, se fosse necessario un autonomo riconoscimento, che dovrebbe intervenire dopo la nascita, e quindi a distanza di tempo dall'espressione del consenso, sarebbe possibile operare una respiscenza semplicemente negando il riconoscimento e rendendo quindi obbligata la dichiarazione giudiziale di paternità (che, trattandosi di tecnica omologa, sarebbe astrattamente possibile).

Se lo *status* di figli legittimi (ora: nati nel matrimonio) o riconosciuti era attribuito dalla legge in conseguenza del consenso, anche se la legge non lo esplicitava, è agevole ricavare in via interpretativa che, nei casi regolati dall'art. 8, non è ammessa una successiva azione di disconoscimento di paternità o di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità. Se si ammette che il figlio nato da tecniche di procreazione medicalmente assistita consentita da una coppia non sposata ha per legge lo *status* di figlio riconosciuto per il solo fatto della nascita e del consenso espresso, senza necessità di un autonomo riconoscimento, l'impugnazione per difetto di veridicità non sarebbe del resto comunque possibile, per inesistenza dell'oggetto.

L'art. 9 comma 1, invece, si occupava della sola fecondazione eterologa, come si è detto vietata, stabilendo che, qualora alla tecnica vietata si fosse egualmente dato corso, il coniuge o il convivente che vi avevano dato consenso, anche per atto concludente, non potevano esercitare l'azione di disconoscimento della paternità o di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità. Il successivo comma 2, applicabile anche alla fecondazione omologa, disponeva che la madre del nato in esito a tecniche di procreazione medicalmente assistita non potesse esercitare il proprio diritto di non essere nominata.

La disposizione dell'art. 9 comma 1 era quindi profondamente diversa da quella dell'art. 8: non attribuiva direttamente alcuno *status* al figlio, ma si limitava a precludere la possibilità giuridica di contestare la paternità, non consentendo, a tutela del nascituro, la respiscenza rispetto al consenso già espresso.

Se la coppia era sposata, il figlio nato dalle tecniche eterologhe era figlio del marito in forza della presunzione posta dall'art. 231 c.c.

Se invece la coppia non era sposata, è giocoforza concludere che, in questo caso, occorresse un espresso riconoscimento del genitore, se solo si considera che (a) la disposizione che prevede l'equipollenza del consenso al riconoscimento è sicuramente eccezionale e insuscettibile di interpretazione analogica, (b) il consenso poteva essere espresso anche per atto concludente, ma in tal caso non poteva essere esibito all'Ufficiale dello Stato civile, (c) anche se fosse stato esibito un consenso redatto per iscritto, si sarebbe trattato comunque di un consenso invalido perché contrario a norma imperativa, presidiata anche da sanzioni amministrative.



La Corte costituzionale, con la sentenza 162/14, ha dichiarato illegittimi gli artt. 1 e 4 della legge 40/04 nella parte in cui non ammettono il ricorso a tecniche eterologhe qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili. Ha pertanto dichiarato l'illegittimità anche dell'art. 9 comma 1 limitatamente alle parole «in violazione del divieto di cui all'art. 4 comma 3».

A seguito di tale modifica, tuttavia, il divieto del ricorso a tecniche eterologhe è venuto meno soltanto in caso di diagnosi di una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute e irreversibili.

L'art. 8, che disciplinava, nell'impianto originario della legge, la sola procreazione medicalmente assistita omologa, perchè era la sola consentita, si deve quindi oggi interpretare nel caso che disciplini anche la procreazione medicalmente assistita eterologa compiuta legittimamente, perchè vi è stata diagnosi di patologia che causa sterilità o infertilità assolute e irreversibili. La disposizione fa infatti rinvio al consenso espresso ai sensi dell'art. 6, che a sua volta menziona come soggetti destinatari dell'informazione quelli previsti dall'art. 5, che a sua volta tiene fermo l'art. 4 comma 1, e rende così evidente che gli effetti giuridici previsti dall'art. 8 presuppongono una procreazione medicalmente assistita compiuta in conformità, oggettiva e soggettiva, alle norme della legge.

Diversamente da quanto argomenta parte ricorrente, non si tratta, quindi, di una disposizione che regola soltanto la forma del consenso espresso in Italia, ma di una disposizione che, attraverso i plurimi rinvii che si sono sopra indicati, prevede (tra l'altro) l'equipollenza al solo riconoscimento del solo consenso espresso in presenza dei presupposti soggettivi e oggettivi posti dalla legge.

Con tali premesse, il Collegio non ritiene che si possa dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 40/04 nella parte in cui non attribuisce di diritto al bambino nato da procreazione medicalmente assistita lo *status* di figlio riconosciuto del coniuge o del convivente che vi abbia consentito.

In particolare, alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza 138/10, sembra di doversi escludere un contrasto con l'art. 29, Cost., mentre l'art. 30, Cost., tutela la filiazione, ma non consente certo di ritenere costituzionalmente obbligato il riconoscimento di qualsiasi rapporto di filiazione non biologica astrattamente ipotizzabile.

Analogamente, l'art. 2 tutela i diritti dell'uomo all'interno delle formazioni sociali, ma non se ne può dedurre la necessaria parificazione di formazioni sociali di tipo nuovo a quelle preesistenti.

Le ricorrenti sembrano ritenere che un'interpretazione dell'art. 8 della legge 40/04 nel caso di escludere la filiazione della ricorrente madre intenzionale contrasti con gli artt. 8 e 14 della CEDU.

Per vero, la Corte EDU ha ritenuto che non contrasti con gli artt. 8 e 14 della Convenzione consentire il ricorso alla procreazione medicalmente assistita alle sole coppie eterosessuali infertili (Gas e Dubois c. Francia), mentre in generale, quando si è occupata dei diritti delle coppie dello stesso sesso, ha dimostrato cautela su materie che coinvolgono temi eticamente sensibili o diritti di terzi.

È pur vero che la Corte ha affermato nella pronuncia X et al. c. Austria che contrasta con gli artt. 8 e 14 della Convenzione la normativa che non consente l'adozione del figlio del convivente dello stesso sesso, se l'adozione sarebbe consentita al convivente di sesso diverso.

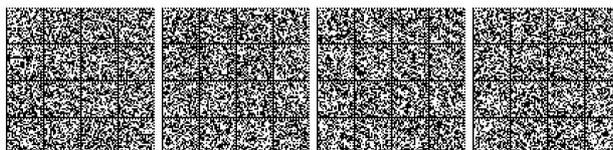
Tuttavia, il principio di parità di accesso che si trae da tale pronuncia non sembra al Collegio potersi applicare al caso di specie.

Da un lato, come si è detto, secondo l'interpretazione che si è sopra data dell'art. 8, il consenso che tiene luogo del riconoscimento è quello che risponde, anche dal punto di vista del contenuto, e in forza dei rinvii a catena che si sono esaminati, ai requisiti posti dagli artt. 4 comma 1 e 5 della legge. Da questo punto di vista, quindi, il sesso del convivente non è dirimente, perchè, se anche la coppia fosse formata da persone di sesso diverso, non ci si troverebbe di fronte a infertilità o sterilità irreversibili e patologiche, e quindi si sarebbe comunque al di fuori dello schema legale.

Dall'altro lato, in quanto la legge italiana non consente la procreazione medicalmente assistita con tecnica eterologa se non alle coppie eterosessuali che in conseguenza di una patologia si trovino in condizione di infertilità o sterilità irreversibili, il ricorso a una tale tecnica al di fuori di tale condizione, sia per le coppie omosessuali, sia per le coppie eterosessuali, non costituisce oggetto di un diritto garantito dall'ordinamento, ma, come osserva la difesa erariale, conseguenza di una violazione di legge, in rapporto alla quale non sembra potersi porre alcuna questione di parità di accesso.

Ora, ai sensi dell'art. 449 c.c. «I registri dello stato civile sono tenuti in ogni comune in conformità delle norme contenute nella legge sull'ordinamento dello stato civile».

La legge sull'ordinamento dello stato civile, come è noto, è stata abrogata nell'ambito di un intervento di delegificazione; il riferimento deve leggersi, oggi, al decreto del Presidente della Repubblica 396/00, e segnatamente all'art. 29 secondo cui «Nell'atto di nascita sono indicati il luogo, l'anno, il mese, il giorno e l'ora della nascita, le generalità, la cittadinanza, la residenza dei genitori del figlio nato nel matrimonio nonché di quelli che rendono la dichiarazione di



riconoscimento del figlio nato fuori del matrimonio e di quelli che hanno espresso con atto pubblico il proprio consenso ad essere nominati, il sesso del bambino e il nome che gli viene dato ai sensi dell'art. 35». Si consideri, inoltre, che uno dei genitori è la «puerpera» (arg. ex art. 30), laddove «il riconoscimento di un figlio nascituro può essere fatto dal padre. o contestualmente a quello della gestante o dopo il riconoscimento di quest'ultima e la prestazione del suo consenso, ai sensi dell'art. 250, terzo comma, del codice civile» (art. 44).

Dato che, come si è detto, il diritto interno ammette come genitori solamente persone di sesso diverso, l'atto di nascita deve quindi indicare un padre e una madre.

La conclusione non è affatto contrastata dall'esistenza di noti precedenti giurisprudenziali (fra cui Cass., 19599/16, cit.) che hanno consentito la trascrizione di atti di nascita stranieri in cui due persone dello stesso sesso venivano indicate come genitori.

Come si è detto, la Corte di cassazione ha precisato (Cass., 19599/16, cit.) che in tal caso si tratta esclusivamente di riconoscere effetti in Italia ad uno specifico atto o provvedimento straniero relativo ad un particolare rapporto giuridico tra determinate persone. Dovendosi dare ingresso in Italia a un atto straniero, il giudice è chiamato soltanto a valutare se sia compatibile con l'ordine pubblico, e non con l'ordine pubblico interno, ma con l'ordine pubblico internazionale.

Cass., 19599/16, cit., sul punto, ha affermato i seguenti principi di diritto: «il giudice italiano, chiamato a valutare la compatibilità con l'ordine pubblico dell'atto di stato civile straniero (nella specie, dell'atto di nascita), i cui effetti si chiede di riconoscere in Italia, a norma della legge n. 218 del 1995, artt. 16, 64 e 65, e decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000, art. 18, deve verificare non già se l'atto straniero applichi una disciplina della materia conforme o difforme rispetto ad una o più norme interne (seppure imperative o inderogabili), ma se esso contrasti con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, desumibili dalla Carta costituzionale, dai Trattati fondativi e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo... il riconoscimento e la trascrizione nei registri dello stato civile in Italia di un atto straniero, validamente formato in Spagna, nel quale risulti la nascita di un figlio da due donne — in particolare, da una donna italiana (indicata come madre B) che ha donato l'ovulo ad una donna spagnola (indicata come madre A) che l'ha partorito, nell'ambito di un progetto genitoriale realizzato dalla coppia, coniugata in quel paese — non contrastano con l'ordine pubblico per il solo fatto che il legislatore nazionale non preveda o vieti il verificarsi di una simile fattispecie sul territorio italiano, dovendosi avere riguardo al principio, di rilevanza costituzionale primaria, dell'interesse superiore del minore, che si sostanzia nel suo diritto alla continuità dello *status filiationis*, validamente acquisito all'estero (nella specie, in un altro paese della UE)... l'atto di nascita straniero (valido, nella specie, sulla base di una legge in vigore in un altro paese della UE) da cui risulti la nascita di un figlio da due madri (per avere l'una donato l'ovulo e l'altra partorito), non contrasta, di per sé, con l'ordine pubblico per il fatto che la tecnica procreativa utilizzata non sia riconosciuta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 40 del 2004, la quale rappresenta una delle possibili modalità di attuazione del potere regolatorio attribuito al legislatore ordinario su una materia, pur eticamente sensibile e di rilevanza costituzionale, sulla quale le scelte legislative non sono costituzionalmente obbligate... in tema di PMA, la fattispecie nella quale una donna doni l'ovulo alla propria partner (con la quale, nella specie, è coniugata in Spagna) la quale partorisca, utilizzando un gamete maschile donato da un terzo ignoto, non costituisce un'ipotesi di maternità surrogata o di surrogazione di maternità ma un'ipotesi di genitorialità realizzata all'intento della coppia, assimilabile alla fecondazione eterologa, dalla quale si distingue per essere il feto legato biologicamente ad entrambe le donne registrate come madri in Spagna (per averlo l'una partorito e per avere l'altra trasmesso il patrimonio genetico)... la regola secondo cui è madre colei che ha partorito, a norma dell'art. 269 c.c., comma 3, non costituisce un principio fondamentale di rango costituzionale, sicché è riconoscibile in Italia l'atto di nascita straniero dal quale risulti che un bambino, nato da un progetto genitoriale di coppia, è figlio di due madri (una che l'ha partorito e l'altra che ha donato l'ovulo), non essendo opponibile un principio di ordine pubblico desumibile dalla suddetta regola».

Sostanzialmente conforme è Cass., 15 giugno 2017 n. 14878, intervenuta in corso di causa.

Alla luce di tale importante pronuncia della Corte di cassazione, che il Collegio condivide e che fa propria, e di altre pronunce di merito che hanno affermato principi simili (App. Torino, 29 ottobre 2014, confermata dalla pronuncia di legittimità sopra richiamata; App. Trento, 23 febbraio 2017, a proposito di un atto di nascita straniero in cui erano indicati due padri) si deve concludere che la contrarietà all'ordine pubblico della normativa straniera che consente di stabilire una filiazione con due genitori dello stesso sesso non sussiste.

Non è invece pertinente il richiamo, nelle difese erariali, a Cass., 11 novembre 2014 n. 24001, che riguarda un caso di maternità surrogata.

La parte erariale ha sostenuto che il principio enucleato da Cass., 19599/16, cit., non si potrebbe applicare al caso di specie perché, nel caso esaminato dalla Suprema Corte, una delle madri aveva donato l'ovulo e l'altra aveva partorito, e quindi entrambe avevano un legame non meramente intenzionale con il figlio.



La questione appare comunque, agli odierni fini, irrilevante: non si discute, infatti, della contrarietà all'ordine pubblico internazionale della genitorialità intenzionale; l'argomentazione della Corte di cassazione fa effettivamente leva sul contributo che entrambe le madri hanno dato alla nascita del figlio, ma per escludere la riconducibilità della fattispecie a quella della maternità surrogata; quel che oggi rileva è che, secondo la Corte di Cassazione, seguita sul punto da svariati giudici di merito, di per sé non contrasta con l'ordine pubblico internazionale la legge straniera che consente a due persone del medesimo sesso di essere genitori di un figlio (in caso contrario, la Suprema Corte non avrebbe dovuto neppure procedere nell'analisi).

Giova osservare che Cass., 14878/17, cit., ha affermato il medesimo principio in una fattispecie in cui, a quanto si evince dalla narrativa, vi erano una madre gestazionale e biologica e una madre intenzionale che non aveva alcun legame genetico con il minore.

D'altra parte, si è detto che App. Trento ha recentemente escluso che contrasti con l'ordine pubblico internazionale l'atto di nascita straniero che indica come genitori due padri, ed è ovvio che, in una simile fattispecie, la cooperazione di entrambi alla nascita non è neppure ipotizzabile.

Tuttavia, la questione che si pone oggi all'attenzione del Collegio è molto diversa.

Mentre in tutti i precedenti noti si discuteva della trascrizione di un atto di nascita formato all'estero, in cui erano indicati due genitori del medesimo sesso, nel presente caso si discute, per la prima volta a quanto consta, della possibilità di formare in Italia un atto di nascita in cui siano indicati due genitori del medesimo sesso.

A opinione del Collegio, la formazione dell'atto di nascita è regolata da norme che non disciplinano direttamente i rapporti fra privati, ma disciplinano l'attività della pubblica amministrazione, e si debbono ritenere di applicazione necessaria.

Come è noto, ai sensi dell'art. 17 legge d.i.p., «è fatta salva la prevalenza sulle disposizioni che seguono delle norme italiane che, in considerazione del loro oggetto e del loro scopo, debbono essere applicate nonostante il richiamo alla legge straniera».

Mancando un criterio preciso per individuare, salvo che nei casi in cui la disposizione preveda espressamente di volersi applicare anche ai rapporti che presentano carattere di estraneità, quali siano le norme di applicazione necessaria, gli interpreti fanno di solito riferimento all'oggetto e allo scopo della disposizione.

In particolare, la Corte di cassazione ha affermato, in una delle rare occasioni in cui ha dato un'esplicita definizione dell'istituto, che si tratta delle norme «(definite sovente lois de police) spazialmente condizionate e funzionalmente autolimitate — e perciò solo destinate ad applicarsi nonostante il richiamo alla legge straniera —, quali, tra le altre, le leggi fiscali, valutarie, giuslavoristiche, ambientali» (Cass., ss. uu., 5 luglio 2011 n. 14650, in motiv.).

Ora, le leggi che disciplinano l'attività della pubblica amministrazione sembrano per loro natura spazialmente condizionate e funzionalmente autolimitate, in quanto regolano gli atti compiuti dall'organo dello Stato-apparato, che non può applicare, nella propria azione amministrativa, disposizioni straniere.

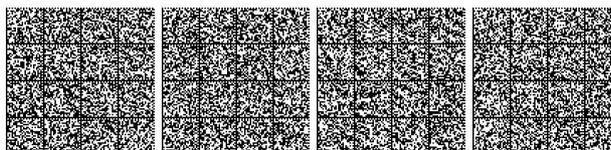
D'altra parte, anche se gli interpreti più recenti hanno apparentemente svalutato un tradizionale criterio che le riconduceva al diritto pubblico, è pur vero che, in senso stretto, le norme di applicazione necessaria sono pur sempre norme privatistiche. Applicando una tale nozione, il problema non si porrebbe neppure, e sarebbe ontologicamente escluso che un organo dello Stato possa formare un atto in conformità a una legge straniera.

Conforta il Collegio in questo convincimento il fatto che la stessa Corte di cassazione, nella già più volte richiamata sentenza 19599/16, abbia affermato, senza neppure svolgere un particolare approfondimento sul punto, come se considerasse la questione scontata: «Nel presente giudizio, infatti, non si tratta di verificare la conformità alla legge italiana della legge spagnola, in base alla quale è stato formato all'estero l'atto di nascita di un bambino da due madri, essendo evidente la difformità delle rispettive discipline: la legge italiana non consente alle nostre autorità di formare un atto di nascita del genere».

La legge italiana, dunque, secondo il giudice di legittimità, non consente alle nostre autorità di formare un atto di nascita in cui siano indicati due genitori dello stesso sesso.

Non giova in senso contrario osservare che è possibile (e anzi, dopo la sentenza della Corte di Giustizia 2 ottobre 2003 in C-148/02, Garcia Avello, doveroso) formare un atto di nascita attribuendo al neonato il cognome che gli spetta sulla base della sua legge nazionale, e non sulla base della legge interna, anche nei casi di doppia cittadinanza.

Sembra appena il caso di osservare che i due casi non sono comparabili: nell'uno si tratta di formare un atto di nascita in cui viene attribuito un cognome invece che un altro, ma quindi sostanzialmente rispondente alla fattispecie dell'atto di nascita come regolato dalla legge italiana, nell'altro si tratta di formare un atto di nascita in cui, anziché un padre e una madre, sono indicati due padri o due madri, e quindi divergente rispetto alla fattispecie dell'atto di nascita come regolato dalla legge italiana; o, se si preferisce, nell'un caso la legge straniera viene in considerazione per il contenuto dell'atto, nell'altro verrebbe in considerazione per la sua struttura.



Analogamente, non contraddice l'argomentazione il fatto che, a quanto affermano le ricorrenti, le istruzioni del Ministero dell'interno prevedano che, quando si forma l'atto di nascita di un bambino nato da genitori stranieri, si recepiscano le indicazioni dei dichiaranti quanto allo *status* di figlio legittimo o nato fuori del matrimonio, visto che, anche in questo caso, l'atto di nascita che viene così formato è coerente con la struttura prevista dall'ordinamento italiano per gli atti di nascita.

E, più in radice, per quanto sopra si è detto, non appare possibile affermare che la legge italiana consenta di stabilire la filiazione qualora alla procreazione medicalmente assistita eterologa faccia ricorso una coppia same-sex, almeno per il genitore intenzionale.

Ciò posto, resta da valutare la possibilità che, come sostenuto dalle ricorrenti, il giudice possa disapplicare la disposizione interna.

Ad avviso del Collegio, questa possibilità non sussiste.

In materia di cittadinanza europea, è ancora valido l'insegnamento della Corte di Giustizia (7 luglio 1992, in C-369/90, Micheletti) secondo cui «La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario. Non spetta, invece, alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato».

Se è vero che la sentenza Micheletti interviene in una fattispecie in cui la cittadinanza di un altro stato già sussisteva, in linea assolutamente teorica il medesimo principio si dovrebbe applicare anche al caso in cui i requisiti ulteriori siano posti per l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro e quindi della cittadinanza europea.

Nel caso di specie, tuttavia, la legge italiana non pone alcun requisito ulteriore rispetto alla filiazione per l'acquisto della cittadinanza europea.

Si discute, infatti, dello stabilimento della filiazione, che è un presupposto dell'acquisto della cittadinanza, e non direttamente della cittadinanza, che, come è pacifico, laddove la maternità della ricorrente genitrice intenzionale fosse riconosciuta, sarebbe acquisita senz'altro dal figlio.

L'argomento, cioè, prova troppo.

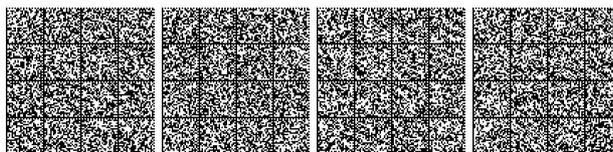
Dato che la cittadinanza si acquista anche per matrimonio, se ne dovrebbe concludere che, prima dell'introduzione dell'art. 1 comma 20 legge 76/2016 in forza del quale anche l'unione civile fra persone dello stesso sesso consente l'acquisizione della cittadinanza, il divieto di matrimonio fra persone dello stesso sesso fosse contrario al diritto europeo perché non consentiva l'acquisizione della cittadinanza europea al cittadino straniero che intendesse celebrare matrimonio con un cittadino italiano dello stesso sesso; ma una tale conclusione appare del tutto inaccettabile e comunque si deve escludere anche alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale.

Ciò detto, deve osservarsi che il minore è cittadino statunitense: la cittadinanza statunitense non è contestata, ma la si può comunque stabilire sulla base della section 301 (g) dell'INA secondo cui «The following shall be nationals and citizens of the United States at birth: (...) a person born outside the geographical limits of the United States and its outlying possessions of parents one of whom is an alien, and the other a citizen of the United States who, prior to the birth of such person, was physically present in the United States or its outlying possessions for a period or periods totaling not less than five years, at least two of which were after attaining the age of fourteen years» [«I seguenti soggetti avranno la cittadinanza e la nazionalità degli Stati Uniti alla nascita: (...) una persona nata fuori dai confini degli Stati Uniti e dei suoi possedimenti esterni da genitori di cui uno sia uno straniero, e l'altro un cittadino degli Stati Uniti che, prima della nascita di tale persona, era stato fisicamente presente negli Stati Uniti o nei suoi possedimenti esterni per un periodo, o più periodi, ammontanti in totale a non meno di cinque anni, di cui almeno due dopo aver raggiunto l'età di quattordici anni»; il prosieguo della disposizione presenta condizioni ulteriori che non sono di interesse in causa].

In particolare, la madre gestazionale è nata in Illinois, ha contratto matrimonio all'età di 41 anni con la madre intenzionale in Illinois, e si deve presumere, quindi, fino a prova contraria, che, fra le due date, sia rimasta sul territorio degli Stati Uniti.

Assodato, quindi, che il minore è cittadino statunitense, non è contestato che l'ultimo domicilio della madre gestazionale si trovasse nello stato del Wisconsin e anzi che la stessa conservi il domicilio in tale Stato avendo provato l'iscrizione alle liste elettorali del Wisconsin.

Come è noto, in common law il domicilio si mantiene in un luogo anche se ci si trasferisce a vivere altrove, anche per un tempo lungo, purché in quel luogo si conservi l'intenzione di fare ritorno [«Bouvier defines domicile as that place where a man has his true, fixed, and permanent home and principal establishment, and to which he has the intention of returning whenever he is absent therefrom» («Bouvier definisce il domicilio come quel luogo dove un



uomo ha la sua dimora autentica, fissa e permanente e il suo principale stabilimento, e a cui ha l'intenzione di ritornare ogniqualvolta ne sia assente»: *Stine v. Moore*, 213 F.2d 446 (5th Cir. 1954); si veda anche, per quanto possa essere di interesse, *Mas v. Perry*, 489 F.2d 1396 (5th Cir.), secondo la quale la donna sposata con una persona straniera non perde il proprio domicilio originario].

D'altra parte, il figlio minore ha il domicilio dei genitori [«Domicile is established for adults by physical presence in a place combined with intent to remain there. *Holyfield*, 490 US at 48, 109 SCt at 1608, 104 LEd2d 29 (citing *Texas v. Florida*, 306 U.S. 398, 424, 59 SCt 563, 576, 83 LEd 817 (1939)). A minor takes the domicile of his parents. *Id.*» (Il domicilio è stabilito per gli adulti in base alla presenza fisica in un luogo combinata con l'intenzione di rimanervi. *Holyfield*, 490 US at 48, 109 SCt at 1608, 104 LEd2d 29 (citando *Texas v. Florida*, 306 U.S. 398, 424, 59 SCt 563, 576, 83 LEd 817 (1939)). Un minore prende il domicilio dei suoi genitori. *Id.*): In *Re the Matter of J.D.M.C.*, 2007 SD 97].

Ai sensi dell'art. 18 comma 1 legge d.i.p., in quanto l'ordinamento degli Stati Uniti d'America è plurilegislativo, si deve far riferimento, com'è noto, alla legge dello Stato del domicilio, che costituisce la residenza legale.

Ora, ai sensi dell'art. 33 legge d.i.p. «1. Lo stato di figlio è determinato dalla legge nazionale del figlio o, se più favorevole, dalla legge dello Stato di cui uno dei genitori è cittadino, al momento della nascita. 2. La legge individuata ai sensi del comma 1 regola i presupposti e gli effetti dell'accertamento e della contestazione dello stato di figlio; qualora la legge così individuata non permetta l'accertamento o la contestazione dello stato di figlio si applica la legge italiana. 3. Lo stato di figlio, acquisito in base alla legge nazionale di uno dei genitori, non può essere contestato che alla stregua di tale legge; se tale legge non consente la contestazione si applica la legge italiana. 4. Sono di applicazione necessaria le norme del diritto italiano che sanciscono l'unicità dello stato di figlio», mentre, ai sensi dell'art. 35 legge d.i.p., «1. Le condizioni per il riconoscimento del figlio sono regolate dalla legge nazionale del figlio al momento della nascita, o se più favorevole, dalla legge nazionale del soggetto che fa il riconoscimento, nel momento in cui questo avviene; se tali leggi non prevedono il riconoscimento si applica la legge italiana 2. La capacità del genitore di fare il riconoscimento è regolata dalla sua legge nazionale. 3. La forma del riconoscimento è regolata dalla legge dello Stato in cui esso è fatto o da quella che ne disciplina la sostanza».

Ora, come si è detto, la legge del Wisconsin, e in particolare la section 891.40 (rubricato artificial insemination, inseminazione artificiale) dei Wisconsin Statutes che si è sopra trascritto, prevede che il marito, tale al tempo del concepimento, della donna che ha fatto ricorso alla procreazione medicalmente assistita eterologa, se ha espresso consenso per iscritto, sia [equiparato al] padre biologico.

Occorre precisare che la section 891.40 non è una norma processuale: anche se il chapter 891 è rubricato presumptions (presunzioni), e la sezione in cui è inserito Provisions Common to Actions and Proceedings in All Courts (disposizioni comuni alle azioni e ai procedimenti davanti a tutti i tribunali), si tratta evidentemente di una disposizione di contenuto sostanziale, che fonda la paternità giuridica istituendo una *factio iuris* di paternità biologica.

Ora, nel diritto statunitense, e in particolare nel diritto del Wisconsin, le disposizioni debbono essere gender-neutral e la parola husband (marito) deve quindi essere interpretata nel senso di spouse (coniuge).

In particolare, si vedano i precedenti *Wolf v. Walker* («It is DECLARED that art. XIII, § 13 of the Wisconsin Constitution violates plaintiffs' fundamental right to marry and their right to equal protection of laws under the Fourteenth Amendment to the United States Constitution. Any Wisconsin statutory provisions, including those in Wisconsin Statutes chapter 765, that limit marriages to a "husband" and a "wife," are unconstitutional as applied to same-sex couples»: «si dichiara che l'art. XIII, § 13 della Costituzione del Wisconsin viola il diritto fondamentale degli attori a sposarsi e il loro diritto alla pari protezione giuridica, tutelato dal Quattordicesimo Emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti. Ogni disposizione legislativa del Wisconsin, incluse quelle del chapter 765 dei Wisconsin Statutes, che limiti il matrimonio a un "marito" e a una "moglie", è incostituzionale se applicata a coppie dello stesso sesso») e, nello specifico, *Torres v. Seemeyer*, 207 F. Supp. 3d 905 - Dist. Court, WD Wisconsin 2016 («It is DECLARED that the Wisconsin Department of Health Services's practice before May 2, 2016 of enforcing Wis. Stat § 891.40(1) against female married couples but not different-sex couples is unconstitutional. The department is directed to construe Wis. Stat. § 891.40(1) in gender-neutral terms. In particular, the word "husband" in § 891.40(1) should be construed to mean "spouse."»: «si dichiara che la prassi del Dipartimento dei Servizi Sanitari del Wisconsin, prima del 2 maggio 2016, di applicare il § 891.40(1) degli Wis. Stat. in danno di coppie di donne sposate ma non di sesso differente è incostituzionale. Al dipartimento viene ordinato di interpretare il § 891.40(1) degli Wis. Stat. in termini neutri quanto al genere. In particolare, la parola "marito" nel § 891.40(1) dovrebbe essere interpretata nel senso di "coniuge"»).

A livello federale, deve farsi dapprima richiamo del notissimo precedente *Obergefell v. Hodges*, con cui la Corte Suprema degli Stati Uniti ha riconosciuto il diritto al matrimonio delle coppie dello stesso sesso.



Infine, la Corte Suprema ha deciso, nella sentenza *Pavan v. Smith*, 582 U.S. — (2017): «...when an opposite-sex couple conceives a child by way of anonymous sperm donation — just as the petitioners did here — state law requires the placement of the birth mother’s husband on the child’s birth certificate.. And that is so even though (as the State concedes) the husband “is definitively not the biological father” in those circumstances... Arkansas has thus chosen to make its birth certificates more than a mere marker of biological relationships: the State uses those certificates to give married parents a form of legal recognition that is not available to unmarried parents. Having made that choice, Arkansas may not, consistent with *Obergefell*, deny married same-sex couples that recognition» («...quando una coppia di sesso diverso concepisce un figlio attraverso una donazione anonima di seme — come hanno fatto gli odierni ricorrenti — il diritto dello Stato prevede l’inserimento del marito della madre biologica sul certificato di nascita del figlio... e ciò avviene anche se (come lo Stato riconosce) il marito in tali casi “sicuramente non è il padre biologico”... L’Arkansas ha così scelto di fare dei suoi certificati di nascita qualcosa di più che semplici indicatori di relazioni biologiche: lo Stato usa questi certificati per dare ai genitori sposati una forma di riconoscimento legale che non è disponibile per i genitori non sposati. Avendo fatto questa scelta, l’Arkansas non può, in coerenza con la sentenza *Obergefell*, negare questo riconoscimento a coppie sposate dello stesso sesso»).

La parte pubblica aveva inizialmente sostenuto che le norme di conflitto consentirebbero al giudice italiano di applicare la legge straniera, ma non anche la giurisprudenza straniera: ma l’eccezione è manifestamente infondata.

È principio fondamentale del diritto internazionale privato che le norme di rinvio conducono all’ordinamento straniero nel suo complesso, e quindi anche all’interpretazione che ne danno i giudici di quell’ordinamento: anzi, secondo una nota formula, il giudice, quando applica il diritto straniero, deve considerare se stesso come se avesse sede in quel paese. La distinzione, poi, perde quasi completamente il proprio significato quando l’ordinamento richiamato sia di common law, come è quello statunitense.

Non ha poi fondamento la tesi della parte erariale secondo cui le sentenze straniere non potrebbero essere utilizzate dal giudice, perché non sono state sottoposte allo scrutinio di cui all’art. 65 legge d.i.p.: a prescindere da ogni altra considerazione, tale scrutinio riguarda infatti la possibilità di portare a esecuzione la sentenza straniera quanto al suo comando concreto, vale a dire la sua concreta incidenza sui rapporti giuridici controversi, ma non ha nulla a che vedere con la possibilità di tener conto della giurisprudenza straniera come elemento costitutivo del diritto vivente straniero.

Secondo la legge del Wisconsin, quindi, la madre intenzionale, che, per l’ordinamento statunitense, è sposata con la madre gestazionale, e ha dato per iscritto il proprio consenso alla procreazione medicalmente assistita, è genitore del minore.

Non ha pregio l’osservazione della parte pubblica secondo cui, per l’ordinamento italiano, le ricorrenti non sono sposate: nel momento in cui il giudice deve valutare se, per l’ordinamento statunitense, la ricorrente di cittadinanza italiana è madre del minore, deve considerare che, per tale ordinamento, le ricorrenti sono coniugi.

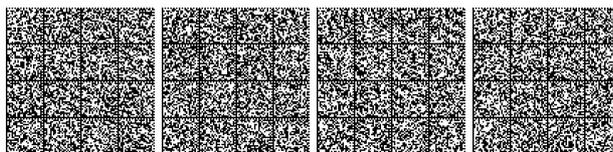
Per quanto si è sopra detto, alla luce del diritto vivente (e in particolare di Cass., 19599/16, cit.), si deve escludere che l’applicazione della legge del Wisconsin sia contraria all’ordine pubblico internazionale.

Appare il caso di precisare che il giudizio sulla contrarietà all’ordine pubblico della legge straniera non è diverso a seconda che si tratti di recepire un atto straniero, o di fare diretta applicazione della legge straniera. La distinzione introdotta dalla Corte di cassazione nel rimarcare che le autorità italiane non potrebbero formare un siffatto atto di nascita rileva infatti sotto un altro profilo, come si illustrerà oltre.

Ciò significa che, da un lato, se, ai sensi della legge del Wisconsin, può stabilirsi alla nascita la filiazione tra il minore e la madre intenzionale, questo stabilimento è rilevante per il diritto italiano; dall’altro, la madre intenzionale può invocare la legge del Wisconsin, quale legge nazionale del figlio, per operare il riconoscimento.

Sembra il caso di rilevare, anche in relazione alle eccezioni della parte erariale, che (a) il riferimento alle norme di diritto internazionale privato è pertinente, perché la fattispecie presenta caratteri di estraneità, in quanto il figlio è cittadino statunitense, come lo è il genitore che è menzionato come tale nell’atto; (b) la nazionalità italiana dell’altro genitore non preclude l’efficacia del riconoscimento, perché l’art. 35 comma 2 legge d.i.p., nel prevedere che la capacità del genitore di effettuare il riconoscimento è regolata dalla sua legge nazionale, si riferisce alla capacità di agire, mentre il comma 1 del medesimo art. 35 rinvia, per le condizioni del riconoscimento, alla legge nazionale del figlio; la conclusione appare del resto ovvia anche alla luce del secondo periodo dell’art. 20 legge d.i.p. secondo cui le condizioni speciali di capacità sono disciplinate dalla legge del rapporto.

Non può poi condividersi la posizione della parte erariale, laddove sembra ritenere che, in conseguenza della mancata formazione dell’atto di nascita, la ricorrente di cittadinanza italiana non possa considerarsi madre del minore. In effetti, come si desume dall’art. 236, c.c., l’atto di nascita dà la prova della filiazione, ma non la fa sorgere: la filiazione, sussistendone i presupposti di legge — della legge applicabile — sorge per il solo fatto della nascita.



E tuttavia, pur dovendosi ritenere che la ricorrente genitrice intenzionale sia madre del minore secondo la legge del Wisconsin applicabile alla fattispecie, la legge italiana, come si è sopra illustrato, per usare le parole della Corte di cassazione, non consente alle nostre autorità di formare un atto di nascita in cui un figlio risulti avere due genitori dello stesso sesso.

A questo punto, il Collegio dubita della legittimità costituzionale della norma che si desume dagli artt. 449 c.c., dagli artt. 29 comma 2 e 44 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica 396/00, dall'art. 250 c.c., e dagli artt. 5 e 8 della legge 40/04, nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile in base all'art. 33 legge 218/95, per contrasto:

1) con gli artt. 2 e 3, Cost., perché in modo irragionevole limita il diritto di persone che, in base alla legge straniera applicabile, sono legate da un rapporto di genitorialità-filiazione di vedere riconosciuta pienamente in Italia la loro formazione sociale;

2) con l'art. 3, Cost., per irragionevole discriminazione con la situazione in cui il cittadino di nazionalità straniera abbia due genitori intenzionali di sesso diverso, nel qual caso la formazione dell'atto di nascita sarebbe possibile, con ciò ponendo in essere una discriminazione basata sul sesso;

3) con gli artt. 3 e 24, Cost., perché irragionevolmente non consente al figlio di ottenere la prova precostituita della filiazione che sussiste in base alla legge straniera applicabile, in assenza di motivi di ordine pubblico internazionale che ostino alla sua applicazione in Italia;

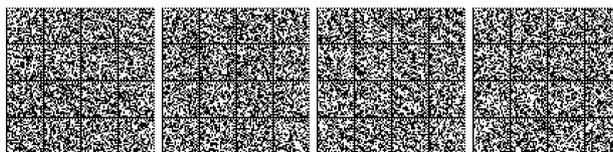
4) con gli artt. 3 e 30, Cost., dal quale ultimo si desume il diritto del figlio di ricevere mantenimento e istruzione dai genitori (che tali siano in base alla legge applicabile al rapporto di filiazione), e quindi, prima di tutto, anche secondo un criterio di ragionevolezza, di vedere riconosciuta formalmente la filiazione;

5) con l'art. 117, Cost., per contrasto con gli artt. 3 («In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente. 2. Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, e a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati. 3. Gli Stati parti vigilano affinché il funzionamento delle istituzioni, servizi e istituti che hanno la responsabilità dei fanciulli e che provvedono alla loro protezione sia conforme alle norme stabilite dalle Autorità competenti in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo») e 7 («Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi. 2. Gli Stati parti vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare nei casi in cui se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide») della Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con legge 176/91, in quanto non consente di garantire l'interesse superiore del fanciullo, imponendogli di non vedere formalmente riconosciuta una genitorialità che sussiste in base alla legge straniera applicabile, e ponendo ostacoli alla realizzazione della sua aspirazione a vivere con due genitori;

6) con l'art. 117, Cost., per contrasto con l'art. 7 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con legge 176/91, in quanto non consente di vedere riconosciuta immediatamente alla nascita la sua filiazione che sussiste in base alla legge straniera applicabile.

Giova premettere che il Collegio è consapevole del fatto che il decreto del Presidente della Repubblica 396/00 ha natura regolamentare, e quindi di per sé non sarebbe assoggettabile alla valutazione della Corte costituzionale.

Il Collegio osserva tuttavia da un lato che la Corte costituzionale con sentenza 286/2016 ha ritenuto ammissibile e ha accolto la questione di legittimità costituzionale di una norma derivata in via interpretativa da una congerie di disposizioni, fra le quali gli artt. 33 e 34 decreto del Presidente della Repubblica 396/00 (si trattava, allora, della norma che non consentiva ai coniugi di trasmettere ai figli, di comune accordo, al momento della nascita, anche il cognome della madre), dall'altro che, in quanto l'art. 449 c.c., nel prevedere che i registri dello stato civile siano tenuti in conformità alle norme contenute nella legge sull'ordinamento dello stato civile, e quindi ora al regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile portato dal suddetto decreto del Presidente della Repubblica 396/00, in tal modo vincolando con norma primaria l'amministrazione a conformarsi alle previsioni regolamentari, e soprattutto in quanto il dubbio di illegittimità che il Collegio ravvisa non è di immediato contrasto del regolamento con la Costituzione, ma di contrasto con la Costituzione di una norma immanente nell'ordinamento a livello primario e al cui rispetto il regolamento, attraverso l'art. 449 c.c., vincola la formazione degli atti di nascita, la questione non possa circoscriversi alla sola legittimità del regolamento e non possa quindi risolversi con la sua disapplicazione.



La questione è rilevante, perché il suo accoglimento comporterebbe l'accoglimento del ricorso, che, in caso contrario, dovrebbe essere rigettato.

Il Collegio non ritiene che sia possibile fornire un'interpretazione diversa delle norme, e supporre quindi che il concetto di «genitori» possa essere letto, sul piano del diritto interno, in termini neutrali, e non in termini di padre e madre nel significato comune delle parole, per le considerazioni che si sono sopra svolte, e in particolare per l'analogia concettuale fra l'istituto della filiazione e quello del matrimonio (relativamente al quale, come si è detto, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'ordinamento recepisce la nozione tradizionale e millenaria che presuppone la diversità di sesso), per i chiarissimi indici testuali che si traggono dalla legge 40/04 e dalla stessa legge 76/17 (che hanno escluso la possibilità di consentire alle coppie omosessuali la genitorialità attraverso la procreazione medicalmente assistita o l'adozione legittimante), e per l'autorevole insegnamento della Corte di cassazione che, come si è detto, ha escluso, sia pure *obiter*, la possibilità per le autorità italiane di formare un atto di nascita nel quale due persone dello stesso sesso siano indicate come genitori.

La questione appare inoltre al Collegio non manifestamente infondata.

In ordine al primo punto, sulla scorta di Corte cost., 138/10, cit., anche se si vuole escludere che la tutela della famiglia fondata sulla coppia omosessuale possa ricondursi all'art. 29, Cost., sembra evidente che costituisca una formazione sociale che, secondo il diritto vivente, non è contraria con l'ordine pubblico internazionale, e che è meritevole di riconoscimento e di tutela.

A maggior ragione, quindi, appare meritevole di riconoscimento e di tutela il rapporto di filiazione, sussistente per la legge straniera, tra due membri di un siffatto nucleo familiare, ancorché privi di legami genetici.

L'impossibilità di formare un atto di nascita in cui si dia atto di un tale rapporto di filiazione degrada invece il rapporto familiare a una condizione di mero fatto e non consente di offrirle di per se stessa riconoscimento e tutela (ad esempio, costringerebbe il genitore intenzionale che è genitore dalla nascita per la legge applicabile a chiedere in Italia l'adozione in casi particolari, che tuttavia ha un effetto giuridico minore).

È pur vero che, come si è detto, ai sensi dell'art. 236 del codice civile, l'atto di nascita dà prova della filiazione, e non la fa sorgere; e tuttavia l'impossibilità di ottenere un atto di nascita ostacola fortemente il riconoscimento giuridico del rapporto familiare.

L'ostacolo appare ancora maggiore laddove si consideri che, in assenza di un atto di nascita che ne dia atto, il minore e il genitore intenzionale si potrebbero trovare concretamente in difficoltà nel far valere la filiazione anche nell'ambito di ordinamenti che accettano la genitorialità omosessuale.

In tal modo, quindi, la norma sembra comprimere i diritti della formazione sociale senza che possa rinvenirsi un ragionevole motivo al riguardo, se solo si considera che, se l'atto di nascita fosse stato formato all'estero, lo si sarebbe potuto trascrivere in Italia e dare giuridico rilievo alla filiazione.

In particolare — e la considerazione si svolge con riferimento a questo primo motivo, ma potrebbe essere ripetuta anche con riferimento ai motivi successivi — il mancato riconoscimento della genitorialità della madre intenzionale comporterebbe una lunga serie di inaccettabili limitazioni.

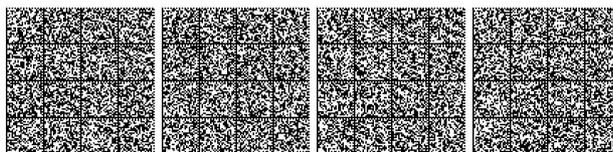
Esemplificativamente, il minore non potrebbe far valere nel territorio della Repubblica, nei confronti di una persona di cui è figlio per la sua legge nazionale, cui le norme di conflitto italiane fanno rinvio, e che non contrasta con l'ordine pubblico, il proprio diritto al mantenimento, alla cura, al sostegno materiale e spirituale, all'istruzione e all'educazione, a una vita familiare comune; eventuali conflitti fra i genitori non potrebbero essere risolti da un giudice; in caso di rottura della coppia il genitore intenzionale potrebbe essere escluso dalla frequentazione con il minore.

In ordine al secondo punto, è evidente che l'atto di nascita potrebbe essere formato senza questioni, e quindi la genitorialità intenzionale immediatamente riconosciuta, se alla procreazione medicalmente assistita avesse fatto ricorso, all'estero, una coppia di sesso diverso, se la filiazione fosse stabilita in base alla legge applicabile.

Poiché l'unica distinzione che non consente la formazione di un atto di nascita che dia atto della filiazione sussistente secondo la legge applicabile è data dal sesso della coppia genitoriale, sembra sussistere una discriminazione basata sul sesso.

In ordine al terzo punto, è stato affermato dalla Corte costituzionale: «È ben vero che l'esclusione o la limitazione della disponibilità di un mezzo probatorio e in particolare del ricorso alla prova per testi sono state dalla Corte ritenute costituzionalmente legittime, se giustificate dalla esigenza di “salvaguardia di altri diritti o altri interessi giudicati degni di protezione in base a criteri di reciproco coordinamento”»; in caso contrario, ne resta violato l'art. 24 della Costituzione, limitandosi ingiustificatamente il diritto alla prova, che costituisce nucleo essenziale del diritto di azione e di difesa (C. Cost., 248/74). Analoga conclusione è stata raggiunta da C. Cost., 146/87 e da altre pronunce.

Dato che la funzione primaria dell'atto di nascita è quella di dare prova (precostituita e privilegiata) della filiazione, e che, in sua assenza, la prova della filiazione (sussistente secondo la legge applicabile) può essere particolarmente difficoltosa, e dato che non si ravvisano esigenze di salvaguardia di altri diritti o interessi degni di protezione, la limitazione sembra ingiustificata.



È vero che, nella presente fattispecie, non si discute dell'efficacia probatoria dell'atto di nascita, ma della sua formazione; tuttavia, escludere la possibilità di formare l'atto di nascita impedisce anche il suo futuro utilizzo come prova.

Nel dare applicazione alla norma che non consente di formare atti di nascita in cui sono indicati genitori dello stesso sesso, sembra al Collegio di potere, e dovere, dubitare della sua legittimità anche sotto questi profili solo apparentemente eventuali o meglio potenziali.

In ordine al quarto punto, l'impossibilità di far constare la filiazione, che pure sussiste secondo la sua legge nazionale, preclude al minore di far valere il proprio diritto a ricevere mantenimento e istruzione dal genitore; tale diritto deve necessariamente comprendere, come presupposto, e secondo un criterio di ragionevolezza, il diritto a veder accertata la filiazione.

Anche in questo caso, nella presente fattispecie, non si discute del mantenimento del minore; ma, nel dare applicazione alla norma che non consente di formare atti di nascita in cui sono indicati genitori dello stesso sesso, sembra al Collegio di potere, e dovere, dubitare della sua legittimità nei medesimi sensi di cui si è detto al punto che precede.

In ordine al quinto e al sesto punto, l'impossibilità di formare un atto di nascita che faccia constare la maternità intenzionale sembra al Collegio violare le richiamate disposizioni della Convenzione di New York, che impongono di riconoscere alla nascita la genitorialità che sussista secondo la legge applicabile, di non porre ostacoli alla sua aspirazione di vivere con i genitori.

In effetti, la mancata formazione dell'atto di nascita, come si è già osservato, comporterebbe in via immediata la degradazione a livello di mero fatto del rapporto fra il minore e una delle sue madri, con ciò ostacolando in modo evidente il suo benessere e l'esplicazione della bigenitorialità.

La Convenzione fa infatti riferimento a «genitori» al plurale e ad «entrambi i genitori» (art. 18); e che il diritto alla bigenitorialità sia uno dei principi portanti della Convenzione stessa, e cardine di ogni valutazione in termini di miglior interesse del minore, è opinione generalizzata degli interpreti, mentre sembra soltanto una petizione di principio affermare che la Convenzione non affermi che sia interesse del minore avere due genitori dello stesso sesso.

Sembra poi al Collegio riduttiva l'opinione della parte erariale secondo cui l'art. 7 non sarebbe violato per il fatto che l'atto di nascita è stato comunque redatto: in una lettura non atomistica della disposizione, che comprende il diritto a essere immediatamente registrato e, nei limiti del possibile, conoscere i suoi genitori, comporta anche il diritto a non veder disconosciuta la filiazione che gli attribuisce la sua legge nazionale senza contrasto con l'ordine pubblico costituzionale.

Appare poi non convincente l'osservazione secondo cui la Convenzione non comporterebbe la necessità per uno Stato di riconoscere la genitorialità prevista dalla legge di cui il minore è cittadino, visto che la filiazione deve ritenersi già riconosciuta attraverso il rinvio compiuto dal diritto internazionale privato italiano e della non contrarietà della legge straniera all'ordine pubblico internazionale, mentre, per i motivi già esposti quando si è illustrata la non manifesta infondatezza del primo dubbio di legittimità costituzionale, non convince neppure la tesi secondo cui il mancato riconoscimento della filiazione non impedirebbe al genitore intenzionale di accudire e allevare il minore.

Per tali motivi il Collegio ritiene di dover procedere a sollevare questione di legittimità costituzionale, nei sensi di cui sopra.

P.Q.M.

Il Tribunale di Pisa,

Visto l'art. 23 legge 87/1953,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma che si desume dagli artt. 449 c.c., 29 comma 2 decreto del Presidente della Repubblica 396/00, dell'art. 250 c.c., e degli artt. 5 e 8 della legge 40/04, nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile in base all'art. 33 legge 218/95, per contrasto:

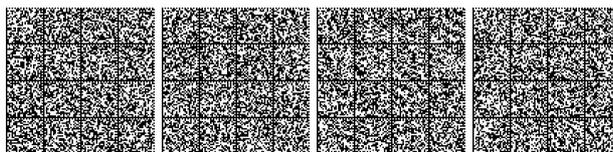
a) con gli artt. 2 e 3, Cost.,

b) con l'art. 3, Cost.,

c) con gli artt. 3 e 24, Cost.,

d) con gli artt. 3 e 30, Cost.,

e) con l'art. 117, Cost., per contrasto con gli artt. 3 e 7 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con legge 176/91,



f) con l'art. 117, Cost., per contrasto con l'art. 7 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con legge 176/91;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il processo in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, compreso il pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Pisa, 20 dicembre 2017

Il Presidente: DINISI

18C00103

N. 70

Ordinanza del 28 febbraio 2018 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania nel procedimento di controllo relativo al Comune di Pagani

Bilancio e contabilità pubblica - Piano di riequilibrio finanziario degli enti locali - Previsione che consente agli enti locali, entro il 31 maggio 2017 e al ricorrere di determinate condizioni, la rimodulazione o la riformulazione di un precedente piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 434.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Composta dai magistrati: Giovanni Coppola - Presidente, Rossella Cassaneti - consigliere, Alessandro Forlani - consigliere, Rossella Bocci - consigliere, Francesco Sucameli - primo referendario (relatore), Raffaella Miranda - primo referendario, ha pronunciato la seguente ordinanza;

Visto l'art. 100, comma 2 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visti il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento (n. 14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 243-bis del TUEL «Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale», introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;



Visto l'art. 243-*quater* del TUEL «Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione», introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *r*), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Considerata la pronuncia di questa sezione n. 53/2016/PRSP del 14 marzo 2016, con la quale è stato approvato il PRFP del Comune di Pagani;

Considerata la pronuncia di questa sezione n. 3/2017/PRSP dell'11 gennaio 2017, con la quale è stato accertato il «grave inadempimento» del PRFP del Comune di Pagani, per il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi nel 2015, con l'emersione di uno squilibrio aggiuntivo per debiti fuori bilancio non riconosciuti e non evidenziati per euro 4.407.423,87;

Viste le delibere del consiglio comunale di Pagani n. 6 del 7 febbraio 2017 e n. 15/2017 dell'8 marzo 2017, acquisite al prot. n. 2463 del 3 aprile 2017, contenenti le misure correttive adottate a valle della suddetta delibera di «grave inadempimento» degli obiettivi intermedi del PRFP;

Vista la deliberazione del consiglio comunale di Pagani n. 31 del 30 maggio 2017, acquisita agli atti con comunicazione prot. C.d.c. n. 5651 del 26 ottobre 2017, con la quale il PRFP originario è stato modificato ai sensi dell'art. 1, comma 434, legge 11 dicembre 2016, n. 232;

Vista la relazione sull'attuazione del piano di riequilibrio concernente il primo ed il secondo semestre 2017, prot. C.d.c. n. 4397 del 14 luglio 2017 e prot. C.d.c. n. 530 del 6 febbraio 2018;

Vista la relazione di deferimento del magistrato istruttore, depositata presso la segreteria della sezione, in data 16 gennaio 2018;

Viste le ordinanze n. 2 e n. 7 con le quali è stata trasmessa la ridetta relazione e convocato il comune per l'adunanza pubblica, prima del 6 febbraio e poi del 20 febbraio 2018;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Uditi nell'adunanza pubblica del 20 febbraio 2018 i rappresentanti dell'ente intervenuti in udienza;

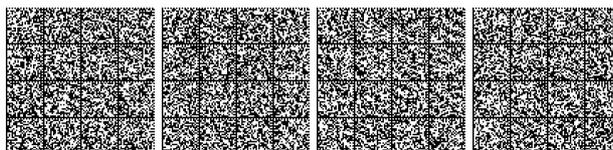
Udito il relatore primo referendario dott. Francesco Sucameli.

CONSIDERATO IN FATTO

1. Con deliberazione della commissione straordinaria n. 40 del 19 febbraio 2013, assunta con i poteri di consiglio comunale, il Comune di Pagani ha fatto ricorso alla Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) prevista dall'art. 243-*bis* TUEL.

Con deliberazione della medesima commissione n. 13 del 17 febbraio 2014, assunta sempre con i poteri del consiglio comunale, è stato approvato PRFP per il periodo 2014-2023 (durata decennale, la massima al tempo prevista). Il piano prevede un recupero del disavanzo formale evidenziato (euro 5.074.673,99) con quote costanti decennali (euro 507.500,00 all'anno), nei termini riportati in tabella.

Anni	Disavanzo originario (A)	Dfb da riconoscere (B)	Passività potenziali (C)	Totale	Abbattimento disavanzo	Ripiano DFB
Anno zero	5.074.673,99	1.790.713,44	303.750,00	7.169.137,43		
2014	4.567.173,99			6.242.744,74	507.500,00	418.892,69
2015	4.059.673,99			5.316.352,05	507.500,00	418.892,69
2016	3.552.173,99			4.389.959,37	507.500,00	418.892,69
2017	3.044.673,99			3.463.566,68	507.500,00	418.892,69
2018	2.537.173,99			2.537.173,99	507.500,00	418.892,69
2019	2.029.673,99			2.029.673,99	507.500,00	
2020	1.522.173,99			1.522.173,99	507.500,00	
2021	1.014.673,99			1.014.673,99	507.500,00	
2022	507.173,99			507.173,99	507.500,00	
2023	-326,01			-326,01	507.500,00	



Successivamente, con pronuncia n. 53/2016/PRSP del 14 marzo 2016 la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Con la decisione n. 3/2017/PRSP questa sezione ha accertato un primo «grave inadempimento» degli obiettivi del piano, per l'annualità 2015, nell'ambito del quale si è registrato un deterioramento degli equilibri rispetto al risultato di amministrazione 2015 pari euro 4.100.097,84, a causa di passività non contabilizzate per euro 4.407.423,87.

In data 15 luglio 2017, con nota del collegio dei revisori prot. C.d.c. n. 4397, di pari data, perveniva la relazione semestrale sull'attuazione del PRFP riguardo al primo semestre del 2017.

La rimodulazione/riformulazione è stata effettuata con deliberazione del consiglio comunale n. 31 del 30 maggio 2017, ai sensi dell'art. 1, comma 434, legge 11 dicembre 2016, n. 232.

2. Nell'ambito del controllo sull'attuazione del PRFP, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7 TUEL, questa sezione ha avviato l'analisi della documentazione pervenuta; pertanto, ha iniziato un'interlocuzione istruttoria col comune per verificare la congruità della rimodulazione/riformulazione del PRFP, al fine di verificare la correttezza della riduzione degli obiettivi intermedi annuali.

Gli uffici della sezione hanno dunque:

a) proceduto a due audizioni dei rappresentanti del comune (verbale del 20 novembre 2017, prot. n. 7100968 del 28 febbraio 2017; verbale prot. n. 70048610 del 22 dicembre 2017);

b) inviato una richiesta istruttoria (*cf.* prot. n. 6075 del 21 novembre 2017);

c) ricevuto ed analizzato le correlate risposte (prot. Corte dei conti n. 6167 del 1° dicembre 2017 e n. 6265 del 13 dicembre 2017).

3. Dagli atti acquisiti risultava che l'ente, a valle della pronuncia specifica di questa sezione n. 3/2017/PRSP, aveva proceduto alla riformulazione/rimodulazione del PRFP nell'ambito delle misure correttive adottate.

Emergeva, altresì, che la modifica del PRFP è stata effettuata secondo il ragionamento logico-contabile che qui si espone in sintesi.

Da un lato, il comune ha ritenuto rilevante il miglioramento del risultato di amministrazione formalmente accertato nei primi tre anni di attuazione del PRFP, nei termini seguenti:

2014 → euro 1.294.418,65;

2015 → euro 814.879,08;

2016 → (dati preconsuntivo) euro 735.414,23.

Nel complesso, il recupero del disavanzo sarebbe stato dunque pari ad euro 2.844.629,36.

Considerato che il PRFP prevedeva un ritmo di riduzione di euro 507.500,00 all'anno, l'ente avrebbe avuto, a fine 2016, un «credito» di recupero pari a euro 1.322.211,96, ottenuto dalla differenza tra euro 1.522.500,00 euro 507.500,00 × 3) e il totale della riduzione conseguita sui dati di bilancio (euro 2.844.629,36).

Pertanto, poiché questa sezione aveva accertato maggiori passività per euro 4.407.423,87, ad avviso dell'ente, l'obiettivo di riequilibrio veniva «riformulato» in euro 6.637.468,50, per effetto del seguente calcolo:

disavanzo originario da piano di riequilibrio → euro 5.074.673,99;

a detrarre quote recuperate nel triennio 2014-2015-2016 → - euro 2.844.629,36;

nuovo e maggior disavanzo accertato dalla Corte dei conti → euro 4.407.423,87;

totale = euro 6.637.468,50.

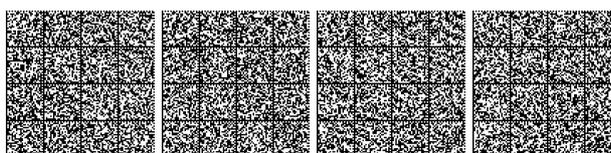
L'ente ha quindi ritenuto di avvalersi della facoltà di ripiano trentennale concessa dal citato art. 1, comma 434 della legge n. 232/2016. Nel fare ciò ha proceduto a redistribuire il soprariportato totale sui residui 27 anni rispetto alla data di primigenio decorso del PRFP (2014). Di conseguenza, il suddetto totale è stato diviso per 27 annualità, ottenendo una quota «rimodulata» annuale di disavanzo da ripianare annualmente pari ad euro 245.832,17, restando peraltro invariata la quota di riduzione da armonizzazione (art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011, c.d. extra-deficit), in concreto pari a euro 678.000,00 (quota che si aggiunge alla prima).

Pertanto, le quote annuali di disavanzo da applicare complessivamente nelle annualità dei bilanci di previsione, dal 2017 in poi, risultavano pari almeno a:

quota annua disavanzo da PRFP → euro 245.832,17 (obiettivo intermedio minimo);

quota annua di disavanzo da riaccertamento straordinario (art. 3, comma 16, decreto legislativo n. 118/2011) → euro 678.000,00;

totale = euro 923.832,17.



La rimodulazione, dunque, riduceva il disavanzo complessivo da applicare annualmente al bilancio da euro 1.185.000,00 ad euro 923.832,17, recuperando un margine di spesa annuale pari ad euro 261.167,83.

4. Il magistrato istruttore, esaminati gli atti, nell'ambito del «monitoraggio» dell'attuazione del piano ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7, in data 16 gennaio 2018 redigeva una relazione con la quale rilevava criticità in merito alla rimodulazione/riformulazione del PRFP. In particolare, ravvisava un'anomalia nel ripiano trentennale dello squilibrio accertato con la precedente deliberazione n. 3/2017/PRSP e poneva una preliminare questione di legittimità costituzionale sull'art. 1, comma 434, legge n. 232/2016. Su tutte tali questioni, ai sensi dell'art. 111 Cost., commi 1 e 2, il magistrato istruttore chiedeva al presidente di instaurare il contraddittorio collegiale con l'ente e di fissare un'apposita adunanza con facoltà del comune di presentare memorie e scritti difensivi su tutte le questioni prospettate.

Il presidente, con ordinanza n. 2/2018 del 18 gennaio 2018 trasmessa via PEC in pari data, deferiva il comune in adunanza pubblica, per il successivo 6 febbraio.

Nelle more della pubblica adunanza, il comune non presentava alcuna memoria né si presentava nel giorno fissato.

In data 6 febbraio, peraltro, giungeva la relazione semestrale del collegio dei revisori, relativa al secondo semestre 2017. In essa si riferiva che il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016 aveva assorbito lo squilibrio accertato da questa sezione (deliberazione n. 3/2017/PRSP) per debiti fuori bilancio (euro 4.407.423,87), mediante appositi accantonamenti. In tal modo, l'ente aveva certificato un disavanzo finale pari ad euro 25.621.468,50. Le passività registrate con accantonamento riguardavano segnatamente le seguenti poste:

debito fuori bilancio verso Consorzio di bacino Salerno 1 per interessi di mora, pari ad euro 3.166.379,73;

debito fuori bilancio verso PCM UTA per euro 753.911,06;

debito verso Sannio ambiente per euro 170.000,00;

debito verso TEFA per euro 270.000,00, relativo al versamento dell'addizionale provinciale originariamente a carico della partecipata Multiservice S.r.l.

La parte disponibile del risultato di amministrazione, al 31 dicembre 2017, secondo quanto riportato nell'ultima relazione semestrale, pur rimanendo di segno negativo, si riduceva ad euro 21.225.983,18.

Nella camera di consiglio, il collegio si aggiornava alla seduta successiva.

In data 8 febbraio c.a., il comune produceva una nota (prot. C.d.c. n. 634 in pari data) con cui chiedeva di essere rimesso in termini e di celebrare una nuova adunanza, adducendo a motivazione della richiesta un errore tecnico di sistema (il quale non avrebbe consentito di registrare correttamente e tempestivamente la convocazione in pubblica adunanza). All'uopo corredeva la richiesta con il «ticket» dell'assistenza tecnica.

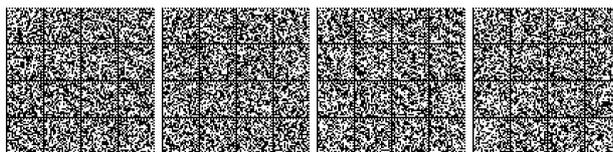
Il presidente della sezione accoglieva la richiesta e con ordinanza n. 7/2018 del 9 febbraio, riconvocava, in pari data, il comune nell'adunanza pubblica fissata per il successivo 20 febbraio 2018.

5. Il comune nelle more non ha presentato memorie. All'adunanza pubblica, peraltro, senza sollevare contestazioni sulla rilevanza o fondatezza della questione sollevata, men che meno sulla legittimazione di questa sezione, i rappresentanti dell'ente hanno comunque precisato che:

la rimodulazione/riformulazione è stata effettuata per consentire di recuperare margini di spesa per l'erogazione di servizi ai cittadini; i bilanci prevedono pochissima spesa discrezionale e mirano essenzialmente alla copertura della spesa obbligatoria e al recupero del disavanzo;

sulla base di accertamenti successivi alla decisione di questa sezione n. 3/2017/PRSP, una parte delle maggiori passività per debiti, accertate in euro 4.407.423,87, sarebbero in realtà debiti in contenzioso e, quindi, ascrivibile alla categoria delle «passività potenziali». Per tale ragione (in base ad una relazione dell'Avvocatura del 30 novembre 2017), è stato effettuato, successivamente, un più ridotto accantonamento a fondo rischi rispetto all'originario «nuovo disavanzo» registrato al 31 dicembre 2016, sulla base dell'accertamento di questa sezione. Tale accantonamento oggi è infatti diminuito ad euro 1.810.077,29.

In relazione a tale importo, il comune avrebbe provveduto con una manovra di rientro triennale, ai sensi dell'art. 188 TUEL. Esso comprende i surrichiamati tre debiti fuori bilancio verso PCM UTA1, Sannio ambiente e Tefa (nella misura già accertata da questa sezione). Nello stesso tempo, l'ente ha ridotto l'accantonamento per il debito verso il Consorzio di bacino Salerno 1, calcolando il solo rischio di soccombenza nel giudizio in corso (stimato dall'Avvocatura dell'ente pari ad euro 616.166,29, ossia pari a circa il 20% delle somme richieste dal Consorzio). Pertanto, il comune ha ritenuto che se anche la modifica del PRFP risultasse effettuato in base ad una norma costituzionalmente illegittima, sarebbe comunque in grado di dimostrare di avere raggiunto gli obiettivi intermedi a fine 2017 in base al vecchio PRFP. E ciò anche tenendo conto dell'obbligo di immediato rientro, ai sensi dell'art. 188 TUEL, del maggiore disavanzo accertato dalla Corte dei conti con la pronuncia n. 3/2017/PRSP.



Inoltre, per quel che concerne le altre irregolarità contabili rilevate da questa sezione con la decisione n. 53/2016/PRSP, il comune ha evidenziato che vi sarebbe stato un sensibile miglioramento della riscossione e che sarebbe stata completata la gara per l'aggiudicazione dei lavori per la realizzazione dei loculi cimiteriali.

Il collegio si ritirava dunque in camera di consiglio per la decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il collegio ritiene di sollevare, d'ufficio, pregiudiziale questione di legittimità costituzionale sull'art. 1, comma 434 della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

La norma oggetto della questione, modifica l'originario testo dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015, che già prevedeva una facoltà di rimodulazione/riformulazione di piani di riequilibrio in corso di attuazione.

La norma era, nella precedente versione, così formulata:

«714. Gli enti locali che nel corso degli anni dal 2013 al 2015 hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 89 del 17 aprile 2015. Entro il 30 settembre 2016, i medesimi enti, fermo restando la durata massima del piano di riequilibrio come prevista dall'art. 243-bis, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, possono provvedere a rimodulare o riformulare il precedente piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui ai periodi precedenti, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione».

Seguiva il comma 714-bis: «Gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con delibera da adottarsi dal consiglio dell'ente entro la data del 30 settembre 2016, possono provvedere a rimodulare o riformulare il piano stesso, fermo restando la sua durata originaria e quanto previsto nel comma 7 dell'art. 243-bis del medesimo decreto legislativo n. 267 del 2000, per tenere conto dell'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio, anche in deroga agli articoli 188 e 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Dalla adozione della delibera consiliare discendono gli effetti previsti dai commi 3 e 4 dell'art. 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000».

Nella nuova formulazione, introdotta dall'art. 1, comma 434 della legge n. 232/2016, il comma 714, invariato il comma 714-bis, è ora così formulato:

«714. Fermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro 31 maggio 2017, scorpendo la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 89 del 17 aprile 2015. La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui al periodo precedente, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è effettuato in un periodo massimo di trenta anni decorrente dell'anno successivo a quello in cui è stata erogata l'anticipazione. A decorrere dalla data di rimodulazione o riformulazione del piano, gli enti di cui ai periodi precedenti presentano alla commissione di cui all'art. 155 del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 apposita attestazione del rispetto dei tempi di pagamento di cui alla direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011».

1.1. Sulla legittimazione della sezione regionale di controllo a sollevare la questione di costituzionalità in via incidentale nell'ambito dei controlli sul piano di riequilibrio. La sezione ritiene di essere legittimata a sollevare questione incidentale di costituzionalità ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e dell'art. 23 della legge n. 87/1953, sussistendo la giurisdizione di un «giudice, nell'ambito di un "giudizio"».



Come è noto, alla giurisdizione della Corte dei conti sono intestate due diverse funzioni reciprocamente integrate, segnatamente il «controllo» (art. 100 Cost.) e quella «giurisdizionale» in senso stretto (art. 103 Cost.), nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Già in passato il giudice delle leggi ha in passato riconosciuto la legittimazione di questa magistratura a sollevare questioni di legittimità costituzionale incidentale anche in sede di controllo, segnatamente, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità (sentenze n. 226/1976 e n. 384/1991) nonché in quello di parificazione dei bilanci statali e regionali (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995, n. 213/2008 e più di recente, per le parifiche dei bilanci regionali, le sentenze n. 181/2015 e n. 89/2017), quest'ultimo caratterizzato da «forme» giurisdizionali.

Infatti, nei procedimenti «davanti alla sezione di controllo», «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 dello legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte nei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale» «[a]nche se [...] non [vi] è un giudizio in senso tecnico-processuale» (Corte cost., sentenza n. 226/1976).

Segnatamente, nella prefata sentenza il giudice delle leggi ha qualificato la decisione di controllo alla stregua di un «giudizio», a prescindere dalle forme processuali. Ciò per la concorrenza di due circostanze: da un lato, la sussistenza di sufficienti garanzie di contraddittorio, dall'altro, per la struttura logica della decisione che si risolve «[...]», nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico».

Tale decisione, del resto, risultava coerente con la più risalente giurisprudenza della Consulta che, sin dagli esordi, per garantire la piena attuazione del principio di costituzionalità delle leggi, ha affermato la necessità di tutelare «il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero) [il quale] vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contrastanti), si traggano conseguenze così gravi, quali l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 129/1957).

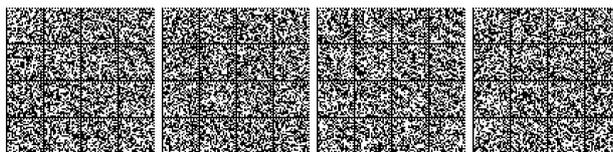
Ai fini dell'interpretazione estensiva dei requisiti di accesso al giudizio incidentale di costituzionalità, sia pure in un procedimento di controllo (all'epoca il controllo preventivo di legittimità su atti) pur in assenza delle «formalità della [...] giurisdizione contenziosa» (come per la parifica, art. 40 regio decreto n. 1214/1934), decisiva risultava l'esigenza di «ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226/1976). In sede di controllo, infatti, è possibile sottoporre al sindacato di costituzionalità atti normativi primari che per loro natura, altrimenti, difficilmente possono venire all'attenzione del giudice delle leggi attraverso un «processo» di tipo dispositivo (in cui ad essere tutelate sono situazioni giuridiche soggettive intestate a soggetti direttamente titolari dell'interesse, ai sensi degli articoli 24 e 113 Cost.). Il controllo preventivo di legittimità, infatti, avendo a parametro leggi ed atti aventi forza di legge che incidono in modo sensibile sul bilancio (attraverso atti che, direttamente o indirettamente, agiscono sugli aggregati di spesa o determinano l'assetto macro-organizzativo dello Stato) consente verificare la conformità a costituzione di disposizioni normative altrimenti prive di soggetti direttamente interessati a veicolare la questione di costituzionalità davanti alla Consulta.

1.2. La suddetta legittimazione della sezione regionale di controllo a sollevare la questione incidentale di costituzionalità, per contro, è stata negata per taluni controlli che differiscono profondamente per parametro e natura quelli tradizionali assegnati alla Corte dei conti (controllo preventivo di legittimità e parifica). Si tratta segnatamente di una genealogia di controlli introdotti nel nostro sistema durante una particolare fase dell'evoluzione istituzionale dello Stato (in generale negli anni '90 del secolo scorso, *cfr.* in particolare l'art. 3, commi 4-9, della legge n. 20/1994), improntata alla riduzione del sistema dei controlli di legalità-regolarità. Da una parte, infatti, si ammetteva l'estensione del parametro di valutazione a criteri economico-gestionali, sconfinanti nel merito amministrativo (insindacabile nei controlli tradizionali), per altro verso, l'effettività di tali controlli veniva ridotta esclusivamente alla capacità di promuovere comportamenti auto-correttivi da parte delle amministrazioni controllate, attraverso un obbligo giuridico di riesame (Corte costituzionale, sentenza n. 29/1995).

A causa di tale differenza di parametro ed effetti (e in ultima analisi, di natura), nell'ambito di tali tipi di controllo, alla Corte dei conti è stata negata la legittimazione a sollevare questioni pregiudiziali di costituzionalità (Corte costituzionale, sentenza n. 37/2011) o comunitarie (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 29 novembre 1999, causa C-440/98, RAI, in Racc., p. I-8597, punto 13).

In definitiva, nella consolidata giurisprudenza costituzionale, mentre è pacifica la sussistenza della legittimazione a sollevare un incidente pregiudiziale di costituzionalità in sede di controlli di legittimità-regolarità, è escluso che tale legittimazione sussista nei c.d. controlli di gestione «collaborativi».

1.3. Cionondimeno, immutata è rimasta l'esigenza costituzionale e sistemica di favorire il sindacato costituzionale attraverso la giurisdizione di diritto obiettivo della Corte dei conti, attraverso i vecchi e i nuovi controlli di legittimità-regolarità che la Corte dei conti, in coerenza con l'originario disegno costituzionale, svolge sui bilanci degli enti pubblici.



Del resto, la *iurisdictio* che la Corte dei conti esercita secondo la Costituzione, nelle forme del «controllo» di legalità-regolarità e della giurisdizione in senso stretto, appare unitaria ed integrata, in quanto tramite le funzioni svolte da tale magistratura si assicura la legalità ordinaria e costituzionale rispetto al «bene pubblico» bilancio (Corte costituzionale, sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017), sede delle scelte fondamentali di allocazione delle risorse pubbliche.

Infatti, tanto nell'originario disegno cavouriano che in quello costituzionale del 1948, la Corte dei conti viene identificata come «giudice» speciale della contabilità pubblica (art. 103), ed in particolare del bilancio (art. 100).

Nella contingenza storica che può determinare la maggiore o minore ampiezza delle «materie» della contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103, comma secondo, Cost. (Corte costituzionale, sentenze n. 46/2008, n. 371/1998, n. 24/1993, n. 773/1988, n. 641/1997, n. 241/1984, n. 189/1984, n. 185/1982, n. 129/1981, n. 102/1977, n. 68/1971), infatti, è indubbio che il bilancio costituisca «la» materia che per la Costituzione giustifica l'esistenza ed afferma la necessità di un magistrato speciale, giudice del diritto e perito del fatto contabile. Infatti, anche quando il controllo si svolge su singoli atti, la loro sottoposizione al sindacato del magistrato contabile è giustificata proprio per la capacità di questi di incidere in modo sensibile sul bilancio (art. 3, commi 1-3, legge n. 20/1994; art. 11, legge n. 123/2011; articoli 1, commi 53-57 della L.F. n. 244/2007 e dell'art. 1, comma 173, L.F. n. 266/2005).

Il sindacato del magistrato contabile in tale materia, nelle «forme del controllo», del resto, risponde anche a precise esigenze pratiche e giuridiche, connesse al bene oggetto, per antonomasia, della sua giurisdizione (il bilancio). Quest'ultimo è infatti retto da norme assai peculiari per struttura e fattispecie (norme finanziarie e contabili) e si inserisce in un'attività pubblica, per definizione caratterizzata da esigenze di celerità di giudizio (la gestione della provvista finanziaria e del patrimonio).

Pertanto, l'ideale cavouriano di un sindacato di legalità sull'attività finanziaria e sulla gestione patrimoniale, effettuato da un giudice terzo e indipendente rispetto alla pubblica amministrazione, mantenuto in Costituzione (articoli 100 e 103 Cost.), si traduce in «forme» che non devono ingessare i tempi dell'amministrazione (cosa che accadrebbe senz'altro se si imponessero i tempi e le forme del processo, dove l'esigenza di celerità cede il passo a quello della garanzia di interessi e situazioni giuridiche intestati a soggetti specifici).

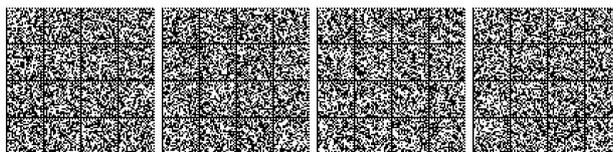
Le «forme del controllo», dunque, coniugano le due esigenze (legalità e buon andamento della pubblica amministrazione), consentendo una completa cognizione del bilancio, attraverso la caratteristica bilateralità della procedura (che prevede solo il giudice a fronte del controllato) e i poteri istruttori inquisitori. Peraltro, tali caratteristiche sono controbilanciate da adeguate garanzie di difesa (Corte costituzionale n. 226/1976), previste non solo da espresse norme di procedura (regio decreto n. 1214/1934), ma valorizzate anche dall'interpretazione adeguatrice delle stesse alla luce della riforma del c.d. «giusto processo» (art. 111 Cost., commi 1 e 2): infatti, ai soggetti controllati, in tutti i controlli di legalità-regolarità (pure quelli successivi al testo unico del 1934, in particolare nei controlli previsti dal decreto-legge n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, sulle regioni, sul sistema sanitario e sugli enti locali) è assicurato il pieno contraddittorio, anche attraverso la garanzia della pubblica audizione.

Infine, il controllo e la sua effettività vivono di una stretta relazione con il momento successivo della giurisdizione in senso stretto. Tale ulteriore «forma» del sindacato delle fattispecie incidenti sul bilancio e sul patrimonio pubblico sussiste sia per esigenze di garanzia dei soggetti controllati, sia per presidiare le norme e le decisioni di controllo con dispositivi giuridici che ne assicurino l'effettività, eventualmente anche con la responsabilità individuale di coloro i quali hanno compromesso la legalità del funzionamento della macchina pubblica (articoli 28, 100 e 103 Cost.).

Tale integrazione si realizza attraverso l'importante funzione del pubblico ministero contabile che consente di separare e neutralizzare il naturale conflitto di interesse tra ente e comunità amministrata da un lato, e gli amministratori dall'altro. Attraverso il pubblico ministero, infatti, le illegittimità e le gestioni che violano la legge e la Costituzione da parte di amministratori, possono essere portati all'attenzione di un giudice, all'interno di un processo, con le forme tipiche della «giurisdizione».

Si tratta dunque di una unitaria «*iurisdictio*», in primo luogo, in quanto l'oggetto della disciplina normativa che il giudice è chiamato ad applicare, in entrambe le funzioni, è quella afferente la gestione della provvista finanziaria, del bilancio e del patrimonio pubblico; in secondo luogo perché le decisioni di controllo si inseriscono nel fluire dell'azione amministrativa verificando le fattispecie contabili a diretto contatto con le scritture e con l'amministrazione, presidiando la continuità di bilancio, consentendo di fare emergere illegittimità altrimenti difficilmente conoscibili attraverso le forme tipiche della giurisdizione, che comunque garantiscono, in un momento successivo, la piena garanzia del principio di legalità ed il diritto di difesa.

1.4. Tale unitaria *iurisdictio* è stata di recente nuovamente valorizzata, nell'ambito della riforma legislativa e costituzionale stimolata dagli impegni assunti dall'Italia a livello europeo (art. 117, comma 1 Cost.), in materia di politica economica e di bilancio, riforma culminata con la legge costituzionale n. 1/2012.



Proprio la pressione del diritto dell'Unione europea ha portato alla introduzione del precetto dell'equilibrio di bilancio (art. 97, comma 1 Cost. e 81 Cost.) e all'espansione del sistema dei controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Infatti, al termine di un lungo processo di riforma (legge 31 dicembre 2009, n. 196; legge 5 maggio 2009, n. 42; in attuazione di una delega di quest'ultima, il decreto legislativo n. 118/2011), con la legge costituzionale n. 1/2012 e la legge rinforzata n. 243/2012, alla Corte è stato affidato un ruolo fondamentale nella tutela della legalità di bilancio (art. 20, legge n. 243/2012). Da un lato, infatti, sono stati codificati e resi normativi a tutti gli effetti regole e principi contabili (per le regioni e gli enti locali, in particolare, il decreto legislativo n. 118/2011), per altro verso sono aumentati i controlli previsti dalla «legge», legati a parametri di stretta legalità: con il decreto-legge n. 174/2012 (convertito in legge n. 213/2012) e varie novelle del TUEL sono stati introdotti nuovi e numerosi controlli successivi sui bilanci delle regioni e degli enti locali.

In terzo luogo — a differenza dei controlli «collaborativi» di cui alla sentenza Corte costituzionale n. 37/2011 — tali controlli non mirano ad ottenere meri effetti auto-correctivi, ma all'esito dell'accertamento di illegittimità-irregolarità, comportano *ipso iure* immediate conseguenze giuridiche sulle amministrazioni controllate (e non più un mero «obbligo di riesame»). Si pensi al c.d. «blocco della spesa» (art. 148-*bis* TUEL), all'avvio del c.d. «dissesto guidato» (art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 149/2011) al mutamento del regime di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 243-*quater*, comma 7 TUEL in virtù del quale il giudizio negativo della Corte sul PRFP comporta il passaggio dal regime del piano di riequilibrio finanziario pluriennale a quello del dissesto).

Infatti, in più occasioni la Consulta ha qualificato tali ultimi controlli come appartenenti al *genus* di quelli legittimità-regolarità (sentenze n. 60/2013, n. 39/2014 e n. 40/2014, n. 228/2017), non solo perché il parametro è strettamente normativo e la struttura del giudizio del magistrato contabile è chiaramente «dicotomica», ma anche per la diversa effettività delle norme a presidio degli equilibri di bilancio, che mirano «a prevenire» in modo efficace il pregiudizio a tale precetto (Corte costituzionale, sentenze n. 60/2013 nonché n. 39/2014 e n. 40/2014).

In questo contesto — su stimolo della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 39/2014, punto 6.3.4.3.3) e nel rispetto della riserva di giurisdizione per materia dell'art. 103, comma 2, Cost. — il legislatore ha aumentato lo standard di garanzia del diritto di difesa e del contraddittorio, prevedendo espressamente la facoltà di impugnazione delle decisioni di controllo, attraverso un ricorso alle sezioni riunite (sebbene già possibile in base al disposto dell'art. 103, comma 2, Cost., *cf.*: SS.RR. sentenze n. 2 e n. 6 del 2013.). Tale ricorso può essere presentato oltre che dal soggetto controllato, da chi vi abbia interesse in relazione alla lesione di situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 24 Cost. (art. 11, comma 6, lettera *e*) del codice della giustizia contabile, decreto legislativo n. 174/2016).

In questo modo, si è realizzata un'ulteriore integrazione tra le «forme» del controllo e della giurisdizione, che ha aumentato il grado di prossimità del primo con il «giudizio» ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

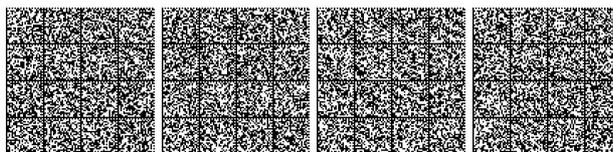
1.5. Tanto premesso, in relazione all'odierno giudizio di controllo (verifica dell'attuazione dei piani di riequilibrio ai sensi e per gli effetti dell'art. 243-*quater*, comma 7 TUEL), la legittimazione di questa Corte a sollevare incidente di costituzionalità dipende dalla verifica della natura del controllo esercitato, in particolare dalla qualificabilità dello stesso alla stregua di un controllo «collaborativo» o di un controllo di legittimità-regolarità.

Più in generale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, occorre verificare la sussistenza di un «giudice» e di un «giudizio» (*cf.*: Corte costituzionale, sentenze n. 384/1991 e n. 89/2017).

1.6.1. Quanto al requisito soggettivo («giudice»), la Consulta ha evidenziato che le sezioni di controllo della Corte dei conti sono composte da magistrati «che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro “solo per diversità di funzioni” (art. 10, legge 21 marzo 1953, n. 161)». Si tratta infatti di una magistratura «annoverata, accanto [a quella] ordinario ed al Consiglio di Stato, tra le “supreme magistrature” (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali o norma dell'art. 103, secondo comma, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976).

Tale requisito è stato confermato anche con riguardo alle sezioni regionali di controllo (sentenze n. 181/2015 e n. 89/2017).

La terzietà e la neutralità della Corte dei conti, infatti, è stata riconosciuta anche rispetto al sistema delle autonomie: essa non esercita competenze di natura amministrativa, ma è organo al servizio del principio di legalità repubblicana e del suo sistema istituzionale multilivello (art. 114 Cost.): infatti, parallelamente alla riforma del titolo V, la Consulta ha evidenziato che la Corte dei conti non è espressione organizzativa dello Stato, bensì essa è organo dello Stato-comunità (sentenza n. 29/1995) e dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267/2006; nonché n. 179/2007, n. 37/2011, n. 198/2012).



Del resto, la Corte dei conti, nel procedimento di controllo sui piani di riequilibrio è «*super partes*», ossia è doppiamente neutrale: lo è rispetto allo Stato-ordinamento (art. 114 Cost.), nella sua plurale articolazione (Corte costituzionale, sentenze n. 29/1995, n. 470/1997 e n. 60/103); ma lo è soprattutto rispetto alla «comunità» di riferimento e agli interessi afferenti il bene della vita che tramite il controllo ricevono tutela obiettiva (il bilancio come bene pubblico). Si tratta, infatti e segnatamente, di interessi finanziari adespoti, afferenti i membri della collettività di riferimento, i quali entrano in una relazione (soltanto) «mediata» col bilancio: di conseguenza, gli «interessati» al bilancio non sono solo gli amministratori, ma anche i cittadini utenti nonché il «mercato» che interagisce col bilancio, fornendo beni e servizi.

La Corte, quindi, si interpone tra l'interesse degli amministratori *pro tempore* e quelli della comunità di riferimento, la quale aspira ad uno strumento adeguato di riequilibrio del «bene pubblico» bilancio. L'interesse dei primi, infatti, si pone potenzialmente in conflitto con quelli della seconda, per le responsabilità che potrebbero conseguire in caso di un giudizio negativo ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7 TUEL sul piano di riequilibrio.

Si rammenta che in tal caso è previsto che scatti il c.d. dissesto «guidato» (art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 149/2011), non più evitabile con la presentazione di un nuovo piano di riequilibrio (SRC Campania n. 8/2018, SRC Umbria, n. 1/2018; SRC Sicilia n. 25/2018/PRSP) e che in tale ipotesi, a mezzo del pubblico ministero contabile, siano effettuati, presso le sezioni giurisdizionali di questa Corte, accertamenti per la verifica delle responsabilità e per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 248, commi 5 e 5-*bis* TUEL (sanzioni pecuniarie ed incandidabilità).

Tale conflitto di interessi è già stato evidenziato dalla Corte costituzionale quando ha sottolineato che «l'incuria del[lo] squilibrio strutturale [dei bilanci] interromp[e] — in virtù di una presunzione assoluta — il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (sentenza n. 228/2017).

1.6.2. Per quanto riguarda il requisito oggettivo («giudizio»), il controllo sui piani di riequilibrio è già stato espressamente qualificato come un controllo di legittimità-regolarità, escludendo, in tal modo, ogni assimilazione ai controlli «collaborativi». Il giudice delle leggi ha infatti evidenziato — come già prima per i controlli monitori ai sensi del nuovo art. 148-*bis* TUEL (introdotto dal decreto-legge n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012; *cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 40/2013) — che i recenti controlli introdotti a presidio della «salvaguardia di bilancio», costituiscono controlli di regolarità-legittimità (sentenza n. 228/2017) e tra questi, in particolare, quelli attinenti alla valutazione dei piani di riequilibrio e della loro attuazione (articoli 243-*quater*, comma 7 TUEL). Infatti in tale pronuncia si legge: «[...] appare evidente che i controlli [...] del titolo VIII del TUEL (art. 243-*bis* rubricato «Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale»; 243-*quater* rubricato «Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione»; 243-*quinquies* rubricato «Misure per garantire la stabilità finanziaria degli enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso»; 243-*sexies* rubricato «Pagamento di debiti»; 246 «Deliberazione di dissesto»; 248 rubricato «Conseguenze della dichiarazione di dissesto») — consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale.

Appartengono alla prima categoria:

- a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-*bis*, comma 6, lettera a) del TUEL);
- b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3 del TUEL);
- c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-*quater*, comma 7 del TUEL).

Riguardano funzioni di natura giurisdizionale:

- a) la giurisdizione delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-*quater*, comma 5 del TUEL);
- b) l'attività requirente della procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2 del TUEL);
- c) l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-*bis* del TUEL)» (enfasi aggiunta).

In buona sostanza, il controllo effettuato dalle sezioni regionali di controllo sui piani di riequilibrio «si risolve nel valutarne «la conformità [...] alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico». Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo». Infatti «il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente o garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, [...] che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi; svolgentisi nell'interno della pubblica amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato» (sentenze n. 226/1976 e n. 384/1991).

Il carattere di «giudizio» è confermato da altre due circostanze.

In primis, dalla procedura caratterizzata da un alto tasso di contraddittorio.



Come sopra evidenziato, oltre a fare applicazione analogica delle norme a suo tempo adottate dal legislatore per il controllo preventivo di legittimità (e già ritenute sufficienti, al tempo, per superare il test di legittimazione per l'accesso alla Corte, *cf.* sentenza n. 226/1976), la Corte dei conti valorizza la norma costituzionale sui «giusto processo» (art. 111 Cost., commi 1 e 2), assicurando il contraddittorio su tutte le risultanze istruttorie e la garanzia dell'adunanza pubblica (che consente di discutere oralmente le memorie scritte sulle contestazioni che vengono preliminarmente portate a conoscenza dell'ente controllato).

In secundis, il requisito oggettivo del «giudizio» si ravvisa nella idoneità della decisione di controllo a costituire uno stabile accertamento, alla stregua di un provvedimento emesso in sede giurisdizionale.

Sebbene non siano suscettibile di passare in giudicato alla stregua delle sentenze, le decisioni di controllo, una volta trascorso il termine per la loro impugnazione o in mancanza di una sentenza di merito di riforma da parte delle sezioni riunite (art. 243-*quater*, comma 5 TUEL), definiscono il fatto ed il diritto coi crismi della certezza giuridica. Ossia esse assumono, «giuridica stabilità» (Corte dei conti sezioni riunite, n. 64/2015/EL; SRC Campania n. 8/2018/QMIG), costituendo la base del giudizio contabile successivo nel caso in cui sussistano i presupposti di legge per l'attivazione di un ulteriore e successivo controllo.

Tale stabilità è fondamentale per la tutela del bene della vita sottostante al giudizio di controllo (e all'eventuale sindacato giurisdizionale): il bilancio inteso come «bene pubblico» (Corte costituzionale, sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017).

Alla sede giurisdizionale, invece, compete verificare la plausibilità logica e giuridica del ragionamento effettuato dalla sezione di controllo, quale premessa per la stabilizzazione degli effetti di legge o per l'avvio di ulteriore disamina del bilancio in sede di controllo. In questo modo, il legislatore ha assicurato la tutela di eventuali interessi che possono essere stati lesi da decisioni di controllo eventualmente viziati da *errores in iudicando* o in procedendo.

1.7. Giova infine, ancora una volta, sottolineare che la necessità di assicurare la legittimazione diretta della sezione di controllo al giudizio incidentale di costituzionalità — anche a fronte della possibilità di un successivo sindacato giurisdizionale in senso stretto — deriva dalla duplice esigenza di «garantire il principio di costituzionalità» ed «evitare che si venga a creare una zona franca del sistema di giustizia costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, punto 2 in diritto).

Infatti, come già evidenziato in passato, il «preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro della osservanza della Costituzione» vieta di ritenere esiziale la circostanza che il giudizio di controllo non si svolga con le formalità tipiche della giurisdizione, in quanto dalla «distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai contorni sovente incerti e contestati)» potrebbe derivare la «grave conseguenza» della formazione nell'ordinamento di «zone franche» sottratte al sindacato di costituzionalità (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976).

Il rischio che la disciplina della salvaguardia di bilancio degli enti locali si traduca in una «zona franca» sottratta al sindacato di costituzionalità è particolarmente elevato in ragione di due fattori.

In primo luogo, per la «natura particolare» (Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014) delle norme applicate, che attonano ai limiti legislativi e costituzionali alla determinazione dei contenuti del «bene pubblico bilancio».

Il contenuto del bilancio, come sede delle scelte fondamentali di allocazione delle risorse pubbliche, è infatti rimesso al legislatore e all'amministrazione; solo in sede di sindacato di controllo (e in via mediata l'eventuale, successivo, sindacato giurisdizionale) è possibile verificare, da parte di un giudice terzo, la legalità ordinaria e costituzionale nella determinazione di quei contenuti.

Del resto, nell'ambito delle regole normative, di cui la Corte dei conti deve verificare il rispetto, costituiscono norme fondamentali la «clausola generale» di equilibrio «in grado di operare pure in assenza di norme interposte» (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012), nonché la disciplina di salvaguardia (con ciò intendendosi il sistema di prescrizioni in virtù delle quali la disciplina statale, che regola il bilancio di regioni ed enti locali, stabilisce le modalità di recupero effettivo e sostenibile dei suoi squilibri e detta le prescrizioni in caso di mancato riequilibrio; *cf.*, al riguardo, Corte costituzionale, sentenza n. 228/2017).

Ora è evidente che la disciplina sul bilancio, ed in particolare quella sulla sua «salvaguardia», non interferendo direttamente con situazioni giuridiche soggettive di diritto soggettivo e di interesse legittimo, difficilmente verrebbe alla cognizione del giudice delle leggi nell'ambito di un «processo» dispositivo.

Si correrebbe così il rischio di sottrarre al sindacato di costituzionalità importanti norme statali e regionali che disciplinano la formazione dei contenuti del bene pubblico bilancio, con l'effetto di lasciare prive di presidio giudiziale aree importanti dell'ordinamento in cui sono regolati interessi di sicuro rilievo costituzionale: si deve rammentare,



infatti, che il bilancio è un «bene pubblico» attraverso cui si determinano le politiche fondamentali e la strumentale allocazione delle risorse; di conseguenza la disciplina ordinaria che lo governa è essenziale per la realizzazione dei principi costituzionali «di solidarietà sociale per il pieno sviluppo della persona umana attraverso la rimozione degli ostacoli alla libertà e all'uguaglianza di ordine economico» (articoli 2 e 3 Cost.), gli stessi che impongono l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito (art. 97, comma 1 Cost.) per assicurare, innanzi tutto, i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*) Cost.).

Inoltre, proprio per la naturale vocazione del bilancio a dispiegare effetti, in continuità, nel tempo, la pubblicità e la solidarietà evocata non è solo quella tra i cittadini in un dato momento della vita della Repubblica, ma quella dinamica e intergenerazionale» che deve sussistere per garantire l'ordinato sviluppo della vita democratica dello Stato.

Rispetto a tale bene, dunque, si dispiegano interessi, certamente costituzionalmente rilevanti, di natura finanziaria e adespota (in taluni casi collegati a generazioni e soggetti futuri) che per natura possono venire all'attenzione della Corte costituzionale solo per mezzo della *iurisdictio* di diritto oggettivo della Corte dei conti ed in particolare della sua funzione di controllo. Ciò «giustifica [...] l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad esso sottoposte» (Corte costituzionale, sentenza n. 384/1991), attraverso un «giudice», pur in assenza delle forme del «processo»; si tratta cioè di garantire che anche la disciplina ordinaria che presiede alla formazione ed alla tutela del bilancio possa essere giustiziata secondo Costituzione, quando tale disciplina entra in conflitto con i fondamenti della Carta fondamentale.

In secondo luogo, la necessità di riconoscere direttamente alla sezione regionale di controllo la legittimazione a sollevare questione incidentale di costituzionalità deriva da un'attuale lacuna procedurale dei procedimenti di controllo.

Per costante diritto vivente, nei procedimenti di controllo diversi da quelli della parifica, si fa applicazione analogica della disciplina procedurale prevista per il controllo preventivo di legittimità (articoli 21 e seguenti, testo unico n. 1214 del 1934). L'interpretazione analogica di tali disposizioni, applicate evolutivamente ai sensi dell'art. 111 Cost., comporta:

a) il contraddittorio durante tutta l'istruttoria;

b) lo svolgimento della pubblica adunanza nel momento in cui il magistrato istruttore deferisce il controllato alla sezione nella sua collegialità per la decisione finale.

La fase finale, ed in particolare l'adunanza pubblica, consente anche oralmente contraddittorio, con la garanzia del pubblico svolgimento della discussione.

Peraltro, non esiste nel procedimento di controllo un soggetto o una parte controinteressata all'approvazione o al giudizio positivo sul PRFP; pertanto se la sezione regionale di controllo non fosse ritenuta legittimata a sollevare d'ufficio questione incidentale di costituzionalità, non rivenendosi violazioni di legge, sarebbe tenuta ad approvare il piano o a non rilevare inadempimenti connessi al mancato riequilibrio secondo la disciplina vivente.

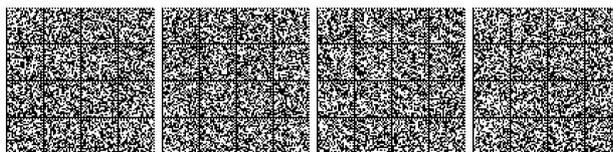
In tale eventualità, inoltre, non vi sarebbero soggetti in grado di introdurre un giudizio dinanzi alle sezioni riunite in speciale composizione, nell'ambito del quale fare valere l'incostituzionalità delle leggi applicate. Né, peraltro, tale funzione può essere svolta dal pubblico ministero che, in base alla disciplina vigente, non partecipa al procedimento di controllo.

Si determina, quindi, in assenza di riconoscimento della legittimazione della sezione regionale di controllo a sollevare questioni incidentali dinanzi alla Consulta, una situazione di insindacabilità di vaste porzioni dell'ordinamento, in netto contrasto:

con la stessa volontà legislativa che, invece, prevede anche l'impugnazione di pronunce favorevoli all'ente locale (art. 243-*quater*, comma 5 TUEL, che fa espresso riferimento all'impugnazione anche delle «delibere di approvazione»), con una evidente irrazionalità del sistema;

con il principio di costituzionalità, che vieta che vi siano «zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile (sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006) - (sentenza n. 28 del 2010)» (Corte costituzionale, sentenza n. 5/2014).

1.8. Ed infatti, in questa prospettiva, proprio tenendo conto dell'esigenza di giustiziare, secondo Costituzione, importanti aree dell'ordinamento, e segnatamente le norme finanziarie e di bilancio tipicamente attratte dalla giurisdizione in sede di controllo della Corte dei conti, il giudice delle leggi ha «sintetizzato», nella più recente sentenza n. 89/2017, i contenuti e i requisiti di accesso al giudizio di costituzionalità incidentale per i controlli sui bilanci delle regioni e degli enti locali. In proposito la Corte ha osservato quanto segue.



«Tali condizioni possono essere così sintetizzate:

a) applicazione di parametri normativi. È da sottolineare, in proposito, come nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del decreto legislativo n. 118 del 2011 e come l'esito del procedimento sia dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongano il bilancio (sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, sentenza n. 40 del 2014);

b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte. Infatti, l'art. 1, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lettera a), numero 3), del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, dispone che avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti — tra le quali, appunto, quella afferente al giudizio di parificazione — «è ammessa l'impugnazione alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267»;

c) pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica. In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»; articoli 53 e seguenti del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, recante «Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti», ora sostituiti dagli articoli 172 e seguenti dell'allegato 1 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»). In definitiva, anche nel procedimento di parifica «è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione [al giudizio costituzionale] si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

Come è evidente tutti i suelencati requisiti sono soddisfatti nel procedimento di controllo ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7, TUEL. Infatti:

a) come già evidenziato nella sentenza n. 228/2017, si tratta di un controllo di legalità-regolarità;

b) il provvedimento è giustiziabile ai sensi e per gli effetti degli articoli 243-*quater*, comma 5 TUEL e dell'art. 11, comma 6, lettera e) del Codice della giustizia contabile (decreto legislativo n. 174/2016);

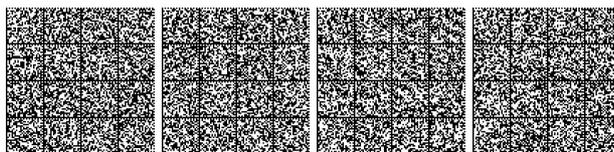
c) è assicurato ampio contraddittorio con il soggetto controllato, al quale si applica in via diretta, l'art. 111, commi 1 e 2 Cost. e, in via analogica, le norme sui procedimenti di controllo previsti dal vigente testo unico della Corte dei conti (testo unico n. 1214 del 1934).

2. Sulla rilevanza della questione. In merito alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale che la sezione intende sollevare, nel caso di specie si osserva che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione costituzionale qui prospettata, per le ragioni di seguito indicate.

Si deve preliminarmente ricordare che l'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016, norma di cui qui si fa questione, ha novellato il precedente art. 1, comma 714 della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) e si applica nell'ambito di un procedimento di controllo volto a monitorare l'adempimento del piano e ad accertare l'eventuale «grave» e «reiterato» mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi.

Tale disposizione, infatti, consente la «riformulazione» (estensione o riduzione quantitativa dell'obiettivo di riequilibrio) o la «rimodulazione» (diversa distribuzione temporale del ripiano) di un piano finanziario pluriennale pregresso, cioè la modifica di un precedente piano valido ed efficace, con un atto amministrativo di secondo grado.

Il presupposto oggettivo di tale rimodulazione/riformulazione non è però l'emersione di nuovo disavanzo (ipotesi invece contemplata dall'art. 1, comma 714-*bis* della medesima legge), ma la redistribuzione di squilibri già noti, con un effetto di alleggerimento sugli obiettivi intermedi annuali.



Inoltre, poiché la modifica al PRFP ai sensi del comma 714 non è determinata dalla sopravvenienza di un nuovo «fatto» (un maggiore disavanzo), ma da quella di una nuova disciplina normativa contabile, non è necessaria una *renovatio* dell'intero procedimento di controllo, ma solo una verifica in sede di «monitoraggio» del PRFP in precedenza approvato, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7. Come specificato dalla sezione delle autonomie di questa magistratura, con la pronuncia nomofilattica n. 13/2016/QMIG «Il sopravvenuto intervento normativo attuato con l'introduzione dei commi 714 e 715 riconosce la facoltà di riformulare o rimodulare il piano già approvato o presentato solo per consentire il ripiano del disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui nei termini e con le modalità stabilite dall'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dal decreto ministeriale 2 aprile 2015 ma lascia impregiudicati i vincoli normativi e gli impegni già assunti da ciascun ente al momento dell'approvazione del piano».

Diversamente, la rimodulazione/riformulazione prevista dall'art. 1, comma 714-*bis* è collegata ad un «fatto» nuovo (l'emersione di un ulteriore disavanzo) e per tale ragione comporta nuova approvazione del PRFP, a valle di nuova istruttoria della commissione per la stabilità finanziaria (Sezione autonomie, deliberazione n. 9/SEZAUT/2017/QMIG).

2.1. Tanto premesso sulla tipologia di controllo esercitato, si rammenta che il PRFP di Pagani, in corso di attuazione, è stato ritenuto conforme a legge ed approvato in precedenza da questa sezione con la pronuncia n. 53/2016/PRSP.

Con la deliberazione n. 3/2017/PRSP, la sezione ha però accertato un primo «grave inadempimento» degli obiettivi del piano, per l'annualità 2015, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7 TUEL.

Successivamente, con la citata deliberazione del consiglio comunale (n. 30 dei 31 maggio 2017), l'ente ha effettuato la riformulazione/rimodulazione del pregresso piano, ai sensi dell'art. 1, comma 714 legge n. 208/2015, come novellato dell'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016.

Come risulta dagli atti, tale modifica del PRFP mira a redistribuire nel tempo le seguenti componenti:

l'originario disavanzo da piano di riequilibrio per euro 5.074.673,99 (a scorporo del quale si sono detratte le quote recuperate nel triennio 2014-2015-2016 per euro 2.844.629,36);

il nuovo e maggior disavanzo accertato dalla Corte dei conti per euro 4.407.423,87.

La «novità» di tale ultima quota di disavanzo è determinata dal fatto che esso è emerso successivamente e riguarda passività diverse, non afferenti, cioè, quelle oggetto del PRFP (debiti fuori bilancio non evidenziati per euro 4.275.874,88), con la conseguenza che si tratta di un disavanzo «sopravvenuto». Come è noto, tali disavanzi sarebbero stati ripianabili alle condizioni nonché entro i termini (30 settembre 2016) e l'orizzonte temporale (durata originaria del piano) concessi con la facoltà legislativa di cui al comma 714-*bis* dell'art. 1 della legge n. 208/2015. La medesima facoltà sarebbe stata quindi esercitabile entro e non oltre il 30 settembre 2016 (*cf.* SRC Campania n. 240/2017/PRSP) e non il 30 maggio 2017 (com'è invece avvenuto nel caso al vaglio della sezione).

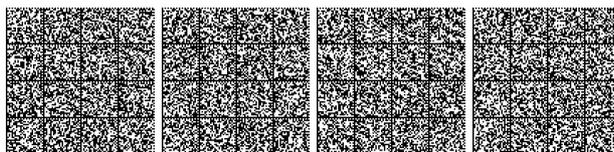
Ad avviso di questa sezione, allo stato degli atti, appare evidente che la rimodulazione/riformulazione, almeno parzialmente (ossia con riguardo alla seconda componente di euro 4.407.423,87), è illegittima.

Eppur tuttavia, anche a fronte di tale parziale illegittimità, la sezione deve comunque verificare «preliminarmente» se ed in che termini la riduzione degli obiettivi intermedi si giustifica per la restante quota di euro 5.074.673,99, afferente l'originario squilibrio oggetto del PRFP e a suo tempo determinato proprio dalla revisione straordinaria dei residui ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lettera *e*) TUEL (*cf.* SRC Campania n. 53/2016/PRSP). Tale quota di disavanzo, stante la vigente formulazione dell'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015, può essere ripianata in trent'anni dopo avere effettuato la corrispondente riformulazione/rimodulazione del PRFP.

La verifica della legittimità della ridetta modifica del PRFP è logicamente preliminare in quanto la rimodulazione/riformulazione ai sensi dell'art. 1, comma 434, legge n. 232/2016 modifica il *quantum* degli «obiettivi intermedi» e «finali», mediante una loro riduzione, obiettivi che costituiscono, per la Corte, il canone concreto di controllo per tutta la durata del piano di riequilibrio e non soltanto nella contingenza dell'esercizio in corso.

L'applicazione dell'art. 1, comma 434, legge n. 232/2016 è dunque sempre rilevante nel procedimento di controllo sull'attuazione del PRFP, sia per l'esercizio in corso che per quelli successivi.

Infatti: in caso di conferma della costituzionalità della norma, la verifica dell'eventuale «grave e reiterato inadempimento» dovrà tenere conto della parziale correttezza della riduzione degli obiettivi intermedi intervenuta per effetto della ridetta rimodulazione/riformulazione; in caso di illegittimità costituzionale della norma medesima, la rimodulazione/riformulazione sarebbe totalmente irregolare, aggravando il parametro per la valutazione della «gravità» dell'inadempimento, nonché della sua «reiterazione».



Attiene invece al merito e a questioni logicamente successive la verifica della congruità degli accantonamenti unilateralmente ridotti, a fine 2017, rispetto al maggiore squilibrio accertato dalla Corte con la decisione n. 3/2017/PRSP (decisione non impugnata) nonché la valutazione dell'idoneità delle manovre triennali di bilancio a coprire lo squilibrio in modo siffatto riquantificato (oltre alla questione incidentalmente emersa del non intervenuto riconoscimento dei debiti fuori bilancio, per la quale occorrerà verificare l'incidenza sul saldo di finanza pubblica).

Si tratta cioè di questioni di fatto e di diritto che presuppongono comunque la risoluzione della questione di costituzionalità inerente all'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016, questione che influenza e condiziona l'esito del controllo effettuato da questa Corte; ragione per cui la questione medesima risulta «rilevante» ai sensi e per gli effetti degli articoli 23 e 24 della legge n. 87 del 1953.

3. Della non manifesta infondatezza. Ciò detto, la sezione, nel controllo sull'adempimento degli obiettivi intermedi e nella preliminare valutazione della modifica al PRFP, ritiene di non poter dare applicazione all'art. 1, comma 434 della legge n. 232/2016, in quanto, come è noto, un giudice non può «*ius dicere*» in base a norme della cui costituzionalità dubita: ove infatti ritenga non «manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale sorta (articoli 23 e 24 della legge n. 87/1953), egli deve rimettere alla Consulta la deliberazione delle disposizioni normative rilevanti nel proprio giudizio.

In quest'ottica, nell'ambito dei compiti e delle valutazioni che la legge e la Costituzione affidano al giudice *a quo* (Corte costituzionale, sentenze n. 221/2015, n. 262/2015, n. 45/2016, n. 95/2016, n. 240/2016), questa sezione ritiene altresì che non sia possibile dare della disposizione contabile qui «rilevante» una applicazione «conforme» a Costituzione, attraverso una mera operazione esegetica (Corte costituzionale, *ex plurimis*, sentenza n. 356/1996; sentenze n. 219/2008 e n. 1/2013).

Ciò in quanto la formulazione della legge è chiara e tale per cui è incompatibile con la stessa qualsiasi interpretazione diversa da quella imposta dalla sua lettera, salvo pervenire alla rottura del testo o soluzioni esegetiche «eccentriche» (Corte costituzionale, sentenza n. 36/2016).

Infatti, la rimodulazione/riformulazione del PRFP, in base alla richiamata formulazione letterale, è consentita nei limiti e alle seguenti condizioni:

- 1) che sia stata effettuata la «revisione straordinaria dei residui» (art. 243-*bis*, comma 8, lettera *e*) TUEL), condizione questa, come è noto, necessaria per l'accesso al PRFP ed in relazione alla quale è emersa una «quota di disavanzo» inglobata nel piano vigente;
- 2) che tale revisione sia stata effettuata «limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015»;
- 3) che tale revisione sia stata effettuata in epoca precedente al «riaccertamento straordinario» ai sensi dell'art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011.

In presenza delle surrichiamate condizioni, la legge dà facoltà di rimodulare e riformulare il PRFP, procedendo al ripiano trentennale, *expressis verbis*, di «tale quota» (ossia quella riveniente dalla «revisione straordinaria dei residui» ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lettera *e*) TUEL).

Non appare dunque possibile dare un'interpretazione diversa né ricondurre il ripiano trentennale alla stessa logica contabile del «riaccertamento straordinario» (art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011), come era invece prima nella precedente formulazione dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015.

Il ripiano trentennale del decreto ministeriale 2 aprile 2015, a suo tempo, appunto, previsto per il «riaccertamento straordinario» ed il connesso «extra-deficit», è qui invece applicato per squilibri determinati dal difetto di copertura di spese a fronte di crediti già inesigibili secondo la vecchia contabilità, senza che, come accadeva nell'art. 3, comma 16 del decreto legislativo n. 118/2011, ciò sia associato ad altri eventi straordinari ed eccezionali.

Nell'attuale formulazione della legge, la sezione regionale, in sede di controllo, può solo prendere atto di quanta parte dell'obiettivo di riequilibrio è scaturito, a suo tempo, dal risultato negativo della gestione residui (cioè quello determinato dalla «revisione straordinaria» ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lettera *e*) TUEL, e correlativamente ritenere conforme a legge il ripiano di «tale quota» con le modalità previste in origine per il «maggiore disavanzo», ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 2015, scaturito dal c.d. «riaccertamento straordinario» ai sensi dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 118/2011.

Al termine di tale operazione, si delineano per l'originario PRFP due diversi orizzonti temporali, quello originario, e quello trentennale (per la quota ascrivibile alla revisione straordinaria ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lettera *e*) TUEL che, nella pratica, come nel caso di specie, costituisce la fonte principale di squilibrio nella finanza degli enti locali e l'«oggetto» del PRFP).



Infatti, la rimodulazione/riformulazione in tal guisa effettuata determina l'attrazione, fuori dal perimetro del PRFP e dalla sua durata originaria, di una parte del suo obiettivo di riequilibrio, che viene ora ripianato con le stesse modalità del c.d. extra-deficit (art. 3, comma 16, decreto legislativo n. 118/2011), in un arco temporale di trent'anni, senza che vi sia una esigenza sistemica che giustifichi una riduzione degli oneri del ripiano. L'effetto finale è solo la riduzione della quota di disavanzo complessivo a diverso titolo applicabile su ogni annualità di bilancio, allargando la capacità di spesa degli enti, senza questa abbia un'ideale copertura.

Non è quindi possibile dare della norma di cui si fa questione un'interpretazione diversa e comunque conforme all'«art. 81 Cost. e con gli altri precetti finanziari di rango costituzionale» (sentenza n. 274/2017, paragrafo 4.4) come già operato in altri casi da questa sezione (SRC Campania n. 1/2017/PRSP e sul comma 435 della stessa legge, SCR Campania n. 219/2017/PRSP).

Gli enti locali, di tal guisa, accedono ad una disciplina di ripiano che vanifica la dimensione temporale del bilancio e la necessità che entro tale orizzonte questo sia ripristinato in equilibrio. Tale norma deroga altresì alla disciplina, già straordinaria, per il ripiano pluriennale, prevista dal TUEL (art. 243-*bis* e seguenti; articoli 244 e seguenti) in caso di crisi strutturale della finanza degli enti locali.

Di conseguenza, la disciplina dell'art. 1, comma 434 della legge n. 232/2016 consente di rompere gli ordinari argini temporali del bilancio e quelli, già ampi, previsti per il suo riequilibrio in caso di crisi strutturale, senza che ciò corrisponda al perseguimento di finalità costituzionali compatibili col precetto dell'equilibrio.

A differenza del caso previsto dall'art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011, la modalità di ripiano trentennale non è infatti collegata al mutamento del paradigma contabile, bensì a squilibri determinati dall'emersione di crediti considerabili «inesigibili» già in base alla vecchia disciplina contabile (disciplinata dal testo previgente del TUEL e dal *soft law* costituito dai principi elaborati dall'osservatorio ex art. 154 TUEL).

Si rammenta che la valutazione di esigibilità di una posta (rilevante per il FCDE e il riaccertamento ordinario), segnatamente di un credito, attiene non solo alla sussistenza o permanenza del titolo, ma anche alla capacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni, grazie alla liquidità del proprio patrimonio e la manifestata collaborazione all'adempimento dell'obbligazione.

Va dunque distinta la nozione di esigibilità «sostanziale» da quella «in senso giuridico», assunta a riferimento dai principi contabili applicati per definire la competenza finanziaria potenziata e l'imputabilità a bilancio. L'esigibilità giuridica, infatti, attiene ad un elemento accidentale del titolo dell'obbligazione finanziaria sottostante, in particolare, l'assenza di termini o condizioni, sia per lato attivo che passivo (cfr: decreto legislativo n. 118/2011, allegato 4/2, paragrafo 2, ultimo capoverso).

Pertanto, secondo il collegio, si palesa una possibile violazione del precetto dell'equilibrio di bilancio, la cui garanzia è assicurabile solo a mezzo di un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, ed eccede le potenzialità dell'esegesi di questa sezione.

Nel rinviare, per il dettaglio delle rimesse censure di costituzionalità, a quanto segue — in estrema sintesi si evidenzia che, ad avviso di questa sezione, la citata disposizione normativa viola:

in primo luogo, gli articoli 81 e 97, comma 1 Cost., in combinato disposto con gli articoli 2, 3, 1 e 41 Cost. La norma in oggetto consente cioè che uno squilibrio effettivo ed avente fondamento nella mancanza di risorse (ossia quello derivante dalla revisione straordinaria dell'art. 243-*bis*, comma 8, lettera e) TUEL), possa essere ripianato in un orizzonte temporale grandemente dilatato rispetto alla disciplina prevista per la crisi — ordinaria e straordinaria — della finanza locale (rispettivamente articoli 162, 188, 193 e 194 per la crisi ordinaria; per la crisi straordinaria cfr, l'art. 243-*bis* per il c.d. «predissesto» e l'art. 265 TUEL per il caso di dissesto), in deroga alla regola di legge normalmente applicabile, in assenza di qualsivoglia giustificazione costituzionale;

in secondo luogo, gli articoli 24 e 117, comma 1 Cost., per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, nonché gli articoli 6 e 13 CEDU. Infatti, tale facoltà di modifica del PREP, inserita peraltro in un quadro di costante instabilità legislativa della disciplina del ripiano pluriennale, determina una situazione di incertezza del diritto, in grado di compromettere la tutela del patrimonio dei creditori e delle loro ragioni di credito.

3.1. Violazione degli articoli 97 e 81 codificanti la «clausola generale» dell'equilibrio di bilancio, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 Cost. Venendo ora alla trattazione in dettaglio dei ravvisati motivi di contrasto, la sezione ravvisa a carico della surrichiamata disposizione, in primo luogo, la violazione degli articoli 97 e 81 codificanti la «clausola generale» dell'equilibrio di bilancio, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 Cost.

Sul punto, va in primo luogo ricordato, in linea generale, che la Corte costituzionale, a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2012, ha dato ricorrentemente forza al precetto dell'equilibrio (già declinato quale «equilibrio tendenziale»: cfr: *ex plurimis* sentenza n. 213/2008), arricchendo la sua fattispecie e trasformandolo in una «clausola generale», «in grado di operare pure in assenza di norme interposte» (Corte cost., sentenza n. 192/2012).



Costituendo tale precetto una clausola generale (cioè una norma la cui fattispecie rinvia, tramite concetti indeterminati, a regole anche esterne all'ordinamento giuridico, garantendo porosità e circolarità dello stesso con la realtà regolata) e non un semplice principio, invoca di per sé una «disciplina di salvaguardia» (un rimedio), con ciò intendendosi il sistema di prescrizioni in virtù delle quali la disciplina statale che regola il bilancio di regioni ed enti locali stabilisce le modalità di recupero effettivo e sostenibile dei suoi squilibri nonché le prescrizioni in caso di mancato riequilibrio (sentenza n. 228/2017).

La disciplina di salvaguardia, infatti, si pone come costituzionalmente necessaria e legittima anche interventi sostitutivi del legislatore regionale (Corte cost., sentenza n. 107/2016).

Tale nuova prospettiva ha legittimato discipline di legge ordinaria implementanti tali sistemi nei confronti delle autonomie costituzionali (cfr. Corte cost., sentenze n. 40/2014 e n. 228/2017) ovvero ha esposto a incostituzionalità leggi statali e regionali che contrastano con il precetto e con le altre finalità costituzionali cui esso è strumentale (sentenze n. 181/2015 e n. 247/2017). La Corte costituzionale, infatti, in proposito ha avvertito che «non potrebbe ritenersi consentito un abuso della «tecnicità contabile» finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza» (sentenza n. 247/2017, punto 10 in diritto).

Invero, «nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012)» (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016).

Tanto premesso in punto di natura e struttura della norma, sul piano dei contenuti (fattispecie ed effetti del precetto), il giudice delle leggi ha fornito numerose indicazioni, onde evitare che il legittimo intervento bilanciativo del legislatore ordinario possa, di fatto, svuotare e rendere ineffettivo il precetto costituzionale in parola. Quest'ultimo, per effetto di tali indicazioni, risulta articolarsi su due principali coordinate, l'una quantitativa, afferente la proporzione della spesa con le risorse economiche, finanziarie e patrimoniali disponibili, e l'altra temporale, coincidente con l'orizzonte cronologico del bilancio, entro il quale devono essere corretti gli eventuali squilibri emersi. Tali coordinate (quantitativa e temporale) devono sussistere anche sul piano della disciplina «rimediale» per «salvaguardia» del bilancio e dei suoi equilibri.

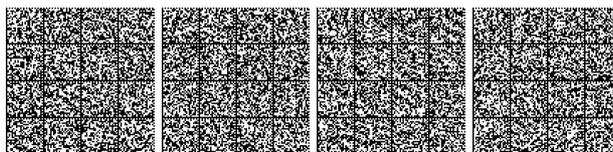
Più specificamente, sul piano quantitativo il precetto dell'equilibrio costituisce lo svolgimento dell'obbligo di copertura finanziaria al tempo già previsto dalla vecchia formulazione dell'art. 81 (al comma terzo).

Infatti, «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (Corte cost., sentenza n. 274/2017, punto 4 in diritto). A differenza dell'obbligo di copertura, però, nel sistema della legge costituzionale n. 1/2012, l'equilibrio non opera marginalmente, a fronte dell'aumento o diminuzione delle risorse (cioè sugli incrementi di spesa e sulle riduzioni di entrate), bensì a livello complessivo, sull'intero bilancio attraverso i saldi tra entrate e spese, tra costi e ricavi. Ed in particolare, esso opera sul principale saldo della contabilità finanziaria, ovvero sul risultato di amministrazione.

In ragione di ciò, l'equilibrio prescrive che le risorse economiche, finanziarie e patrimoniali siano sufficienti e proporzionate in modo da potere sostenere integralmente le spese e i costi di gestione.

Sul piano temporale, la Corte costituzionale ha qualificato il precetto *de quo* in termini dinamici o tendenziali, ossia come «ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250/2013), tale da imporre «all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio» (*ibidem*).

L'orizzonte temporale della salvaguardia è naturalmente quello del medesimo bilancio, in corso o immediatamente successivo; conseguentemente, nella disciplina vigente degli enti territoriali, l'orizzonte è quello triennale (articoli 162, 188, 193 e 194 TUEL). La Corte costituzionale ha infatti ricordato che per porre rimedio a situazioni di conflitto tra gestione ed equilibrio di bilancio, lo strumento è quello «dell'adozione di appropriate variazioni del bilancio di previsione» (sentenza n. 250/2013) ovvero del recupero dello squilibrio (il quale deve essere certificato in sede consuntiva tramite il risultato di amministrazione) attraverso i bilanci di previsione immediatamente successivi; ciò in considerazione del principio della continuità di bilancio e degli esercizi finanziari (sentenza n. 274/2017). Il principio della continuità, infatti, è «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» (cfr. sul punto Corte costituzionale, sentenza n. 155/2015).



Quanto sin qui rilevato risponde ad una precisa logica di sistema in cui il bilancio si configura come un bene giuridico «pubblico» (Corte cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017), costituzionalmente tutelato (articoli 81 e 97 Cost.), di cui occorre preservare effettività e funzionalità tramite il suo equilibrio.

Il precetto dell'equilibrio, infatti, presidia fondamentali valori costituzionali, espressi dagli articoli 3, 2 e 1 Cost., che del medesimo precetto costituiscono la *ratio*.

Se da un lato, rispettare l'equilibrio di bilancio significa supportare con risorse effettive le politiche pubbliche democraticamente determinate, parallelamente, questo significa realizzare le condizioni affinché la Repubblica possa rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana», realizzando l'uguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3, comma 2, Cost.: *cf.* sentenze Corte cost. n. 10/2016 e n. 70/2015).

Tale uguaglianza, tra l'altro, proprio grazie allo strutturale carattere temporale del bilancio, deve realizzarsi anche in chiave trans-generazionale. Poiché l'equilibrio «economico, finanziario e patrimoniale» deve essere realizzato «nel tempo» — attesa la già richiamata continuità degli esercizi finanziari e del bilancio (*cf.* Corte cost., sentenza n. 155/2015 cit.) — esso costituisce un dovere di «solidarietà politica, economica e sociale» delle generazioni presenti con quelle future (art. 2 Cost.).

Inoltre, il precetto di equilibrio, riguardato sotto il profilo della «salvaguardia di bilancio», costituisce uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità dei soggetti investiti di cariche pubbliche: la violazione dell'equilibrio, infatti, attiva un sistema di responsabilità giuridiche e politiche, attraverso cui il principio della legittimazione democratica delle istituzioni si rende effettivo (art. 1 Cost.).

Come evidenziato dal giudice delle leggi nella sentenza n. 228/2017, già precedentemente citata, la disciplina di salvaguardia si pone come «strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale [e] indissolubilmente legat[a] alla cura dei sottesi interessi finanziari. [Tale disciplina] si ricollega [...] a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono — in virtù di una presunzione assoluta — il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti».

Per tale intrinseca razionalità, la disciplina della contabilità pubblica, laddove richieda anche complessi elaborati e allegati, deve trovare nel risultato di amministrazione un veicolo trasparente e univoco di rappresentazione degli equilibri nel tempo (Corte cost., sentenza n. 274/2017, punto 4 in diritto).

3.1.1. La strumentalità dell'equilibrio ad altri precetti e valori costituzionali, da un lato, riempie di contenuto assiologico il principio del «buon andamento» (art. 97, comma 1 Cost.), dall'altro gli conferisce una flessibilità applicativa che non consente di assimilare equilibrio e pareggio aritmetico.

Occorre infatti assicurare, in ogni caso, effettività ed efficacia dell'azione amministrativa, nella considerazione che gli enti pubblici e la continuità di servizi e funzioni sono necessari e non è possibile l'espulsione dal sistema dagli stessi alla stregua delle imprese dal mercato.

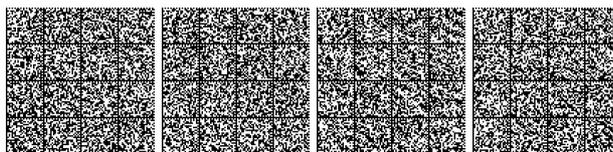
Cosicché l'equilibrio di bilancio, famulativo e allo stesso tempo qualificativo del buon andamento, costituisce lo strumento per assicurare:

la continuità dell'amministrazione e della Repubblica (*cf.* Corte cost., sentenze n. 49/1976 e n. 104/2017 per la continuità degli uffici, nonché sentenze n. 188/2015, n. 10/2016 e n. 107/2016 per la continuità dei servizi essenziali);

l'efficacia delle politiche pubbliche, anche con riguardo a specifiche finalità di legge (sentenza n. 70/2012);

l'effettività dei LEP. Esso è essenziale per l'uguaglianza dei cittadini nel godimento dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 3, comma 2 Cost.). La Repubblica, infatti, nelle sue varie articolazioni (art. 114 Cost.) non può sottrarsi per ragioni finanziarie all'erogazione di prestazioni che sono costituzionalmente necessarie (le funzioni fondamentali dell'ordinamento, tra cui quelle di sicurezza e governo del territorio, e i «livelli essenziali delle prestazioni» concernenti i diritti civili e sociali ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lettera *m*) e 120, secondo comma Cost.). È, infatti, «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016).

In virtù della sopra evidenziata *ratio*, infatti, in caso di crisi della finanza territoriale, ove «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio», la Corte costituzionale ha ritenuto «inevitabili», «misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016)» (sentenza n. 107/2016).



A questa logica rispondono le norme del Piano di riequilibrio pluriennale (articoli 243-*bis* e seguenti) e del dissesto (articoli 244 e seguenti TUEL) che, in caso di crisi «strutturale» della finanza dell'ente locale, già definiscono più ampi orizzonti per il rientro da situazioni di squilibrio.

Per altro verso, non si nega che il «buon andamento» possa giustificare la disciplina del ripiano trentennale prevista dal decreto legislativo, n. 118/2011, in connessione al passaggio alla nuova disciplina contabile e al c.d. «riaccertamento straordinario» («disavanzo tecnico» ai sensi dell'art. 3, comma 13 del decreto legislativo n. 118/2011 «maggiore disavanzo», ai sensi dell'art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011): *cf.* Corte cost. sentenza n. 107/2016. Infatti, il principio di prudenza di cui il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) ed il Fondo rischi (FR) sono espressione potrebbe portare a svalutare alla stregua di crediti di dubbia esigibilità (FCDE) crediti che in concreto, invece, sono dotati di un «*nomen bonum*» (si pensi a crediti per cui sono stati effettuati regolari atti interruttivi concernenti aziende debtrici *in bonis* e con cui è stato raggiunto un accordo transattivo regolarmente evaso alle scadenze stabilite o ad un consistente credito tributario verso una multinazionale altamente solvibile che si è insediata improvvisamente in un territorio storicamente depresso e con una bassa riscossione volontaria e coattiva) oppure a considerare come attuali, sia pure in percentuale, passività che invece hanno caratteristiche solo potenziali e pertanto potrebbero non realizzarsi (FR).

Nella stessa ottica, deve essere assicurato lo svolgimento effettivo di funzioni attribuite (Corte cost., sentenze n. 115/2015, n. 10/2016, nonché n. 280/2016), pertanto la politica dei trasferimenti o dei tagli deve rispondere a proporzionalità e ragionevolezza, onde evitare che gli enti siano costretti a continuare ad erogare servizi e a svolgere funzioni in assenza di risorse.

In definitiva, in virtù del combinato disposto di parametri costituzionali degli articoli 97, 81, 3, 2, 1, ogni politica non può che essere «bilanciata» secondo un principio di diretta proporzione con le risorse disponibili, perché solo in questo modo è possibile l'effettività delle scelte allocative, tanto per quelle discrezionali, che per quelle obbligatorie concernenti diritti incompressibili (Corte cost., sentenza n. 275/2016) e le funzioni effettivamente esercitate ed attribuite (Corte cost., sentenze n. 115/2015, n. 10/2016, nonché n. 280/2016).

Per converso, ogni scelta allocativa, ove risultasse non sorretta da una risorsa, finanziaria, economica, patrimoniale, a monte, in grado di renderla effettiva e reale, impone misure di salvaguardia che devono realizzarsi entro l'orizzonte temporale del bilancio medesimo, orizzonte che il legislatore può estendere, secondo ragionevolezza, effettuando un bilanciamento con la sopra evidenziata *ratio* del precetto dell'equilibrio e con i principi costituzionali cui questo è strumentale.

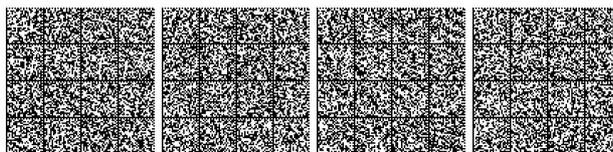
3.1.2. Ed infatti il giudice delle leggi ha evidenziato la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli che prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, oltre l'orizzonte del bilancio (*cf.* sentenze n. 279/2016, n. 6/2017 e n. 107/2016 e da ultimo la sentenza n. 274/2017), sebbene non abbia escluso la possibilità di un «eccezionale misura legislativa [per far fronte al]l'esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto [al singolo ente]. L'indirizzo della subentrata legislazione [...] prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria [degli enti], i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale» (sentenza n. 107/2016).

Pertanto, al di fuori di un contesto giustificativo compatibile con i precetti costituzionali sopra richiamati, la copertura di disavanzi con regole straordinarie quanto ai tempi di rientro «diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento — in contrasto con l'art. 81 Cost. — della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (in tal senso, sentenza n. 279/2016). In quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio»; infatti, la disciplina straordinaria per il ripiano di tali disavanzi «è comunque di stretta interpretazione e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali» (sentenza n. 6/2017).

La costituzionalità di siffatte norme eccezionali, dunque, dipende dalla ragionevolezza del bilanciamento tra l'esigenza di assicurare il riequilibrio entro l'orizzonte temporale del bilancio e la *ratio* del precetto dell'equilibrio medesimo, in connessione con i precetti costituzionali cui è strumentale.

Tale ragionevolezza non sussiste, ad avviso della sezione, con riguardo al ripiano trentennale previsto per la rimodulazione/riformulazione di cui all'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016 (novellante l'art. 1, comma 714 della legge n. 208/2015).

Ciò in quanto l'attuale formulazione dell'art. 1 del comma 714 della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), come novellato dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, per un verso, ha lasciato immutato il presupposto (ovvero, l'adozione e approvazione del PRFP in data anteriore al riaccertamento straordinario); per altro verso ha individuato la quota ripianabile con quella derivante dallo stralcio dei residui ineffettivi (revisione ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lettera *e*) TUEL) in data anteriore allo stesso, senza alcuna connessione con la logica sottostante al riaccertamento straordinario.



Segnatamente, oggetto del ripiano trentennale dell'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016:

a) non è più il «maggiore disavanzo» prodotto dal passaggio alla nuova contabilità armonizzata, a fronte di istituti innovativi quale la competenza finanziaria rinforzata, il FCDE o il FR (art. 3, comma 16 del decreto legislativo n. 118/2011 e correlato decreto ministeriale 2 aprile 2015). Si rammenta, che proprio nell'ottica di evitare abusi del riaccertamento straordinario, la giurisprudenza contabile ha dato dell'art. 3, comma 16 del decreto legislativo n. 118/2011, nonché del connesso decreto ministeriale 2 aprile 2015, una interpretazione costituzionalmente conforme, sancendo la non assorbibilità nel ripiano trentennale di disavanzi anteriori e non aventi causa nel mutamento del paradigma contabile (cfr: SRC Campania n. 196/2015/PRSP, n. 250/2015/PRSP, n. 228/2015/PRSP, n. 217/2015/PRSP, n. 196/2015/PRSP, n. 162/2015/PRSP; SRC Marche n. 100/2016/PRSP; sezione autonomie n. 31/2016/FRG). Si pone in rilievo come di tale interpretazione il legislatore prenda indirettamente atto con un recente intervento legislativo (art. 1, comma 848, della legge n. 205/2017). Per altro verso, il ripiano trentennale si giustifica costituzionalmente proprio (e solo) in ragione del mutamento del paradigma contabile avvenuto con il decreto legislativo n. 118/2011: la crescita esponenziale dei disavanzi, collegati a tale più trasparente e prudentiale contabilità, ha condotto infatti il legislatore ad ammettere un eccezionale sistema di ripiano su un largo lasso temporale (trenta anni, art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011), per evitare che il nuovo standard di prudenza, corollario del principio dell'equilibrio di bilancio, sia, da un lato eccessivamente rigoroso rispetto allo scopo costituzionale del legislatore (art. 81 Cost.), per altro verso, sia di ostacolo all'erogazione di prestazioni costituzionalmente necessarie (art. 117, comma secondo, lettera m) a causa del repentino mutamento di standard contabile;

b) non è nemmeno la parte dell'obiettivo di riequilibrio quantificato con l'originario PRFP, il quale è stato assorbito negli stessi nuovi istituti contabili dell'armonizzazione sopra citati (FCDE e/o FR) come era nella logica dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015, nella sua originaria formulazione. Con tale norma, come è stato evidenziato (SRC Campania n. 240/2017/PRSP), il legislatore aveva inteso superare una discriminazione occorsa tra gli enti che avevano adottato il piano di riequilibrio prima e quelli che avevano effettuato tale scelta dopo il riaccertamento straordinario, sotto l'egida del decreto legislativo n. 126/2014 (decreto che ha introdotto il ripiano trentennale del «maggiore disavanzo» di cui sopra, disavanzo generato con il riaccertamento straordinario di cui di cui all'art. 3, comma 16 del decreto legislativo n. 118/2011). La precedente formulazione dell'art. 1, comma 714 della legge n. 208/2015, quindi, consentiva agli enti locali che non si erano avvantaggiati del ripiano trentennale prima di quantificare l'obiettivo di ripiano del PRFP, di ridurre gli obiettivi intermedi e finali di quest'ultimo nella misura in cui fosse dimostrabile che una parte delle passività che ne erano state fatte oggetto fossero state «assorbite» dentro i nuovi istituti prudenziali generanti il c.d. «maggiore disavanzo» (art. 3, comma 16, decreto legislativo n. 118/2011 e art. 1 del decreto ministeriale 2 aprile 2015).

La riduzione doveva essere dunque contabilmente giustificata ed essere sottoposta al vaglio in sede di controllo da parte della Corte dei conti (art. 243-*quater*, comma 7 TUEL);

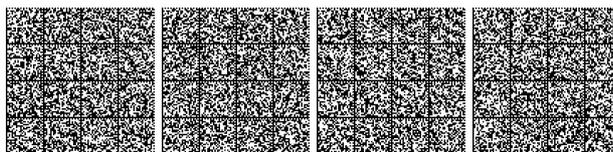
c) nella vigente formulazione dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015 (oggetto del ripiano) è invece la quota di disavanzo che deriva dall'accertata inesigibilità di residui attivi emersa in sede di revisione straordinaria ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lettera e) TUEL. Si tratta cioè di squilibri e disavanzi già tali secondo la vecchia disciplina contabile.

L'art. 1, comma 434 della legge n. 232/2016, dunque, sebbene preveda che la prefata «revisione straordinaria» debba risalire a data anteriore al «riaccertamento straordinario» (art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011) e che le modalità di ripiano siano proprio quelle previste per quest'ultimo (decreto ministeriale 2 aprile 2015), spezza il rapporto causale tra ripiano trentennale e mutamento del paradigma contabile (che invece era ancora presente nella precedente versione dell'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015).

Pertanto, con la nuova formulazione, il riaccertamento straordinario non è più causa, ma solo «occasione» del ripiano trentennale; infatti, la Corte dei conti non deve più verificare che tutto o parte del «maggiore disavanzo» ai sensi dell'art. 3, comma 16 del decreto legislativo n. 118/2011, sia generato dagli stessi fenomeni di squilibrio già fatti oggetto dei PRFP, ma deve prendere atto della semplice ascrivibilità del disavanzo rimodulato alla revisione straordinaria effettuata ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lettera e), che, come si è visto, attiene a squilibri già sussistenti secondo il precedente paradigma contabile.

Non si può infatti sostenere che tutti i crediti in questione sono stati comunque iscritti nel Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), proprio perché stralciati prima del riaccertamento straordinario.

Né, tantomeno, si può presumere, virtualmente, che se le valutazioni sui residui, effettuate con la revisione di cui all'art. 243-*bis*, comma 8, lettera e) TUEL, fossero state fatte nell'ambito del riaccertamento straordinario, questo avrebbe portato alla formazione di un corrispondente FCDE (generante un disavanzo ripianabile in trent'anni).



Infatti, questo presupporrebbe che il legislatore avesse lasciato intatto il potere della sezione di controllo di verificare in concreto la causa dello stralcio (credito ormai inesigibile o solo di dubbia esigibilità, per i quali la nuova contabilità prevede solo un accantonamento a FCDE e non lo stralcio). Invece, la legge, con una sorta di presunzione assoluta, fornisce un mero criterio quantitativo per l'accesso al ripiano trentennale a suo tempo prevista dall'art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011, lo si sottolinea ancora una volta, in relazione alla novità straordinaria degli istituti prudenziali del FCDE e FR.

Il ripiano viene qui invece associato all'integralità degli stralci effettuati con la revisione *ex art. 243-bis*, comma 8, lettera e) TUEL, quindi anche per crediti ineffettivi ed inesigibili, ossia privi del titolo per il mantenimento in bilancio sia nella nuova che nella vecchia contabilità. La formulazione letterale della legge non lascia spazio al sindacato al giudice del bilancio, che avrebbe potuto effettuare tale discernimento a tutela degli equilibri di bilancio.

L'evidenziata frattura della relazione diretta causale tra presupposto (riaccertamento straordinario e nuova definizione degli equilibri in base ad un nuovo paradigma contabile) e accesso al ripiano trentennale, rende pertanto la norma in parola costituzionalmente irragionevole alla stregua dei parametri evocati.

Il riaccertamento straordinario, per gli enti che fanno ricorso alla rimodulazione/riformulazione in parola, diventa, dunque, solo un mezzo per ampliare la capacità di spesa, la cui espansione non può essere ammessa in condizioni di disavanzo. Ciò pur trattandosi di enti in condizione di conclamato squilibrio strutturale, a prescindere da ogni valutazione sulla necessità di tale dilatazione per garantire la continuità amministrativa dell'ente, come invece avviene nella più recente formulazione dell'art. 243-bis, comma 5 TUEL, novellato dall'art. 1, comma 888, legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018, dove la durata del PRFP, oggi espandibile fino a venti anni, è agganciata ad un criterio oggettivo di sostenibilità dato dal rapporto tra passività ed impegni).

Una dilatazione non giustificata dell'orizzonte temporale del ripiano rende l'equilibrio di bilancio e il precetto dell'equilibrio un mero *flatus vocis*, volto a porre rimedio a forme episodiche di disavanzo, connesse ad inefficienze di gestioni concrete (Corte cost., sentenza n. 6/2017), e non, invece, ad esigenze del sistema della finanza pubblica allargata.

In proposito si rammenta che la Corte costituzionale (sentenza n. 107/2016), ha affermato che l'ampliamento dell'orizzonte temporale per il ripiano può ammettersi in ragione di eventi contabili che facciano emergere un disavanzo che può essere ritenuto «straordinario» nelle sue cause e nelle sue dimensioni e che deve, quindi, essere fronteggiato normativamente in modo da consentire agli enti di recuperare le coperture in un arco di tempo che sia ragionevole e compatibile con la capacità di reperire le risorse mancanti e necessarie ad erogare le su richiamate prestazioni costituzionalmente imprescindibili. Per contro, la facoltà dell'art. 1, comma 434, legge n. 232/2016 non appare rispondere a nessuna esigenza sistemica della finanza pubblica, quanto piuttosto a quelle contingenti di taluni enti di accedere ad un minore rigore finanziario.

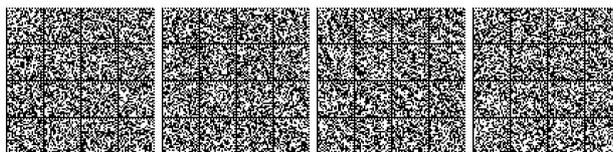
Né si può ritenere che tale ampliamento sia giustificato o giustificabile per l'esigenza di evitare il dissesto, che non è una misura penalizzante per l'ente, ma solo una diversa procedura di riequilibrio.

Il dissesto, infatti, ha, nel sistema vigente, una funzione sua propria ed essenziale, non realizzabile col PRFP. In caso di sua attivazione il riequilibrio interviene in un tempo più breve (cinque anni, ai sensi dell'art. 265, comma 1 TUEL), mentre si provvede al ripiano tramite una gestione separata, facendo leva, da un lato, sulla riduzione concorsuale e consensuale delle passività nei confronti dei creditori (articoli 256-258 TUEL) e, dall'altro, sulla valorizzazione della massa attiva (art. 255 TUEL).

Dunque, esso costituisce uno strumento di cui il legislatore prevede la necessaria attivazione quando le vicende del singolo ente (l'accertata incapacità di adottare tempestivamente un PRFP congruo) e la gravità dello squilibrio rendono necessario addivenire al risanamento sacrificando — parzialmente — il principio di universalità di bilancio. Solo in questo l'ordinamento «preferisce» la procedura di «predissesto», ai sensi degli articoli 243-bis TUEL e seguenti, al dissesto ai sensi degli articoli 244 e seguenti TUEL, in quanto la procedura pluriennale consente il riequilibrio «consolidato» delle finanze dell'ente, senza il rischio di occultamento di scompensi in gestioni separate di bilancio.

In definitiva, la disciplina introdotta dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016 non ha altra finalità e giustificazione se non quella di consentire di spalmare disavanzi effettivi, già presenti in epoca precedente al riaccertamento straordinario e al di fuori di una disamina delle ragioni della eliminazione delle partite dei vari residui, in un orizzonte temporale di trenta anni.

Ad avviso della sezione ciò risulta incompatibile con una gestione di bilancio equilibrata, in quanto ha l'esclusivo scopo di spostare su generazioni successive il peso finanziario di una gestione priva di coperture, in danno del principio di cui agli articoli 97, 81, 3 e 2 Cost., sottraendo gli amministratori al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa (art. 1 Cost.).



3.2. Violazione del precetto dell'equilibrio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 Cost. La sezione ravvisa altresì, a carico della surrichiamata disposizione (art. 1, comma 434, legge n. 232/2016), la violazione del precetto dell'equilibrio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81, 41 Cost.

Si rammenta, infatti, che il carattere «pubblico» del bene giuridico bilancio fa sì che, rispetto allo stesso, si dipanino una serie di interessi finanziari adespoti, costituzionalmente rilevanti, anche diversi da quelli degli utenti. Esso coinvolge l'interesse di tutti coloro che, a vario titolo, entrano in potenziale contatto col bilancio, in particolare coloro i quali che con la pubblica amministrazione hanno relazioni di mercato.

Invero, l'eccessivo protrarsi dei tempi di perfezionamento e di definitivo assetto del piano di riequilibrio, favorito da continui interventi normativi di dubbia razionalità e coerenza, possono innescare ulteriori ritardi nei pagamenti e la crisi delle imprese che hanno fornito alla pubblica amministrazione beni e servizi.

A tal proposito, anche il prevedere come condizione per l'esercizio della facoltà di rimodulazione/riformulazione il rispetto dei «tempi medi di pagamento» previsti per legge, non esclude che per effetto della rimodulazione stessa si pongano le condizioni per un loro deterioramento.

Infatti, l'allargamento della capacità di spesa che si determina per l'accesso ad una modalità di ripiano addirittura trentennale di un disavanzo effettivo, da un lato, consente di aggirare l'obbligo di copertura di debiti già esigibili, per altro verso, getta le premesse di una inevitabile crisi di cassa che nel tempo è destinata a scaricarsi, in termini di costi, sulla collettività degli utenti dei servizi e sulle imprese.

Per tal motivo occorre che la disciplina della crisi sia effettivamente in grado di consentire il recupero del debito accumulato, sebbene in un lasso temporale più ampio di quello ordinario triennale; il legislatore, per contro, non può trasformare la stessa in un'occasione per consentire l'allargamento, *medio tempore*, della capacità di spesa, quando ciò non sia necessario per garantire l'effettuazione di quella costituzionalmente necessaria. In tal guisa, infatti, si pregiudica o si deteriora la capacità dell'ente di rispondere alle ragioni dei creditori, che dallo squilibrio strutturale dell'ente sono direttamente danneggiati.

3.3. Violazione dell'art. 24 e dell'art. 117, comma 1 Cost. La sezione rileva, infine, la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016 rispetto all'art. 24 e all'art. 117, comma 1 Cost.

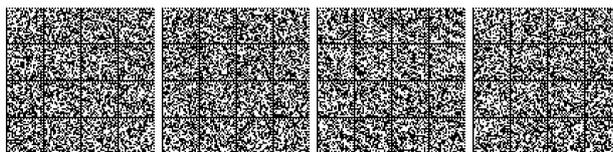
Segnatamente, la disposizione di legge oggetto della rimessione, inserendosi in una produzione legislativa di continua concessione di facoltà di rimodulazione/riformulazione (art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 35/2013 convertito nella legge n. 64/2013; art. 1, commi 714 e 715 della legge n. 208/2015; art. 1, commi 434 e 435 della legge n. 232/2016; da ultimo, l'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889 della legge n. 205/2017), ad avviso della sezione viola l'art. 24 Cost. nonché l'art. 117, comma 1 Cost. (in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 1 del Protocollo 1 sul diritto di proprietà della CEDU e dagli articoli 6 e 13 della stessa Carta internazionale).

La violazione dei citati parametri interposti si ravvisa in base alle seguenti due considerazioni.

Da un lato, le continue modifiche ai PRFP (rimodulazioni e/o formulazioni), non soltanto innescano notevoli ritardi nella loro valutazione in termini di sostenibilità e congruità, ma possono altresì condurre a sospensioni delle azioni esecutive dei creditori, per decisione giudiziale (art. 295 c.p.c.) o per espressa previsione di legge (*cf.* l'art. 1, comma 714-*bis* della legge n. 208/2015) ovvero per la situazione di incertezza che deriva della pendenza di una questione pregiudiziale contabile circa il titolo legale della rimodulazione/riformulazione, come è avvenuto con la legge n. 208/2015, che all'art. 1, commi 714 e del comma 714-*bis*, prevede due distinte facoltà di rimodulazione/riformulazione, prevedendo espressamente l'ennesima sospensione delle azioni esecutive per quelle *ex* comma 714-*bis*.

Infatti, la normativa caotica e di non sempre chiara lettura, in relazione alla quale non è spesso facile determinare quale sia il titolo legislativo della rimodulazione/riformulazione (*cf.* SRC Campania n. 240/2017/PRSP), determina in sede di ottemperanza presso il giudice amministrativo le condizioni per un'eventuale accoglimento della istanza ai sensi dell'art. 295 c.p.c., secondo cui «Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa», attesa l'assorbente giurisdizione della Corte dei conti in materia di piani di riequilibrio e di bilancio.

Per altro verso, il costante *ius superveniens* determina incertezza sulla misura del disavanzo annuale del ripiano (l'obbiettivo intermedio) e sulla disciplina giuridica applicabile (sussistenza delle condizioni di legge per l'accertamento di un «grave e reiterato inadempimento», con il conseguente avvio irrevocabile del «dissesto guidato», *cf.* SRC Campania n. 8/2018/QMIG, ovvero permanenza del regime di riequilibrio ai sensi degli articoli 243-*bis* e seguenti TUEL, per effetto del legittimo accesso a rimodulazioni/riformulazioni che costringono ad una nuova valutazione integrale del piano e/o del percorso della sua attuazione).



Questa incertezza è esiziale nei casi limite di evidente difficoltà a risanare i conti dell'ente locale e può, specie in tali casi, costituire una violazione dei principi generali della certezza del diritto, del legittimo affidamento e della giustizia effettiva (per i creditori) con conseguente prevaricazione di diritti fondamentali in nome di asserite esigenze di bilancio, non in via transitoria, ma costanti e prevalenti, che scaricano sulle future generazioni responsabilità civili già emerse.

Di conseguenza, la soddisfazione delle pretese di tali terzi viene esposta ad un sacrificio temporalmente indeterminato, a causa del continuo dubbio e dell'incertezza sul regime di riequilibrio applicabile (dissesto o piano di riequilibrio rimodulato) e dall'allungamento dei tempi di valutazione amministrativa (Ministero dell'interno) e giudiziaria (Corte dei conti) della fattispecie concreta.

Tale situazione è certamente aggravata dal «diritto vivente» che interpreta il frequente *ius superveniens* (ed in particolare quello oggetto della rimessione) nel senso di privare di stabilità le decisioni delle sezioni regionali di controllo rimuovendo gli effetti ad esse ricollegati (sezioni riunite in speciale composizione, sentenze n. 3 e n. 17 del 2017 e *similiter*, su norma analoga, sentenza n. 6 del 2018).

Segnatamente si ammette che tale legge consenta la rimodulazione/riformulazione anche nel caso in cui la sezione regionale di controllo abbia emesso una pronuncia negativa ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7 TUEL, con l'avvio automatico, non più sospendibile, del dissesto guidato (*cf.* SRC Campania n. 8/2018/QMIG).

Ciò determina una continua ed assoluta incertezza sul regime di riequilibrio applicabile, ledendo il diritto dell'ente locale e della «comunità amministrata» ad un ricorso «effettivo» dinanzi ad un «giudice imparziale» che definisca e accerti la sussistenza o meno delle condizioni di riequilibrabilità effettiva del «bene pubblico» bilancio, ampliando i tempi di tale valutazione e, per intanto, la facoltà di spesa autorizzabile.

La stessa violazione di diritti fondamentali della persona, tra l'altro, si configura per analoghe disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CFDUE), segnatamente l'art. 47, che sancisce il «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale». Trattandosi di norma senza effetto diretto, in relazione a «principi e i diritti enunciati [che] intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana [...], le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* [della Corte costituzionale], anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost)» (Corte costituzionale n. 269/2017).

In modo siffatto, dunque, il legislatore priva continuamente di stabilità la legge (che disciplina il riequilibrio) nonché il *dictum* di controllo e i correlati effetti, impedendo che si costituisca il presupposto per la soddisfazione effettiva delle ragioni di terzi (in particolare dei creditori), vale a dire un bilancio riequilibrato. Ne deriva che un simile intervento normativo allunga in modo indeterminato i tempi di valutazione della congruità del riequilibrio e della sua attuazione.

In proposito la Corte EDU ha già posto in rilievo che come l'indeterminatezza dei tempi di conclusione delle procedure di risanamento finanziario violi l'art. 1 del Protocollo 1 (Diritto al rispetto della proprietà), e l'art. 6, paragrafo 1 (Diritto ad un giusto processo), e l'art. 13 (Diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (*cf.* De Luca e/Italia, ricorso n. 43870/04 e Pennino e/Italia, ricorso n. 43892/04).

Anche la Corte costituzionale, in proposito, «ha più volte affermato che un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso [...] siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)» (sentenza n. 186/2013).

Sempre nello stesso senso, si rammenta che persino la disciplina del dissesto è stata ritenuta non in contrasto con la Costituzione (ed in particolare con gli articoli 2, 3, 23, 24, 41 e 53 della Costituzione) solo e nella misura in cui non pregiudica le ragioni dei creditori che hanno intrapreso una relazione economica con l'ente dissestato (sentenza n. 269/1998).



P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 434 della legge n. 232/2016, in riferimento ai parametri stabiliti degli articoli 97, 81, 2, 3, 1, 41 e 117, comma 1 Cost.

Ordina la sospensione del giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione.

Dispone che, a cura della Segreteria della sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata:

all'ente comunale quale parte in causa, segnatamente al presidente del consiglio comunale e al sindaco pro tempore;

al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone altresì che la presente ordinanza sia comunicata dalla segreteria anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 20 febbraio 2018.

Il Presidente: COPPOLA

Il relatore: SUCAMELI

18C00104

N. 71

Ordinanza del 6 febbraio 2018 della Corte d'appello di Bari nel procedimento penale a carico di T.G. e altri

Reati e pene - Reclutamento e favoreggiamento della prostituzione "volontariamente e consapevolmente esercitata" - Configurazione come illecito penale.

– Legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), art. 3, primo comma, n. 4), prima parte, e n. 8).

CORTE DI APPELLO DI BARI

TERZA SEZIONE PENALE

La Corte d'Appello di Bari - III Sezione Penale riunita in Camera di Consiglio nelle persone dei sig. magistrati:

dott. Marcello De Cillis - Presidente;
dott. Adolfo Blattmann D'Amelj - Consigliere rel.;
dott.ssa Margherita Grippo- Consigliere

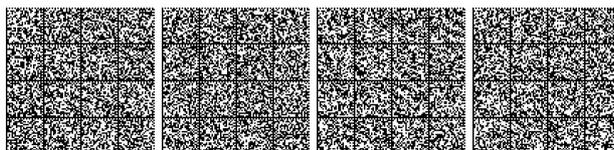
ha pronunciato la seguente ordinanza, ex art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, di rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 comma 1, n. 4) e n. 8) della legge 20 febbraio 1958 n. 75, nel procedimento n. 3237/16 nei confronti, tra gli altri, di: T.G., B.S., F.P., V.M., imputati come di seguito indicato.

La vicenda processuata:

1. Con decreto del 12 novembre 2013, il giudice dell'udienza preliminare presso Tribunale di Bari disponeva il giudizio nei confronti di T.G., T.C., B.S., F.P., F.L., L.F. e V.M. per rispondere dei seguenti reati:

T.G., F.P., V.M.

a) art. 416, comma 1, 2 e 3. c.p., per essersi associati tra loro allo scopo di commettere un numero indeterminato di delitti (alcuni dei quali specificati nei capi che seguono) relativi al reclutamento di donne al fine di farle esercitare la prostituzione con S.B. in occasione degli incontri organizzati presso le sue residenze e, comunque, alla agevolazione,



induzione, favoreggiamento e sfruttamento della attività di prostituzione con lo stesso; in particolare, il T., promotore ed organizzatore dell'associazione, al fine di consolidare il rapporto con S.B. (avviato nell'estate del 2008), ottenere, per il suo tramite, incarichi istituzionali e allacciare, avvalendosi della sua intermediazione, rapporti di tipo affaristico con i vertici della Protezione civile, di Finmeccanica S.p.a., di società a quest'ultima collegate (SEL PROC s.c. a r.l., Selex Sistemi Integrati S.p.a. e Seicos S.p.a.). di Infratelit Alia S.p.a. ed altre società, provvedeva a:

ricercare le donne, personalmente o per il tramite degli altri partecipi, persuadendole a prostituirsi o rafforzando il loro iniziale proposito di prostituirsi, in occasione degli incontri che egli stesso organizzava presso le residenze di S.B.;

selezionare le donne, personalmente o per il tramite degli altri partecipi, secondo specifiche caratteristiche fisiche (giovane età, corporatura esile ecc.);

impartire, in occasione di tali incontri, disposizioni sull'abbigliamento da indossare e sul comportamento da assumere;

sostenere le spese di viaggio e soggiorno delle donne provenienti da varie parti d'Italia, mettere loro a disposizione il mezzo per raggiungere il luogo dell'incontro.

Tutti gli altri, partecipi dell'associazione, contribuivano consapevolmente al funzionamento del meccanismo criminoso, anche nella prospettiva di ricevere vantaggi personali (il F. diventare il referente nell'attività di organizzazione delle feste private del B. a Milano; gli altri due beneficiare indirettamente dei vantaggi economici che il T. al quale erano legati da rapporti di affari, avrebbe conseguito attraverso l'aggiudicazione di commesse da parte delle società sopra indicate), attraverso l'organizzazione delle serate provvedendo alla ricerca e alla selezione delle prostitute, secondo i criteri sopra indicati, nonché alla verifica della loro disponibilità a prostituirsi.

In Bari, Roma e Milano dal settembre 2008 al maggio 2009

T.G.,

b) art. 3, comma primo, numeri 4) e 8) legge n. 75/58, per avere reclutato D.N., M.T. (detta T.) favorito e sfruttato - al fine di perseguire i fini delineati al capo A) - l'attività di prostituzione della stessa, esercitata in favore di S.B. presso la sua residenza romana, dietro pagamento di corrispettivo in denaro, provvedendo ad istruirla sull'abbigliamento da indossare, sulle finalità della serata, a sostenere le spese di viaggio e soggiorno, mettendo a sua disposizione un'autovettura per raggiungere Palazzo G unitamente ad altre ragazze, pure invitate con la prospettiva di farle prostituire dietro compenso in denaro e la promessa di altre utilità nel mondo dello spettacolo.

In Bari e Roma, 23 e 24 settembre 2008

T.G.

c) art. 3, comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere reclutato D.F.B.C. (detta C.), D.L. e un terza donna non meglio identificata, al fine di farle prostituire in favore di S.B. presso la sua residenza di Villa S.M. dietro il pagamento di un corrispettivo, sostenendo le spese di viaggio e provvedendo ad istruirle sull'abbigliamento da indossare per l'incontro serale.

In Arcore, dal 26 al 28 settembre 2008

T.G.

d) art. 3, comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, per aver reclutato L.F., favorito e sfruttato, al fine di perseguire i fini delineati al capo A) - dietro la promessa di utilità professionali, l'attività di prostituzione della stessa, esercitata in favore di S.B. presso la sua residenza romana di Palazzo G.

In Roma, 2 dicembre 2008

T.G.

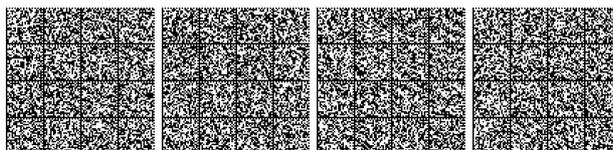
e) artt. 81. 56 C.p., 3, comma primo, numeri 4), 5) e 8), e art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere, con più azioni esecutive di un medesimo disegno delittuoso:

1. reclutato L.F., K.N. (detta H) e K.M.B., per favorirne la prostituzione dietro corrispettivo in denaro. ovvero promettendo altre utilità, sostenendo le spese di viaggio della K. e B. mettendo a disposizione un'autovettura per l'accompagnamento delle donne a Palazzo G.;

2. sfruttato l'attività di prostituzione della prima, esercitata in favore di S.B., presso la sua residenza romana - al fine di perseguire i fini delineati al capo A) nonché per aver nella medesima circostanza di tempo e di luogo, compiuto atti idonei diretti in modo non equivoco a indurre A.M. a prostituirsi in favore di S.B., promettendole che lo stesso l'avrebbe favorita per la conduzione del Festival di Sanremo, non riuscendo a portare a termine il suo proposito a causa del rifiuto opposto dalla stessa.

In Roma, 10 dicembre 2008

T.G.



f) art. 3, comma primo, numeri 4), e 8), legge n. 75/58, per avere reclutato, per favorirne (a prostituzione, dietro pagamento di corrispettivo in denaro, C.C.C., sostenendo le spese di viaggio e soggiorno della stessa e di altra giovane donna invitata a partecipare all'incontro serale, impartendole disposizioni sull'abbigliamento da indossare e mettendo ad entrambe a disposizione un'autovettura per raggiungere Palazzo G nonché per aver sfruttato al fine di perseguire i fini delineati al capo A) - l'attività di prostituzione della prima, esercitata in favore di S.B. presso la sua residenza romana.

In Roma, dal 14 al 28 novembre 2008

T.G.

g) artt. 81, 56 C.p. 3, comma primo, numeri 4), 5) e 8), legge n. 75/58, per aver reclutato, favorito e sfruttato - al fine di perseguire fini delineati al capo A), dietro corrispettivo in denaro, l'attività di prostituzione di M.B. in favore di S.B. reso la sua residenza di Villa C., sostenendo le spese di viaggio della stessa, nonché per aver, nella medesima circostanza di tempo e di luogo, compiuto atti idonei diretti in modo non equivoco a indurre G.C. a prostituirsi in favore di S.B., non riuscendo a portare a termine il suo proposito per cause indipendenti dalla sua volontà.

In Porto Rotondo (Or), 6 gennaio 2009

T.G.

h) art. 3, comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, per avere reclutato, per favorirne la prostituzione con S.B., dietro pagamento di corrispettivo in denaro, C.C.C. sostenendo le spese di viaggio della stessa e di altre due giovani donne invitate a partecipare all'incontro serale, mettendo loro a disposizione un'autovettura per raggiungere Palazzo G, nonché per aver sfruttato - al fine di perseguire fini delineati al capo A) - l'attività di prostituzione della prima, esercitata in favore di S.B. presso la sua residenza romana.

In Bari e Roma, 14 gennaio 2008

T.G.

i) art. 3, comma primo, numeri 4) e 8), e art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per aver reclutato T.S. e S.F., per favorirne, dietro la promessa di utilità varie, la prostituzione in favore di S.B., presso la sua residenza romana, anche dando istruzioni sull'abbigliamento da indossare per l'incontro serale e mettendo a disposizione un'autovettura per raggiungere Palazzo G.

In Roma, 13 marzo 2009

T.G. e L.F.

j) artt. 56, 81 e 110 c.p., 3, comma primo, numeri 4), 5) e 8), legge n. 75/58, per avere il T., mediante più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, in un primo momento reclutato L.F., per favorirne la prostituzione con S.B., e, successivamente, per avere compiuto, in concorso con la stessa L.F., atti idonei e diretti in modo non equivoco a indurre A.M. a prostituirsi in favore di prospettando la possibilità di un personale interessamento di quest'ultimo (sollecitato vieppiù dalla stessa A.) per consentire la partecipazione del fratello ad una trasmissione televisiva, non riuscendo a portare a termine il loro proposito per ragioni indipendenti dalla loro volontà.

In Roma, 25 gennaio e 11 febbraio 2009

T.G.

k) artt. 81 c.p., 3, comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, per avere, dopo diversi tentativi di induzione, reclutato C.G. e favorito, dietro la promessa di utilità economiche non meglio definite, l'attività di prostituzione della stessa a vantaggio di S.B., presso la sua residenza romana, sostenendo le spese di viaggio della donna, nonché mettendo a disposizione un'autovettura per l'accompagnamento, della donna e di un sua amica, a Palazzo G.

In Roma, 18 e 19 febbraio 2009

T.G. e B.S.

l) art. 81, 110 c.p., 3, comma primo, numeri 4) e 8), 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere, in concorso tra loro, reclutato V.D.M., S.C. (detta M.) e R.N. favorito e sfruttato - al fine di perseguire ai fini delineati al capo A) - l'attività di prostituzione della prima, esercitata, in favore di S. presso la sua residenza romana, dietro pagamento di corrispettivo in denaro, provvedendo, in particolare, il T. ad istruire le stesse sulle modalità comportamentali da assumere, sulla finalità della serata, a sostenere le spese di viaggio e soggiorno delle donne, e a mettere a loro disposizione un'autovettura per raggiungere Palazzo.

In Roma dal 30 agosto al 6 settembre 2008

T.G. e F.L.



m) artt. 110 c.p., 3, comma primo, numeri 4) e 75/58, per avere, in concorso tra loro, reclutato M.J.D.B.R., per favorirne la prostituzione, dietro corrispettivo in denaro, a vantaggio di S.B. presso la sua residenza romana; in particolare, la F.L., invitando la D.B.R. a far partecipare altre ragazze all'incontro, impartendole disposizioni sul comportamento da tenere e l'abbigliamento da indossare; il T., mettendo a disposizione di questa e di altre due amiche della stessa un'autovettura per raggiungere Palazzo G.

In Roma, dal 17 al 21 ottobre 2008

T.G.

n) 10 c.p., 3, comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, per avere, in concorso tra loro, dapprima indotto C.G. a prostituirsi per S.B., poi favorito e sfruttato - al fine di perseguire i fini delineati al capo A) - l'attività di prostituzione della stessa, esercitata presso la residenza di Arcore, dietro la promessa di utilità professionali e di altra natura, sostenendo le spese di viaggio della donna, e mettendo a disposizione della stessa un'autovettura per il suo accompagnamento a Villa S.M.

In Bari ed Arcore, dal 25 al 28 settembre 2008

T.G. e F.P.

o) artt. 110 c.p., 3, comma primo, numeri 4) e 8), e art. 4, comma primo, n. 7), legge n. 75/58, per avere concorso tra loro, reclutato D.F.B.C. (detta C), F.D.F.L., per favorirne la prostituzione, dietro corrispettivo di una somma di denaro, a vantaggio di S.B., presso la sua residenza di Arcore, provvedendo, T., ad istruire la D.F.B.C. sull'abbigliamento da indossare in occasione dell'incontro serale, e mettendo a disposizione un'autovettura per l'accompagnamento a Villa S.M. delle stesse e di altre due giovani donne invitate a partecipare all'incontro serale.

In Arcore, dal 6 al 9 novembre 2008

T.G. e F.P.

p) artt. 81 e 110 c.p., 3, comma primo, numeri 4) e 8), e art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere, in concorso tra loro, reclutato P.M. e G.P.M.E., (detta M.), Per favorirne la prostituzione, dietro corrispettivo in denaro, a vantaggio di S.B., presso la sua residenza romana, nonché la sola G.P.M.E. presso il centro «Messegue» di Melezzole (TR), provvedendo, inoltre, il T., a sostenere le spese di viaggio e soggiorno delle donne.

In Roma e Melezzole (TR), dal 4 28 novembre 2008

T.G. e V.M.

q) artt. 110 c.p. 3, comma primo, numeri 4) e 8) , legge n. 75/58 per avere, in concorso tra loro, reclutato C.D.S.M. per favorirne la prostituzione, dietro la promessa di corrispenivo in denaro, a vantaggio di S.B. , presso la sua residenza di Arcore, provvedendo, il T . a dare istruzioni alla donna sull'abbigliamento da indossare in occasione dell'incontro serale, e mettendo a disposizione un'autovettura per l'accompagnamento della stessa a Villa S.M.

In Milano ed Arcore, 2 febbraio 2009

T.G. e V.M.

r) artt. 110 c.p., 3, comma primo, numeri 4) e art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere, in concorso tra loro, anche disgiuntamente tra loro, reclutato C.C. (detta M.) e C.C.C. per favorirne la prostituzione a vantaggio di S. B. presso la sua residenza di Arcore.

In Milano, 3 maggio 2009

T. G. e V.M. e F.P.

s) artt. 81, 10 c.p. e 3, comma primo, numeri 4) e 8), e art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere, in concorso tra loro, mediante più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, reclutato I.V. B.G. e V.D.M. è favorito l'attività di prostituzione delle prime due in favore di S.B. presso la sua residenza romana, dietro corrispettivo in denaro, provvedendo, il T. ad istruirle sulla finalità della serata, a sostenere le spese di viaggio e di soggiorno di I.V. e V.D.M. a mettere a loro disposizione un'autovettura per raggiungere Palazzo G.

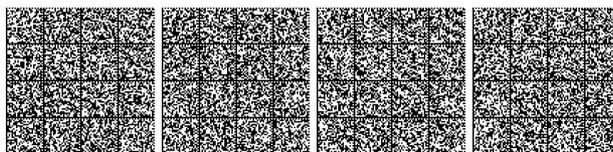
In Roma, dal 30 settembre 10 ottobre 2008

T.G. e V.M.

t) artt. 81, 110 C.p. e 3, comma primo, numeri 4) e 8), e art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere, in concorso tra loro, operando anche disgiuntamente, mediante più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, reclutato I.V., B.G. e D.P., per favorirne la prostituzione, dietro corrispettivo in denaro, nonché, per aver sfruttato al fine di perseguire i fini delineati al capo A) - l'attività di prostituzione delle prime due donne in favore di S.B., presso la sua residenza romana; in particolare, per avere, il T. sostenuto le spese di viaggio e di soggiorno di I.V., P. D. e di un'altra giovane donna invitata a partecipare all'incontro serale, oltre che messo a disposizione delle stesse un'autovettura per raggiungere Palazzo G.

In Bari e Roma, dal 10 ottobre al 16 ottobre 2008

T.G. F.P. e V.M.



u) artt. 81, 110 c.p. e 3, comma primo, numeri 4) e 8), e art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere, in concorso tra loro, mediante più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, reclutato T.S. e tale M., n.m.i., per favorirne, dietro la promessa di utilità varie, la prostituzione in favore di S.B., presso la sua residenza romana; in particolare, il T., per avere dato istruzioni sull'abbigliamento da indossare per l'incontro serale e messo a loro disposizione un'autovettura per raggi ungere Palazzo G.

In Roma, 10 marzo 2009

T.G. e V.M.

v) artt. 81, 110 c.p. e 3, comma primo, numeri 4) e 8), e art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere, in concorso tra loro, mediante più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, reclutato P.D., B.M. e L.R. per favorirne la prostituzione, dietro corrispettivo in denaro, provvedendo, in particolare, il T., a sostenere le spese del loro viaggio e soggiorno, impartire disposizioni sul comportamento da tenere in occasione dell'incontro serale e sull'abbigliamento da indossare, ed a mettere a disposizione delle stesse un'autovettura per raggiungere Palazzo G.; nonché, per aver sfruttato al fine di perseguire i fini delineati al capo A) - l'attività di prostituzione della D., esercitata a vantaggio di S.B.; presso la sua residenza romana.

In Bari e Roma, dal 27 ottobre al 5 novembre 2008

T.G.

z) artt. 81 C.p. art. 3, comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, per avere in più occasioni, mediante più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, reclutato D.N.M.T. (detta T.) favorito e sfruttato l'attività di prostituzione della stessa, esercitata, presso l'Hotel Mare Pineta di Bari, in favore di A.C., all'epoca dei fatti Capo Area Gestione Patrimonio dell'ASL di Bari, organizzando personalmente l'incontro tra i predetti, corrispondendo alla stessa, per ciascuna prestazione, una somma in denaro, e provvedendo al pagamento della stanza d'albergo, al fine di corrompere il pubblico ufficiale (nei confronti del quale si procede separatamente) per ottenere l'assegnazione privilegiata di commesse e affidamenti diretti da parte dell'ASL Bari.

In Bari, 10 luglio e 15 ottobre 2008

T.G. e T.C.

aa) artt. 110 c.p.c. e 3, comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, per avere, in concorso tra loro, reclutato C.S. (detta M.), favorito e sfruttato l'attività di prostituzione della stessa, esercitata, dietro pagamento di corrispettivo, presso l'Hotel Principe di Savoia di Milano, in favore di A.F., all'epoca dei fatti Vice Presidente della Regione Puglia, organizzando l'incontro tra i predetti, al fine di ottenere vantaggi nell'assegnazione di commesse e affidamenti da parte dell'ASL Lecce con il patrocinio e il sostegno politico del F. (nei confronti del quale si procede separatamente)

In Milano, 4 settembre 2008

T.G.

ab) artt. 81, c.p. e 3, comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, per avere in più occasioni, mediante più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, reclutato D.N.M.T. (detta T.), favorito e sfruttato l'attività di prostituzione della stessa, esercitata, dietro pagamento di un corrispettivo in denaro, presso l'immobile nella sua disponibilità, in favore di S.F., all'epoca dei fatti Vice Presidente della Regione Puglia, organizzando personalmente l'incontro tra i predetti, al fine di orientare, attraverso il sostegno politico del F. (nei confronti del quale si procede separatamente), l'esercizio della funzione pubblica degli uffici della ASL Lecce verso il soddisfacimento degli interessi patrimoniali delle aziende riconducibili allo stesso e alla sua famiglia.

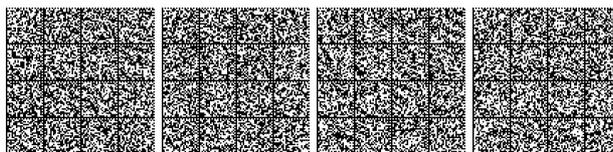
In Bari, in epoca precedente l'estate del 2008

T.G.

ac) artt. 81 c.p. e 3 comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, per avere in più occasioni reclutato D.M.V. favorito e sfruttato, dietro pagamento di corrispettivo in denaro, l'attività di prostituzione della stessa a vantaggio di S.F., all'epoca dei fatti Vice Presidente della Regione Puglia; in particolare, pagandole il viaggio da Parigi a Bari, ospitandola e mettendo a disposizione della stessa la propria abitazione, organizzando personalmente l'incontro tra i predetti, al fine di orientare, attraverso il sostegno politico del F. (nei confronti del quale si procede separatamente), l'esercizio della finzione pubblica degli uffici della ASL Lecce verso il soddisfacimento degli interessi patrimoniali delle aziende riconducibili allo stesso e alla sua famiglia.

In Giovinazzo (BA), tra il 2007 e il 2008

T.G.



ad) art. 3, comma primo, numeri 4) e 8), legge n. 75/58, per avere reclutato B.M., favorito e sfruttato l'attività di prostituzione della stessa, esercitata in favore di un non meglio identificato Capo Area dell'Istituto Bancario Carige, al fine di ottenere agevolazioni nella gestione di una propria posizione bancaria presso il suddetto Istituto di credito.

In Bari 12 e 13 febbraio 2009

T.G.

ae) art. 3, comma primo, numeri 4) e 8), e art. 4, comma primo, numero 7), legge n. 75/58, per avere reclutato K.N. (detta H), S.F. ed E n.m.i., favorito e sfruttato, dietro corrispettivo in denaro, l'attività di prostituzione delle prime due, esercitata, presso l'Hotel Valadier di Roma - a sue spese - in favore di S.M. (detto R.), dirigente del Gruppo Finmeccanica, e altro soggetto non meglio identificato, al fine di ottenere tramite lo stesso informazioni riservate dall'interno del citato Gruppo industriale, nonché di entrare in contatto con i relativi vertici aziendali.

In Roma, dal 3 al 5 marzo 2009

T.G.

af) art. 3, comma primo, numeri 4), 5) e 8) legge n. 75/58, per aver reclutato G.B., S.F. e F.L., per favorirne la prostituzione a vantaggio di alcuni suoi ospiti invitati a cena presso la propria residenza romana, dietro il pagamento di un corrispettivo in denaro, dando istruzioni alla G. sull'abbigliamento da indossare per l'incontro serale.

In Roma, 29 aprile 2009

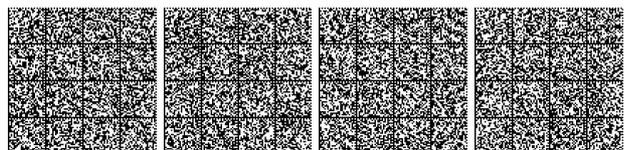
2. Nel corso del suddetto giudizio di primo grado tenutosi dinanzi al Tribunale di Bari, II Sezione Penale, esaurita l'istruttoria dibattimentale, all'udienza del 9 novembre 2015 gli avv.ti Gioacchino Ghiro e Ascanio Amenduni, nell'interesse dell'imputato V.M., sollevavano eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. 3 n. 4), 5) ed 8) della legge n. 75/1958 nella parte in cui prevedono come reato o sanzionano con la medesima pena edittale i reati di reclutamento, induzione, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione quando la stessa sia volontaria, consapevole e professionale piuttosto che svolta in modo coatto o per bisogno economico, per contrasto con gli artt. 2, 3, 13, 25 e 27 della Costituzione, ovvero con i principi di uguaglianza, libertà sessuale, autodeterminazione, nonché di legalità, offensività, tassatività e proporzionalità della pena.

3. La questione veniva discussa all'udienza del 13 novembre 2015 al cui esito veniva pronunciata sentenza che, per quanto rileva in questa sede, dichiarava:

B.S. colpevole del reato di reclutamento ascrittore al capo *L*) della rubrica, in esso assorbito quello di favoreggiamento e, in concorso di attenuanti generiche, con giudizio di prevalenza rispetto alla contestata aggravante, la condannava alla pena di anni uno, mesi quattro di reclusione ed € 200,00 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali;

F.P. colpevole dei reati di cui ai capi *P*) limitatamente al reclutamento di G.P.M.E. (detta M.); *S*) limitatamente al reclutamento di V.I. e G.B. *U*) limitatamente al reclutamento di T.S. e, in concorso di attenuanti generiche, con giudizio di equivalenza rispetto all'aggravante contestata, unificati i reati ex art. 81 c.p., lo condannava alla pena di anni due, mesi sei di reclusione ed € 1000,00 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali.

T.G. colpevole dei reati di cui ai capi *B*) limitatamente al reclutamento; *C*) limitatamente al reclutamento di D.F.B.C. (detta C.); *D*) limitatamente al reclutamento di L.F. *E*) limitatamente alle ipotesi di reclutamento; *F*) limitatamente al reclutamento; *G*) limitatamente al reclutamento; *H*) limitatamente al reclutamento; *I*) limitatamente alle ipotesi di reclutamento; *i*) limitatamente al reclutamento; *L*) limitatamente alle ipotesi di reclutamento; *N*) limitatamente al favoreggiamento; *O*) limitatamente al reclutamento di D.F.B.C. (detta C.); *P*) limitatamente al reclutamento di G.P.M.E. (detta M.); *R*) limitatamente alle ipotesi di reclutamento; *S*) limitatamente alle ipotesi di reclutamento; *T*) limitatamente alle ipotesi di reclutamento; *U*) limitatamente al reclutamento; *V*) limitatamente al reclutamento di D.P. e M.B.; *Z*) limitatamente al reclutamento; *AA*), limitatamente al reclutamento; *AB*) limitatamente al reclutamento; *AD*) limitatamente al reclutamento; *AE*) limitatamente al reclutamento di S.F. e K.N.; *AF*) limitatamente al reclutamento di S.F. e G.B. e, ritenuto configurabile un unico reato in relazione alle condotte contestate ai capi *L*) e *AA*) per C.S., ai capi *F*), *H*) e *R*) per C.C.C., ai capi *D*), *J*) e *E*) per L.F., ai capi *C*) ed *O*) per D.F.B.C. (detta C.), ai capi *L*) e *S*) per D.M.V. ai capi *S*) e *T*) per V.I., *I*) e *U*) per T.S., ai capi *T*) e *V*) per D.P. ai capi *B*), *Z*) e *AB*) per D.N.M.T. ai capi *G*), *V*) e *AD*) per M.B., ai capi *S*), *T*) e *AF*) per G.B., ai capi *AE*) e *AF*) per S.F. e ai capi *D*) e *AE*) per K.N. escluso il concorso con il reato di favoreggiamento perché assorbito da quello di reclutamento in relazione ai capi *B*), *E*) con riguardo a L.F. *F*), *G*), *H*), *L*), *S*), *T*), *V*) con riguardo a D.P. e M.B. *Z*), *AB*), *AE*) con riguardo a S.F. e K.N. e *AF*) con riguardo a S.F. e G.B. ritenuta sussistente la contestata aggravante del fatto commesso ai danni di più persone ed applicato l'aumento per la continuazione ex art. 81 cpv. c.p., lo condannava alla pena di anni sette e mesi dieci di reclusione ed € 3000,00 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali;



V.M. colpevole dei reati di cui ai capi *R)* limitatamente al reclutamento di C.C. (detta M.); *S)* limitatamente al reclutamento di V.I.; *T)* limitatamente al reclutamento di D'P.; *U)* limitatamente al reclutamento di tale M. e, in corso di attenuanti generiche, con giudizio di equivalenza rispetto all'aggravante testata, unificati i reati ex art. 81 c.p., lo condannava alla pena di anni tre, mesi sei di reclusione ed € 1.500,00 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali.

L'adito Tribunale respingeva altresì le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dai difensori degli imputati per difetto dei presupposti di cui all'art. 23, legge n. 87/53.

4. Avverso tale pronuncia hanno interposto gravame T.G. con ricorso depositato in data 23 giugno 2016, V.M. e F.P. con ricorso del 24 giugno 2016 e B.S. con ricorso del 29 giugno 2016; nei rispettivi scritti difensivi gli avv.ti Raffaele Quarta e Nicola Quaranta per T.G. e gli avv.ti Ascanio Amenduni e Gioacchino Ghiro per V.M. hanno riproposto espressamente dinanzi a questa Corte di Appello l'eccezione di illegittimità costituzionale, respinta in prime cure.

5. All'udienza del 21 dicembre 2017 i difensori degli imputati hanno rassegnato le loro conclusioni in merito alla riproposta eccezione d'incostituzionalità con rinvio all'odierna udienza per brevi repliche, al cui esito questa Corte ha pronunciato la seguente ordinanza.

La rilevanza dell'eccezione d'incostituzionalità nell'ambito del presente giudizio di appello.

6. Va subito evidenziato come la decisione in merito all'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 comma primo n. 4 ed 8), 4 n.7) legge n. 75/58 sia certamente rilevante ai fini del presente giudizio di appello.

Invero è di tutta evidenza come il suo eventuale accoglimento in relazione al reato di reclutamento ai fini di prostituzione comporti la riforma delle pronunzie di condanna intervenute in prime cure con assoluzione di tutti gli imputati dalla suddetta imputazione perché il fatto non sarebbe più previsto dalla legge come reato.

Né può assumere rilievo in senso contrario la circostanza per cui taluni reati oggetto di statuizione di condanna si siano medio tempore prescritti, in quanto la rilevanza della sollevata eccezione permane in ragione del maggior favore della formula assolutoria piena rispetto alla pronuncia di non doversi procedere per estinzione del reato.

Parimenti la rilevanza della questione di legittimità costituzionale permane anche con riferimento al reato di favoreggiamento di cui all'art. 3 comma primo n. 8 prima parte legge n. 75/58, in quanto in merito allo stesso il Tribunale di prime cure ha solo stimato assorbita la relativa fattispecie delittuosa nel reato di reclutamento, in buona sostanza pervenendo ad un accertamento di penale responsabilità degli imputati non traducibile in statuizione di condanna per ragioni di continenza.

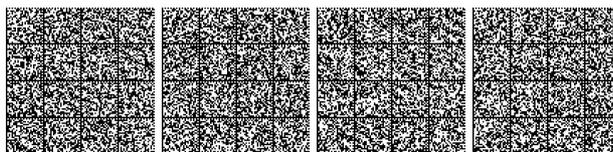
Ne consegue che, ove nel corso del giudizio di appello dovesse essere riformata la pronuncia di condanna per il reato di reclutamento a fini di prostituzione, si rinnoverebbe la necessità di valutare la penale responsabilità degli imputati in relazione al reato di favoreggiamento, sicché l'eventuale accoglimento dell'eccezione d'incostituzionalità della relativa norma penale imporrebbe di definire il giudizio con pronuncia assolutoria perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

La questione d'illegittimità costituzionale in relazione alla violazione dell'art. 2 della Costituzione.

7. Ciò premesso e venendo al cuore della problematica deve osservarsi come le condotte ritenute penalmente rilevanti nel presente processo siano integrate dall'aver gli imputati organizzato, in favore dell'allora premier S.B., incontri con escort occasionalmente o professionalmente dedite alla prostituzione, richiamandosi in proposito la più comune e consolidata accezione del termine «escort» che identifica concettualmente l'accompagnatrice ovvero la persona retribuita per accompagnare qualcuno e che è disponibile anche a prestazioni sessuali, con esclusione, quindi, di quelle forme di esercizio coattivo della prostituzione ovvero necessitato da ragioni di bisogno.

Dunque le condotte di reclutamento e favoreggiamento della prostituzione si vanno a collocare nel presente giudizio in un contesto operativo sgombro da costrizioni incidenti sulla libera determinazione della prostituta al compimento di prestazioni sessuali a pagamento, tanto più che la medesima legge n. 75/58 si ritiene, ad avviso dei giudici di prime cure, presupponga proprio l'assenza di condizionamenti della volontà nel momento della deliberazione iniziale della prostituta ad esercitare il meretricio.

Il fenomeno sociale della prostituzione professionale delle escort costituisce allora la novità che va a connotare il presente processo e che inevitabilmente pone la necessità di richiedere un nuovo vaglio di costituzionalità della Legge Merlin, concepita in un'epoca storica in cui il suddetto fenomeno non era di certo conosciuto e neppure concepibile: non a caso i precedenti interventi della Consulta in relazione alla legge n. 75/58 non hanno in alcun modo affrontato le problematiche connesse all'emergenza del fenomeno della prostituzione professionale delle escort ed hanno avuto quale prospettiva valutativa quella della costituzionalità della normativa con riferimento al principio di legalità di cui all'art. 25 Cost.



Ben altro scenario valutativo si pone invece nell'ambito del presente processo penale centrato, proprio in ragione della suddetta premessa fenomenologica, sull'affermazione del principio della libertà di autodeterminazione sessuale della persona umana; libertà che si estrinseca, nel caso delle escort, attraverso il riconoscimento del loro diritto di disporre della sessualità nei termini contrattualistici dell'erogazione della prestazione sessuale contro pagamento di denaro o di altra compatibile utilità.

Siamo in presenza di un diritto costituzionalmente garantito, avendo proprio la Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 561/87, sancito essere la sessualità «uno degli essenziali modi di espressione della persona umana» sicché «il diritto di disporre liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire».

Orbene, il principio del libero esercizio della prostituzione ha sicuramente accarezzato anche il legislatore del 1958, avendo invero avuto la Legge Merin il precipuo e titolato fine di impedire forme di sfruttamento della prostituzione, ma non vi è parimenti dubbio che la libertà considerata da tale legislatore sia stata intesa come libertà della prostituzione da forme di asservimento della stessa all'altrui potere organizzativo (tanto da comportare la definitiva abolizione dell'esercizio strutturato di case di prostituzione), laddove il concetto di libertà, cui parametrare oggi la valutazione di costituzionalità della normativa in esame, si arricchisce di una connotazione ben più positiva e piena, che la riguarda non come libera scelta rispetto al potere esterno di imprigionarla in ambiti di controllato esercizio ma come modalità autoaffermativa della persona umana, che percepisce il proprio sé in termini di erogazione della propria corporeità e genitalità (e del piacere ad essa connesso) verso o contro la dazione di diversa utilità.

Nello specifico il fenomeno oggetto del presente processo riguarda l'osservazione di condotte di donne che hanno liberamente scelto di operare lo scambio contrattualistico tra il piacere procurato a terzi mediante la libera cessione della loro sessualità e quello di poter acquisire vantaggi economicamente apprezzabili; scambio che sicuramente era già tipizzato nelle forme di meretricio attenzionate dalla Legge Merlin ma che l'attuale contesto storico sociale impone di reinterpretare non solo nella prospettiva della tutela dall'incombenza organizzativa di chi vuole profittare di tale esercizio ma nei termini di una protestata forma di affermazione identitaria, attingendo la libertà di autodeterminazione sessuale alle più profonde radici della persona umana che per tale scelta paga un prezzo di collocazione identitaria e sociale altissimo, assumendo un ruolo sociale ben definito e stabilizzato.

Ed allora tale scelta ovvero quella di elargire sessualità lucrativa, proprio perché non può connotarsi in termini di significanza marginale, esige l'accesso ad una pluralità di livelli valutativi della sua tutela costituzionale.

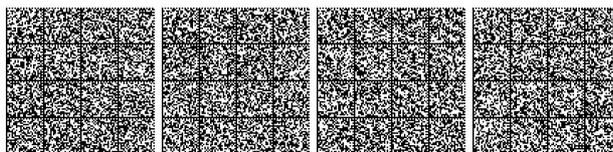
Non a caso, a riprova di quanto intima e totalizzante sia la scelta genetica delle escort all'esercizio consapevole del meretricio, la sentenza di primo grado, censurando ogni comportamento di terzi che intercetti l'area di tale primigenia libertà di esercizio, conferma il giudizio di costituzionalità delle disposizioni relative alle condotte di reclutamento e favoreggiamento della prostituzione in quanto affermative della lesione di tale esclusiva ed intangibile libertà.

Ma il capovolgimento della prospettiva valutativa del concetto di libertà all'esercizio prostitutivo che il fenomeno delle escort comporta rende necessaria la rinnovazione della valutazione di costituzionalità delle norme (della Legge Merlin) che, rispetto a tale espressione di libertà, si connotino per il carattere di oggettiva strumentalità ausiliaria che la condotta in esse tipizzata descrive.

La collocazione della libertà di autodeterminazione sessuale nell'ambito della tutela accordata dall'art. 2 della Costituzione per il quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» impone allora una particolare analisi del vaglio di costituzionalità, quanto meno sotto quello di squisita competenza remittente di non manifesta infondatezza, proprio con riferimento alla natura inviolabile del diritto tutelato nonché alla garanzia che lo Stato assicura a esso in ragione di tale inviolabilità: in altri termini il concetto d'invioleabilità del diritto alla consapevole e libera autodeterminazione sessuale, riguardando anche quello delle escort che tale autodeterminazione sessuale scelgono nella veste contrattualistica dello scambio tra fisicità e lucro, comporta di dover verificare se le condotte di cui all'art. 3 comma primo n. 4) e 8) legge n. 75/58 siano capaci di ledere tale diritto ovvero sia forma di violazione dello stesso proprio il prevedere la loro penale illiceità.

Infatti, se diritto inviolabile della persona umana è quello alla libera sessualità autodeterminata, ne discende l'inevitabile caducazione di qualsivoglia interferenza normativa che confligga con la pienezza della sua estrinsecazione, avendo invero lo Stato figurativamente contratto l'obbligo di riconoscerlo e garantirlo non solo in quanto tale ma anche nella sua forma di contestualizzazione sociale ove è possibile compiutamente affermarlo.

Ed allora sicuramente intacca l'invioleabilità di tale diritto una previsione normativa che sanzioni penalmente il compimento, ad opera di terzi, di attività materiali che tuttavia non siano in grado di incidere sulla primigenia libertà autodeterminativa delle escort nella gestione della propria corporeità in cambio di vantaggi patrimonialmente apprezzabili; in altri termini il contesto di apprezzamento sociale del diritto a tale libera autodeterminazione sessuale, quale



necessitata modalità di estrinsecazione ed affermazione dello stesso, impone di configurare come lecite quelle forme di interazione che nascono proprio dalla sua inevitabile relazionalità con terzi, rendendo inesigibile la connotazione di penale illiceità nei riguardi di comportamenti intesi ad intermediare il contatto tra escort e clienti (reclutamento) ovvero ad offrirne occasione di più comodo esercizio (favoreggiamento).

Infatti una tutela costituzionalmente orientata di tale libertà non può tollerare limitazioni alla pienezza del suo consapevole esercizio e quindi deve espellere quelle forme normative che siano palesemente ostative proprio alla sua libera manifestazione.

In tale prospettiva appare immotivato continuare a pretendere che la rilevanza penale delle condotte latamente intermediative possa essere sorretta dall'esigenza di assicurare la libertà del titolare della posizione potestativa «dall'interferenza di terzi che dall'attività di prostituzione intendano ricavare un vantaggio economico ovvero in qualsiasi modo procurino condizioni favorevoli per l'esercizio della stessa rendendo passibile un'interazione anche solo occasionale e non necessariamente abituale con chi sia disposto a comprarne i favori», secondo quanto ritenuto nella gravata sentenza (*cf.* pag. 24).

Invero, l'ecceppata incostituzionalità delle norme che sanzionano penalmente le condotte d'intermediazione agevolativa nei riguardi delle escort riguarda ipotesi comportamentali diverse e distinte vuoi da quelle ricadenti nell'ambito dello sfruttamento economico della prostituzione, secondo la previsione di cui all'art. 3 comma nr. 8 parte seconda Legge Merlin, vuoi da quelle generative dell'intendimento a prostituirsi (in quanto costitutive ovvero rafforzative della suddetta determinazione soggettiva), dovendosi in tale caso configurare l'induzione alla prostituzione di cui all'art. 3 comma primo, n. 4, L. cit. parimenti estranea al presente contesto d'indagine.

Ne consegue che l'interferenza di terzi, non potendo riguardarsi come attività connotata da sfruttamento lucrativo ovvero da intromissione costitutiva della scelta a prostituirsi, appare scarsamente codificabile in termini di rilevanza penale delle condotte che ne siano espressione, dovendosi invero ritenere che la stessa non vada in alcun modo ad intaccare la scelta primigenia delle escort di autodeterminarsi sessualmente nel senso della cessione lucrativa della propria corporeità.

Ed è chiaro il riferimento innanzitutto ai comportamenti d'intermediazione che terzi pongano in essere allo scopo di consentire il contatto delle escort con il cliente, secondo la nozione tipizzata del reclutamento a fine di esercizio della prostituzione.

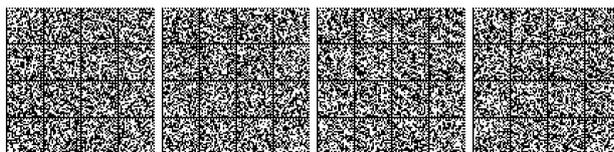
Invero qualsivoglia forma di reclutamento (per riprodurre l'ormai desueta espressione contenuta nella legge n. 75/58) delle libere prostitute professionali (escort) presuppone che le destinatarie dell'intervento abbiano già optato per una libera e generalizzata offerta al compimento di prestazioni sessuali nei riguardi di terzi, per cui la loro segnalazione e/o selezione non fa altro che concretare, in forma specifica, quell'iniziale generica disponibilità all'incontro sessuale con il cliente, integrando mera modalità attuativa della libera autodeterminazione sessuale di cui si è detto in premessa ed essendo in ogni caso tale libertà garantita dalla facoltà indiscussa delle escort selezionate di rifiutare comunque la prestazione sessuale ove non ritenuta consona, secondo quanto pacificamente accreditato nella storicità della vicenda penale attinta dal presente processo.

Dunque l'interferenza di terzi si colloca all'interno del libero incontro sul mercato del sesso tra domanda ed offerta di prestazione sessuale e va a supportare il preminente interesse delle escort a segnalarsi, attraverso il meccanismo del reclutamento e/o favoreggiamento, quali persone contattabili ai fini di rendere favori sessuali verso privati clienti in cambio di denaro: ne consegue che tale interferenza, nello spaziare (come avvenuto nel presente processo) dal persuasivo convincimento sulla bontà del cliente all'indicazione delle modalità di presentazione della escort allo stesso, costituisce una mera modalità attuativa del suddetto libero incontro, collocabile all'interno della fase esecutiva della prestazione di servizio.

Ricostruito in tali termini il contesto operativo, la condotta di reclutamento ovvero di selezione delle escort deve considerarsi diretta conseguenza della loro libera scelta di porsi sul mercato del sesso e nella misura in cui appare idonea a consentire il celere incontro tra domanda ed offerta della prestazione sessuale costituisce indubbia occasione di affermazione della primigenia scelta di autodeterminazione sessuale costituzionalmente tutelata, a fronte della quale la connotazione d'illiceità penale (della condotta intermediativa) suona come inaccettabile limitazione del diritto di libertà sessuale della persona umana.

8. Se le sovraesposte considerazioni consentono di ritenere la previsione d'illiceità penale delle condotte di intermediazione di terzi violativa del diritto alla libera autodeterminazione sessuale delle escort, a diversa soluzione non può pervenirsi ipotizzando che tali condotte possano recare offesa alla moralità pubblica e al buon costume.

Invero la tutela della morale pubblica e del buon costume, nella misura in cui comporta l'inibizione penale delle condotte di reclutamento delle escort, va a costringere inevitabilmente l'espansione attuativa della presupposta libertà autodeterminativa sessuale ed offende il carattere inviolabile del relativo diritto: in altri termini, proprio la norma che vieta l'interferenza di terzi nel suddetto processo di selezione reclutativa, strumentale evidentemente a segnalare le



escort sul mercato dello scambio sessuale ed a garantirne la massima visibilità di fruizione, costituisce insormontabile condizionamento alla libera esplicazione di tale prioritaria libertà costituzionalmente protetta, soprattutto ove si consideri che il bene della moralità pubblica e del buon costume si atteggia per sua intrinseca connotazione ad una genericità interpretativi tale da rendere difficilmente enucleabili condotte che alla scure della sua pretesa offensività possano utilmente sottrarsi.

9. Analoghe considerazioni devono svolgersi sul versante del favoreggiamento della prostituzione previsto quale condotta penalmente rilevante dall'art. 3 comma primo n. 8) Legge Merlin.

Invero la valutazione di dubbiezza (ovvero di non manifesta infondatezza) di costituzionalità di tale disposizione appare evidente ove si abbia riguardo al diverso terreno d'incidenza della disposizione in esame. che intercetta pacificamente non già la fase dell'intermediazione tra domanda e offerta di disponibilità a liberamente prostituirsi (reclutamento) quanto quella in cui la scelta prostitutiva è in fase di concreta attuazione.

Orbene, se il favorire la libertà di prostituzione passa attraverso una gamma di variegate condotte attuative, in questa sede assume rilievo solo e sempre la tutela della libertà personale in materia sessuale, costituendo la sanzione d'illiceità penale formidabile deterrente all'attivazione, ad opera di terzi, di condotte che agevolino, anche in forma minimale, l'esercizio della prostituzione (come nel caso del presente processo che valorizza a tal fine la messa a disposizione di un'autovettura per accompagnare la escort presso il luogo d'incontro con il cliente ovvero per prelevarla da tale luogo).

Anche in questo caso occorre partire dal presupposto che il processo determinativo della escort al compimento dell'atto di meretricio si sia liberamente ed autonomamente confezionato, non potendo evidentemente l'agevolazione favoreggiatrice riconoscersi nei casi in cui la garanzia dell'ausilio del terzo abbia assunto valenza causale rispetto alla scelta prostitutiva, nel senso che in suo difetto la escort non si sarebbe determinata al compimento dell'atto sessuale (in tal caso dovendosi riguardare la connotazione ausiliatrice sotto il diverso e correttamente sanzionato profilo dell'induzione alla prostituzione).

Orbene, deprivata della componente determinativi del consenso genetico, la condotta ausiliatrice assume invece un connotato di difficile percezione disvaloriale, attestandosi sul piano di una mera strumentalità all'esercizio dell'atto di compiacimento sessuale e garantendo la perfetta esplicazione di quella libertà autodeterminativa sul piano sessuale che si è visto avere dignità ai sensi dell'art. 2 Cost.

Il tutelare l'esercizio della suddetta libertà autodeterminativa rappresenta, si è visto, preciso compito dello Stato che nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, non può poi negare se stesso attraverso la deterrente collocazione delle condotte ausiliatrici della libera prostituzione nell'alveo della qualificazione d'illiceità penale, così privando di garanzia attuativa l'esercizio stesso di tale libertà.

Ad analoga conclusione deve pervenirsi ove la condotta di strumentalità agevolativa espressione di favoreggiamento alla prostituzione si intenda lesiva del bene giuridico della moralità pubblica e del buon costume.

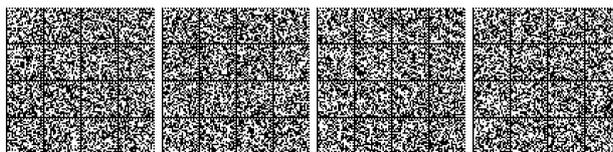
Invero l'evidente funzione di diretta strumentalità delle condotte di agevolazione alla realizzazione piena e puntuale della libertà di autodeterminazione in materia sessuale delle escort comporta inevitabilmente la costituzione di un vero e proprio vulnus all'effettivo compiersi di tale libertà ove esse (condotte) siano disincentivate per effetto della loro ricomprensione nella sfera del penalmente rilevante perché contrastanti con principi di moralità pubblica, non potendo la libertà tutelata dall'art. 2 della Costituzione ammettere deroghe al proprio portato di esclusività ed inviolabilità autoaffermativa in ragione del quale non è concepibile che proprio l'ordinamento che si pone a garanzia di attuazione della stessa ne crei le ragioni di inibizione alla sua compiuta realizzazione.

La questione d'illegittimità costituzionale in relazione alla violazione dell'art. 41 della Costituzione.

10. Le considerazioni di cui sopra hanno ad oggetto l'illustrazione della necessità del vaglio di costituzionalità delle norme penali in tema di reclutamento e favoreggiamento della prostituzione ove caratterizzata la stessa dall'esercizio di un libero e consapevole esercizio del principio di autodeterminazione in materia sessuale quale peculiare atteggiarsi della libertà della persona umana.

Il riferimento alla necessità di tutelare tale umana e radicale libertà come esigenza prioritaria dell'ordinamento impone di riguardare alla medesima problematica sotto il diverso angolo prospettico della tutela della libertà all'esercizio autodeterminativo della sessualità quale forma di estrinsecazione della privata iniziativa economica tutelata dall'art. 41 della Costituzione, nella misura in cui afferma che «l'iniziativa economica privata è libera e non può svolgersi in contrasto con futilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana».

Si è già detto di come l'emersione sociale del fenomeno delle escort ovvero delle sex workers si vada a caratterizzare per la peculiare configurazione di un'adibizione solitamente professionale delle stesse all'erogazione della sessualità contro denaro o altra utilità patrimoniale, sicché l'elemento del vantaggio patrimoniale assurge a requisito indefettibile della configurazione sociale del fenomeno.



Orbene non vi dubbio che nel momento in cui si valorizza la scelta primigenia delle escort di fondare la loro attività sul presupposto della scelta radicale di autodeterminarne la sessualità come fonte di redditività tassabile si entra nel campo del riconoscimento della possibilità di accreditare a gestione del proprio corpo come strumento di iniziativa economica privata.

Ne consegue che tale iniziativa, per essere rispettosa del dettato costituzionale, deve essere libera nella stessa misura in cui libera è la fonte primigenia di tale iniziativa (ovvero l'autodeterminazione lucrativa della corporeità), sicché non vi è dubbio che le forme di supporto agevolativo a tale iniziativa economica, quali quelle dell'intermediazione (reclutamento) e dell'agevolazione (favoreggiamento) al libero esercizio prostitutivo, ove ancora disincentivate dal carattere deterrente della loro inclusione nell'ambito della penale rilevanza, non possono avere libero giuoco e consentire la fisiologica espansione di tale forma d'iniziativa economica, privata della possibilità di evolversi al pari delle altre forme imprenditoriali operanti nel nostro ordinamento.

Il vulnus derivante dall'inibizione penale all'attivazione di forme di sostegno alla libera imprenditorialità sessuale è davvero rimarchevole ove si pensi che, per un verso, alla escort dedita abitualmente alla suddetta attività viene preclusa la possibilità di assumere personale incaricato di curarne la collocazione sul mercato ovvero di pubblicizzarne la figura ai fini di implementare la connessa redditività, mentre alla escort che svolga occasionalmente il meretricio viene inibita la possibilità stessa di attingere il mercato della libera iniziativa economica non potendo dotarsi di collaboratori per avviare in termini professionali l'esercizio occasionale.

Trattasi indubbiamente di una ghettizzazione indebita del libero esercizio di una peculiare forma di lavoro autonomo che non trova giustificazione rispetto ad altre forme di professionalità riconosciute dall'ordinamento e che sicuramente contraddice la finalità del dettato costituzionale in tema di libera iniziativa economica privata, che si assume debba essere tutelata dal rischio del danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana.

La questione d'illegittimità costituzionale in relazione alla violazione degli artt. 13, 25 comma 1 e 27 della Costituzione.

11. I cennati profili di verifica della costituzionalità delle norme poste a presidio della illiceità penale delle condotte di terzi interferenti con l'attività prostitutiva liberamente scelta ed esercitata, verifica sinora riguardata sul versante della tutela della libertà autodeterminativa della persona umana e della sua iniziativa imprenditoriale, si arricchiscono di ulteriori valenze dubitative ed idonee ad ingenerare una valutazione di sospetta incostituzionalità ove si abbia cura di parametrare il suddetto giudizio al principio di offensività, che costituisce radice intima del sistema normativo penale e che si può correttamente declinare nel senso che non vi può essere reato senza l'offesa di un bene giuridico tutelato dall'ordinamento secondo la correlazione degli artt. 13, 25 e 27 della Costituzione.

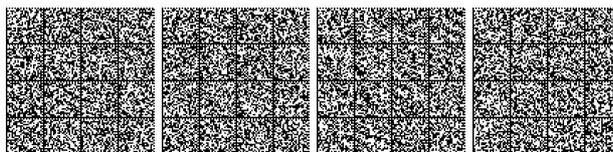
La questione del raffronto di costituzionalità delle norme penali in tema di intermediazione o agevolazione della condotta di libera autodeterminazione sessuale postula la risoluzione della problematica identificativi del bene giuridico protetto dalle richiamate disposizioni della cui offensività debba discutersi.

Su tale versante ritiene questa Corte remittente che sia coerente affermare come l'oggetto della tutela penale garantita dalle disposizioni della Legge Merlin sia quella stessa libertà di autodeterminazione sessuale che si è visto costituire diritto inviolabile della persona umana secondo il modello di cui all'art. 2 della Carta Costituzionale.

Ragioni di coerenza sistematica invero impongono di riguardare a tale libertà autodeterminativa, assunta a parametro di valutazione della compatibilità costituzionale delle norme che imprimono connotazione d'illiceità penale alle condotte che di essa libertà siano strumento attuativo, anche nell'ipotesi in cui si voglia invece assumere che tali condotte siano in grado di ledere essa presupposta libertà.

La connotazione storicistica dell'identificazione del bene giuridicamente protetto dalle norme affette da significativa dubbio di costituzionalità pare fornire in tal senso utile conforto ricostruttivo: invero il dilemma di appartenenza delle suddette norme al piano della tutela della libertà sessuale autodeterminata ovvero (ed anche) a quello della pubblica moralità e buon costume appare ormai risolto nel senso del definitivo abbandono delle ragioni che vedono nella Legge Merlin il presidio e garanzia della tutela paternalistica della pubblica moralità, per essere il dettato normativo ormai attualizzato sotto l'egida della tutela della persona umana e della sua libertà di scelta in campo sessuale.

Del resto all'iniziale collocazione dei reati contro la prostituzione nel titolo IX del codice penale ne segue, con l'avvento della Legge Merlin, l'esodo da tale inclusione sistemica, cui va a coniugarsi il progressivo depauperamento del medesimo titolo IX attuato con la legge n. 96/66, che ha significativamente sancito il definitivo oscuramento della tutela della morale pubblica e del buon costume nei reati sessuali, trasmigrati dal capo I del titolo IX al capo III del titolo XII, ove sono annoverati infatti i delitti contro la libertà personale.



Un passaggio annunziato si potrebbe dire dall'antecedente sentenza della Consulta n. 561/87 affermativa del principio per cui la sessualità è «uno degli essenziali modi di espressione della persona umana» per cui «il diritto di disporre liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire», in tale affermazione cogliendosi il senso del viraggio identificativo dalla tutela della moralità pubblica alla tutela del diritto soggettivo della persona.

Le successive pronunzie sono tutte confermativie del suddetto principio come è agevole desumere dalla rilevazione operata da Cassazione n. 35776/2004 per la quale «il bene giuridico protetto dalla legge 20 febbraio 1958 n. 75 non è la tutela della salute pubblica, ma la libertà di determinazione della donna nel compimento di atti sessuali, garantita attraverso il perseguimento dei terzi che da tale attività intendono ricavare un vantaggio economico»

Nei medesimi termini si registra l'orientamento della Corte europea dei Diritti dell'Uomo che ha affermato, con la sentenza dell'11 settembre 2007, resa nel caso Tremblay contro Francia, essere la prostituzione incompatibile con i diritti e la dignità della persona solo quando oggetto di «costrizione» e, quindi, a contrario compatibile e, dunque, affermativa degli stessi quando espressione di libera scelta.

Anche la Suprema Corte di Cassazione con la sentenza n. 16207/14 ha affermato, seppure argomentando in materia di induzione alla prostituzione minorile, che nel caso di prostituzione di persona maggiorenne la legge Merlin ha perseguito la finalità di riconsegnare all'alveo dell'attività del tutto libera, non sanzionabile da parte dell'ordinamento, l'esercizio del meretricio che sia frutto di una scelta non condizionata da forme di coazione o di sfruttamento, per cui le sanzioni penali fissate dalla legge 20 gennaio 1958, n. 75 «debbono essere applicate a coloro che condizionano la libertà di determinazione della persona che si prostituisce, a coloro che su tale attività lucrano per finalità di vantaggio e, infine, a coloro che offrono un contributo intenzionale all'attività di prostituzione eccedendo i limiti dell'ordinaria prestazione di servizi», di modo che se l'interesse del terzo non condiziona il processo di volizione rientra nell'ordinaria prestazione di servizio che non è penalmente sanzionabile.

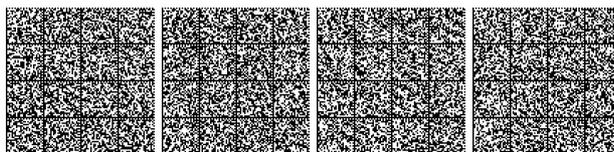
Infine, anche la recente pronunzia della Suprema Corte 49643/15 ha ribadito, con espresso riferimento all'ipotesi di favoreggiamento della prostituzione, come il bene protetto dalla norma di cui all'art. 3, n. 8 legge n. 75/58 sia quello della dignità e libertà di autodeterminazione della prostituta che, se posto in pericolo per effetto di condotte volte a speculare sull'attività di meretricio fino a incidere sulla libertà di autodeterminazione, va salvaguardato attraverso la punizione di quella determinata condotta che abbia raggiunto tale risultato.

Orbene il descritto mutamento d'identificazione del bene giuridico tutelato dalla morale pubblica e dal buon costume alla libertà di autodeterminazione sessuale (anche sub specie contrattualistica della cessione lucrativa della propria fisicità) ripropone il problema interpretativo di fondo della effettiva od apparente pienezza di tutela che a tale libertà voglia accordarsi.

Se, invero, la tutela della libertà di autodeterminazione sessuale rifiuta concettualmente ogni forma di interferenza che incida sulla stessa condizionandone le modalità di estrinsecazione, non può allora non riconoscersi come l'inibizione delle condotte d'intermediazione agevolativa fondata su una *ratio* di tutela estranea ad esso concetto di libertà ovvero ricondotta al diverso parametro della morale pubblica e del buon costume costituisca una forma evidente di condizionamento di tale libertà che dalla suddetta inibizione trae ragioni di disincentivazione attuativa.

Peraltro, la tutela della libertà di autodeterminazione sessuale, intesa quale forma peculiare della libertà di autodeterminazione della persona umana, ha un fondamento giuridico che non contraddice neppure le esigenze della morale, apparendo a quest'ultima consono sancire, a fronte di tale inviolabile libertà, la soccombenza del senso collettivo ed indiscriminato (morale pubblica) che tale libertà diversamente concepisca e limiti nella sua compiuta affermazione (in fondo riproponendosi, mutatis mutandis, nella tutela della dignità di chi si autodetermini alla cessione lucrativa della propria corporeità la medesima esigenza di tutela della dignità umana riconosciuta nel caso Englaro, ove la salvaguardia del principio di libera autodeterminazione è stata spinta sino a legittimare la scelta terapeutica di porre fine alla protrazione della vita vegetativa).

Orbene, se il canale di ricerca della compatibilità costituzionale delle norme sanzionatorie delle condotte d'intermediazione agevolativa deve essere rappresentato dalla verifica della loro idoneità a ledere il bene giuridico protetto dal complesso normativo della Legge Merlin, non può che concludersi nel senso della superfluità o sovrabbondanza della tutela sanzionatoria penale a fronte di comportamenti che non hanno alcuna capacità di offendere ovvero di porre in pericolo il suddetto bene giuridico.



Invero anche sotto la prospettiva del principio di offensività (principio di indubbio rilievo costituzionale alla luce della sentenza n. 364/88 redatta dal prof. Renato Dell'Andro) sia la condotta propriamente reclutativa (intesa quale intermediazione nella fase di incontro tra domanda ed offerta di libero esercizio prostitutivo) sia quella favoreggiatrice (ovvero ausiliatrice della fase di esercizio del libero meretricio) non solo non arrecano alcuna lesione alla suddetta e presupposta libertà autodeterminativa ma addirittura ne facilitano la piena attuazione, arrecando vantaggi ai soggetti che ne sono destinatari: invero se la escort sceglie liberamente di offrire sesso a pagamento chi le dà una mano nell'effettuazione di tale sua scelta produce un vantaggio e non un danno allo stesso bene giuridico tutelato.

Muovendosi in tale ottica la dubbiozza (o non manifesta infondatezza) della costituzionalità delle norme incriminatrici delle summenzionate condotte d'intermediazione agevolativa non può essere esclusa (e dunque permane) anche obiettando che la lesione del principio di offensività si possa ravvisare nell'aver le summenzionate condotte la capacità di interferire sulla libertà di autodeterminazione in quanto costituenti il primo passo verso lo sfruttamento economico del corpo della prostituta, come anche ritenuto nella sentenza di primo grado in sede di reiezione della questione di costituzionalità (pag. 39).

La ragione offerta a sostegno della permanenza dell'offesa al bene giuridico tutelato non pare avere un senso logico tale da neutralizzare il sospetto d'incostituzionalità della previsione incriminatrice.

Invero non è ragionevole sostenere che una condotta di semplice agevolazione offerta alla prostituta nell'esercitare una libertà costituzionalmente protetta possa costituire il primo passo verso lo sfruttamento economico del suo corpo poiché è proprio la prostituta a volerlo sfruttare economicamente in attuazione della libera scelta effettuata in premessa: in altri termini la condotta agevolativa si inserisce in un processo che già vede realizzato l'utilizzo economico del corpo che la prostituta opera indipendentemente dall'ausilio di terzi, sicché tale ausilio non è causativo di alcunché ed è dunque privo di qualsivoglia offensività.

Né in senso contrario può argomentarsi ritenendo che la condotta ausiliativa abbia un portato di offensività siccome idonea a rappresentare il primo passo verso lo sfruttamento economico ad opera di terzi del corpo della donna.

È invero agevole replicare, per un verso, che lo «sfruttamento» economico della prostituzione rappresenta fattispecie autonoma di reato, secondo l'articolazione della Legge Merlin, rispetto a quella di reclutamento e favoreggiamento, e, per l'altro verso, che proprio il costruire l'offensività delle norme sanzionatorie della condotta d'intermediazione agevolativa in ragione di una supposta capacità di interferire con altre fattispecie penalmente rilevanti comprova che le stesse da sole non sono dotate di intrinseca offensività.

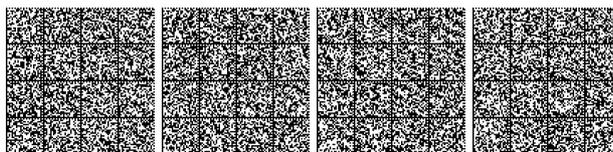
Analogamente infondata è la prospettiva concettuale che ritiene sussista offensività della condotta agevolatrice in quanto espressione d'interferenza di terzi che dall'attività di prostituzione intendano ricavare un vantaggio economico ovvero in qualsiasi modo procurare condizioni favorevoli per l'esercizio della stessa, rendendo possibile un'interazione anche occasionale con chi sia disposto a comprarne i favori (in tal senso pag. 38 sentenza di primo grado).

Anche tale argomento concettuale è infarcito di sovrapposizioni di piani valutativi e di contraddizioni sistemiche tali da ricondurlo ad un abusato giuoco di parole.

In primis, sostenere l'offensività della condotta intermediativa fondandone la *ratio* essendi sulla sua attitudine ad integrare una forma d'interferenza di terzi che dall'attività di prostituzione intendano ricavare un vantaggio economico significa, *mutadis mutandis*, ricadere nell'illogicità dell'ipotesi già vagliata, in quanto l'offensività non viene accreditata alla condotta agevolativa ma a quella di sfruttamento della prostituzione che è fattispecie distinta dalla prima, ad ulteriore comprova del vuoto di offensività che la condotta intermediativa possiede.

Se poi la *ratio* di offensività si intende risieda nell'interferenza che la condotta agevolativa determina nel senso di procurare condizioni favorevoli per l'esercizio della prostituzione appare illogico ritenere vulnerata la libera autodeterminazione della prostituta dall'esercizio di condotte che siano sintoniche a quella libera scelta e che addirittura la esaltino rendendone più favorevoli o agevoli le condizioni di svolgimento.

II.1. In proposito appare doveroso essere chiari e rimarcare che sicuramente le condotte (interferenti) prive di penale offensività debbono identificarsi in quelle che non condizionano la volontà della prostituta al libero esercizio della prostituzione, perché ove di condizionamento sia a parlarsi (nel senso della determinazione o rafforzamento dell'intendimento prostitutivo) ricorre evidentemente la figura dell'induzione alla prostituzione della cui legittimità costituzionale non vi è ragione di dubitare.



Invero, secondo quanto correttamente indicato nella sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 16207/14, le sanzioni penali fissate dalla legge 20 gennaio 1958, n. 75 «debbono essere applicate a coloro che condizionano la libertà di determinazione della persona che si prostituisce, a coloro che su tale attività lucrano per finalità di vantaggio e, infine, a coloro che offrono un contributo intenzionale all'attività di prostituzione eccedendo i limiti dell'ordinaria prestazione di servizi».

Orbene l'attività d'intermediazione nel cui ambito si collocano le condotte di selezione intermediativa ed agevolativa all'esercizio (reclutamento/favoreggiamento) non assume concreta offensività nella misura in cui riproduce e rispetta il perimetro di libertà segnato dalla scelta autodeterminativa della prostituta: in tali termini essa non può che rappresentare una mera forma di contribuzione nella fase di esercizio di tale libera scelta, attuata mediante la predisposizione di strumenti ausiliativi di ordinaria amministrazione, tali da non imprimere all'esercizio prostitutivo modalità od oggettualità difformi da quelle liberamente scelte dalla prostituta.

È di tutta evidenza come forme di intervento di terzi che vadano ad incidere sull'organizzazione costitutiva dell'esercizio prostitutivo modificandone indebitamente la tipologia o l'assetto o la localizzazione di esercizio non si collochino più nell'ambito della figura di mero supporto esecutivo (mezzi di ordinaria prestazione di servizio) ma trasformino nella direttività ovvero trasformino la natura contrattualisticamente autonoma della prestazione sessuale in prestazione erogata con caratteristiche similari alla subordinazione (potere direttivo di terzi) e segnino il passaggio dall'inoffesività ausiliativa all'offensività subordinativa.

Analogamente va disattesa l'ulteriore articolazione concettuale a tutela dell'offensività della condotta d'intermediazione agevolativa per la quale le condotte penalmente rilevanti sarebbero solo quelle dotate di rilevanza causale rispetto al concreto esercizio prostitutivo, con esclusione quindi di quella prive di siffatta attitudine.

Invero, se per condotta agevolatrice causale si intende la predisposizione di un ausilio idoneo a consentire la pratica attuazione di quella primigenia libertà di autodeterminazione sessuale della escort che altrimenti non si sarebbe potuta esplicare, allora non vi è ragione per confinare la condotta di agevolazione causale nell'ambito della penale rilevanza, concretando essa (condotta) il più idoneo strumento di attuazione della libertà voluta dalla persona destinataria dell'intervento.

Diversamente, ove la condotta ausiliatrice sia causale non in quanto interferente sulla pratica attuazione di una scelta già autonomamente assunta ma in quanto incidente sul processo di formazione della volontà di autodeterminazione sessuale della escort, allora essa va ad integrare una modalità d'induzione alla prostituzione e, quindi, acquisisce un diverso titolo di penale rilevanza.

Peraltro, alla difficoltà di distinguere in concreto la condotta ausiliativa causale da quella non causale, con espresso riferimento all'ipotesi del favoreggiamento alla prostituzione, si coniuga il rilievo per cui tale distinzione mal si concilia con la struttura a forma libera di tale reato che indifferentemente sanziona «chiunque in qualsiasi modo favorisca la prostituzione altrui», apparendo sufficiente, allo stato dell'arte, la capacità della condotta del terzo di favorire ovvero ausiliare, supportare la prostituzione indipendentemente dal livello di utilità ed efficacia contributiva che tale contegno realizzi nella concreta attività di meretricio.

Pertanto, una selezione nell'ambito di condotte ontologicamente ausiliative tra quelle causali e quelle non causali ai fini di ascrivere rilevanza penale solo alle prime introduce un evidente vulnus al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, rimettendo all'arbitrio interpretativo la soluzione di un problema che è chiaramente figlio di una costruzione normativa dell'ipotesi di favoreggiamento distonica rispetto al principio di legalità (determinatezza e tassatività) di cui all'art. 25 comma secondo della Costituzione.

12. Né ai fini di risolvere la problematica di perimetrazione delle condotte agevolative capaci di assicurare l'offesa al bene giuridico protetto e, quindi, di rientrare nell'ambito del penalmente rilevante può farsi ricorso alla pur abusata distinzione tra favoreggiamento alla prostituzione e favoreggiamento alla prostituta, quale speculare distinguo in cui troverebbero corrispettiva collocazione le ipotesi di condotta agevolativa causale e non.

Invero la cennata distinzione si traduce in una vera e propria forzatura concettuale ove si consideri che le due condotte sono naturalmente avvinte da un legame di reciprocità in ragione del quale la condotta favoreggiante ha il duplice risvolto di essere riguardabile sia dal punto di vista soggettivo, come aiuto alla prostituta, sia da quello oggettivo, come aiuto alla prostituzione.

Ne è prova evidente l'ipotesi di scuola dell'accompagnamento della prostituta da parte del cliente presso il luogo iniziale dell'incontro dopo la consumazione del meretricio: certo non si dubita che tale intervento favorisca la prostituta evitandole il disagio di dover raggiungere da sola e con i propri mezzi il suddetto luogo, ma è parimenti evidente come tale ausilio consenta alla suddetta di poter nuovamente e prontamente essere disponibile a nuovi incontri e, quindi, ne avvantaggi l'attività economicamente valutabile di prostituzione.



Ove non bastasse a tale inefficace distinguo non corrisponde quello tra ausiliazione causale e a causale in quanto ben può il favorire la prostituta assumere qualità di ausiliazione causale (si pensi ad una prostituta che abbia accettato l'incontro sessuale con il cliente in zona non servita da mezzi pubblici solo perché munita della garanzia di essere da questi riaccompagnata presso la postazione di lavoro) così come un'ausiliazione a causale essere idonea a favorire la prostituzione (si pensi all'intervento del terzo che riabiliti l'utenza cellulare di una prostituta garantendone la rintracciabilità da parte dei clienti).

Alla luce di tali considerazioni deve dunque concludersi per la strutturale inidoneità della condotte d'intermediazione agevolativa a ledere il bene giuridico tutelato dalle norme penali in materia di reclutamento e favoreggiamento di cui alla Legge Merlin e per il conseguente dubbio di costituzionalità delle stesse sotto il profilo del difetto di offensività.

La questione d'illegittimità costituzionale in relazione alla violazione dell'art. 25 comma 11 della Costituzione.

13. Un'indagine sulla problematica di legittimità costituzionale della Legge Merlin non potrebbe dirsi compiuta se non venisse esaminato anche il profilo della violazione del principio di legalità di cui all'art. 25 comma II Costituzione, con particolare riguardo alla sua connotazione di tassativa determinatezza.

Il problema non si intende porre in relazione alla fattispecie di reclutamento ai fini di esercizio della prostituzione poiché la formulazione della fattispecie normativa di cui all'art. 3 comma primo n. 4) prima parte legge n. 58/75 esige soltanto una forma di attualizzazione interpretativi della nozione di reclutamento; nozione evidentemente connessa al momento storico di approvazione della normativa suddetta, finalizzata alla rimozione dello sfruttamento della prostituzione siccome esercitata nelle cosiddette case chiuse.

Il problema, invece, si pone con riferimento al favoreggiamento della prostituzione (art. 3 comma primo n. 8 prima ipotesi legge n. 58/75) che si atteggia per definizione quale reato a forma libera intendendo punire «chiunque in qualsiasi modo favorisca la prostituzione altrui».

E tale problema (della cui rilevanza nell'ambito del presente processo si è già detto) non può risolversi assumendo che l'esigenza di determinatezza della fattispecie sia assicurata anche nei reati a forma libera (forma voluta al fine di garantire la più ampia protezione ai beni giuridici che si intendono tutelare) poiché, come si è visto, è proprio sul piano dell'offensività del bene giuridico tutelato che si pone il problema di identificare la tipologia della condotta favoreggiatrice idonea ad intaccarlo, essendo avvertita esigenza interpretativa quella di restringere l'area di applicazione della sanzione penale alle sole ipotesi che si connotino per una peculiare qualificazione della condotta favoreggiatrice, sia perché capace di creare condizioni favorevoli all'esercizio della prostituzione, sia perché causativa dell'esercizio prostitutivo, sia perché, comunque, significativa di ausilio alla prostituzione e non alla prostituta.

In altri termini il rifiuto di una migliore definizione della nozione di favoreggiamento, motivato dall'esigenza di garantire il più ampio spazio di tutela al relativo bene giuridico protetto, comporta la paradossale conseguenza di dover operare un'indebita selezione delle condotte di favoreggiamento penalmente rilevanti non in ragione della loro conformità alla generica fattispecie edittale ma sul piano della loro concreta capacità di realizzare l'offesa al bene giuridico protetto.

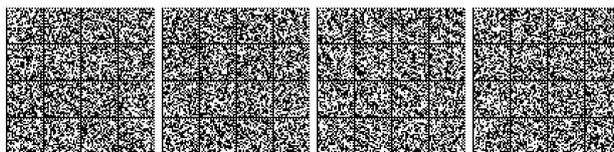
Dunque il vulnus al principio di determinatezza della fattispecie sussiste ed ha rilievo costituzionale poiché il tentativo di selezionare comunque le ipotesi in cui la condotta d'intrinseco favoreggiamento possa assurgere a rilievo penale equivale al riconoscimento dell'inadeguatezza della costruzione del delitto di specie come reato a forma libera se abbinabile di ulteriori segnali di specificazione.

Il problema di costituzionalità peraltro si pone non tanto in relazione alla descrittività della condotta costitutiva del «favorire la prostituzione altrui» ma alla correlazione di tale generica condotta con il raddoppio d'indeterminatezza connesso all'utilizzo dell'espressione «in qualunque modo», di guisa che la sanzione penale pare davvero non conoscere limiti al suo spazio operativo.

Si è già detto di come sia fallace il tentativo di salvaguardare la compatibilità tra descrittività della fattispecie e indeterminatezza formale della condotta costitutiva ricorrendo all'espedito concettuale della distinzione tra ausilio alla prostituta ed ausilio alla prostituzione.

Tale inserzione concettuale è palesemente scorretta ove si consideri che il suo richiamo è intrinsecamente espunto dalla norma penale che nel punire il favoreggiamento della prostituzione chiaramente non pone riguardo alla diversa circostanza del favoreggiamento della prostituta.

Peraltro il vuoto di certezza identificativa della fattispecie ritorna in tutta la sua pienezza solo ove si consideri che, mentre il legislatore si è preoccupato di definire il reato di favoreggiamento (personale o reale che *sia*) tipizzando le relative condotte costitutive, altrettanto non ha fatto con riferimento al favoreggiamento della prostituzione, la cui perimetrazione concettuale viene allora realizzata attraverso un intervento correttivo esterno (si potrebbe dire favoreggiante) ovvero assumendo quale linea di demarcazione della fattispecie la condotta di favoreggiamento della prostituta



Si tratta tuttavia di un tentativo fallace che non può sanare l'indeterminatezza del reato sul quale intende intervenire, non essendo concettualmente possibile che una qualsivoglia forma d'ausilio alla prostituta, ovvero operato a causa e/o nell'esercizio della sua attività, non si riverberi in senso positivo sulla prostituzione stessa dalla medesima praticata.

Ma se sulla base di tale opzione interpretativa si vuol tutelare da incostituzionalità la carenza di determinatezza della fattispecie del reato di favoreggiamento (rendendola astrattamente compatibile con il principio di legalità) si ricade nella violazione ancor più inaccettabile del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché condotte di pacifica idoneità ausiliativa vengono arbitrariamente sottratte alla scure della sanzione penale rispetto ad altre di pari efficacia strumentale al solo scopo di porre un limite alla caotica onnicomprensività della nozione di favoreggiamento della prostituzione.

14. Alla luce di tali complessive considerazioni appare adeguato sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 comma primo n. 4) prima parte e n. 8) prima parte della legge 20 febbraio 1958 nr.75, nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento (ai fini di prostituzione) ed il favoreggiamento del libero ed autodeterminato esercizio della prostituzione per contrasto con gli artt. 2, 3, 13, 25 comma secondo, 27 e 41 della Costituzione.

P.Q.M.

La Corte di Appello di Bari - III Sezione Penale

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma primo, n. 4) prima parte e n. 8) della legge 20 febbraio 1958 n.75, nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata siccome in contrasto con gli artt. 2, 3, 13, 25 comma secondo, 27 e 41 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte Costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore generale presso la Corte di Appello di Bari nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bari, 6 febbraio 2018.

Il Presidente: DE CILLIS

Il Consigliere est.: D'AMELI

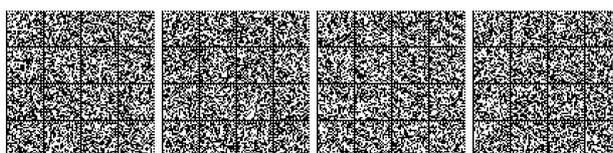
Il Consigliere: GRIPPO

18C00105

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-019) Roma, 2018 - 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 il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- 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 S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
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.



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - 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)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

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

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

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 potranno 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.

€ 5,00



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 0 5 0 9 *

