

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 10

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 marzo 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**AVVISO AGLI ABBONATI**

Si avvisano i Signori abbonati che a partire dall'anno 2012 sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento, nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli stessi. Preghiamo pertanto i Signori abbonati di consultare il testo completo dell'avviso riportato in quarta di copertina.

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 gennaio 2012 (della Regione Siciliana)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Spesa in materia di giustizia - Previsione che il maggior gettito derivante dalle disposizioni di cui all'art. 28 della legge impugnata, è versato all'entrata del bilancio dello Stato, con separata contabilizzazione, per essere riassegnato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento ai servizi informatici e con esclusione delle spese di personale - Previsione che nei rapporti con le autonomie speciali il maggior gettito costituisca riserva all'erario per un periodo di cinque anni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio statutario della devoluzione alla Regione di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione della partecipazione della Regione Siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 28, comma 2.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

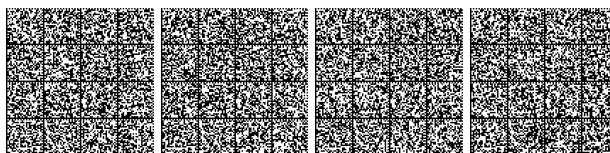
**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria aggiuntivo rispetto a quello previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Determinazione unilaterale da parte del legislatore statale dell'entità del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale - Omessa enunciazione di qualsiasi criterio di ripartizione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio dell'accordo tra Stato ed autonomie speciali in materia finanziaria, mediante Conferenza Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 12.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsione, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, che le Regioni a Statuto speciale, esclusa la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, determinati riducendo gli obiettivi programmatici del 2011 della somma degli importi indicati nella tabella di cui al comma 10 - Previsione, in caso di mancato accordo, dell'applicazione delle disposizioni stabilite per le Regioni a Statuto ordinario - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio dell'accordo tra Stato ed autonomie speciali, mediante Conferenza Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 11.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsione che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrano al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti nei commi 11, 12 e 13, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai relativi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria che precisino le modalità**



e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato in modo permanente o per annualità definite - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione mediante il distoglimento di risorse destinate allo svolgimento di funzioni proprie per l'esercizio di funzioni statali genericamente definite - Mancata previsione, in sede di Commissione paritetica della determinazione dell'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'esercizio di dette funzioni, ovvero dell'esercizio delle stesse senza aggravii finanziari per la Regione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 16.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsione dell'immediata applicabilità nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, in precedenza escluse dalla clausola di salvaguardia, dei meccanismi sanzionatori di cui all'art. 7, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del meccanismo della previa intesa e della Commissione paritetica - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 22.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2. . . . . Pag. 1

- N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 gennaio 2012 (della Regione Toscana)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2009, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele - Previsione che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per la violazione del d.lgs. impugnato, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della salute, allo scopo di incrementare eventualmente le attività ispettive, nonché di predisporre un piano di iniziative atte a soddisfare esigenze formative ed informative sulle tematiche dei pericoli connessi agli aspetti chimico-fisici, tossicologici ed eco tossicologici delle sostanze per la salute umana e ambientale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute - Denunciata lesione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186, art. 13, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118 e 119. . . . . Pag. 6

- N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Veneto - Previsione per i comuni classificati montani con popolazione inferiore a cinquemila abitanti di deroga all'incompatibilità tra lo svolgimento di attività del servizio cimiteriale e del servizio obitorioale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Veneto in materia finanziaria - Previsione, per i comuni classificati montani con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, di deroga all'incompatibilità tra l'attività funebre con l'attività commerciale marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e). . . . . Pag. 9



- n. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012 (della Regione Piemonte)

**Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Attribuzione alla Provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Identificazione degli organi di governo nel Consiglio provinciale, composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni, e nel Presidente della Provincia, eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti - Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia rinviate ad una legge dello Stato da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 - Attribuzione allo Stato e alle Regioni del trasferimento ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle funzioni provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsione dell'intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni - Attribuzione allo Stato e alle Regioni del trasferimento delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali - Decorrenza dei nuovi organi - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Inapplicabilità della stessa alle Province autonome di Trento e di Bolzano - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata compromissione dei principi a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo, con conseguente compromissione dell'autonomia delle Regioni e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale delle stesse - Lamentata modificazione dell'assetto costituzionale delle istituzioni territoriali attraverso un decreto-legge volto a risanare le finanze pubbliche - Lamentata esorbitanza dello Stato dall'ambito della propria competenza in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane, il cui limite è dato dal rispetto dell'esistenza di tali enti quali enti autonomi con poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione - Conseguente sostanziale abolizione delle Province - Violazione delle competenze residuali e concorrenti delle Regioni, nonché della potestà regolamentare delle stesse - Lesione della autonoma potestà regolamentare delle Province - Imposizione di un modello di conferimento indifferenziato e generale con legge regionale agli enti locali costituente un'indebita compressione delle prerogative regionali anche sotto il profilo dell'autonomia finanziaria - Incidenza sull'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione nei suoi rapporti con gli enti locali - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza - Mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, 119 e 120, in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della stessa Costituzione.....

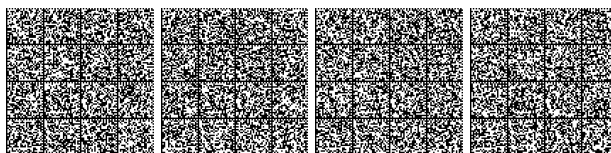
Pag. 12

- n. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012 (della Regione Piemonte)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e di chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale e festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Affermazione che, secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale, la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale - Obbligo di adeguamento normativo da parte delle Regioni e degli enti locali entro 90 giorni - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della compe-**



- tenza legislativa residuale in materia di commercio - Inidoneità della nuova disciplina ad apprestare una maggiore garanzia di concorrenza tra i diversi soggetti del mercato e ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti - Discriminazione a danno degli esercizi commerciali di modeste dimensioni - Mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Violazione del principio di leale collaborazione - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma impugnata.
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.
  - Costituzione, art. 117, comma quarto, anche in relazione ai commi primo e secondo, lett. e) [e art. 77]. . . . . Pag. 16
- N. 26. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sez. staccata Reggio Calabria del 13 ottobre 2011
- Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione - Esclusione per gli stranieri extracomunitari condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 del c.p.p. - Mancata previsione della valutazione concreta della pericolosità sociale - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità - Violazione del principio di non colpevolezza fino alla condanna definitiva - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**
- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, art. 1-ter, comma 13, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
  - Costituzione, artt. 3, 27 e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali . . . . . Pag. 19
- N. 27. Ordinanza del Consiglio di Stato del 30 giugno 2011
- Pubblico impiego - Obbligo per gli impiegati pubblici di residenza nel territorio del comune dove ha sede l'ufficio di assegnazione (Fattispecie: diniego di riconoscimento dell'infortunio in itinere per l'inosservanza dell'obbligo di residenza) - Irragionevolezza per il sostanziale mutamento dell'assetto urbano, della viabilità territoriale, della diffusione di reddito e della conseguente motorizzazione privata rispetto all'epoca di emanazione della norma censurata - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee, atteso che l'obbligo in questione è stato eliminato per il personale dirigente statale e per il personale pubblico contrattualizzato - Violazione del principio di libertà di circolazione - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di servizio esclusivo alla Nazione dei pubblici dipendenti.**
- D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 12.
  - Costituzione, artt. 3, 16, 97 e 98. . . . . Pag. 24
- N. 28. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 7 dicembre 2011
- Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.**
- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
  - Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.
- Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.**
- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
  - Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111. . . . . Pag. 28





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 15

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 gennaio 2012  
(della Regione Siciliana)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Spesa in materia di giustizia - Previsione che il maggior gettito derivante dalle disposizioni di cui all'art. 28 della legge impugnata, è versato all'entrata del bilancio dello Stato, con separata contabilizzazione, per essere riassegnato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento ai servizi informatici e con esclusione delle spese di personale - Previsione che nei rapporti con le autonomie speciali il maggior gettito costituisca riserva all'erario per un periodo di cinque anni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio statutario della devoluzione alla Regione di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione della partecipazione della Regione Siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 28, comma 2.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria aggiuntivo rispetto a quello previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Determinazione unilaterale da parte del legislatore statale dell'entità del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale - Omessa enunciazione di qualsiasi criterio di ripartizione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio dell'accordo tra Stato ed autonomie speciali in materia finanziaria, mediante Conferenza Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 12.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsione, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, che le Regioni a Statuto speciale, esclusa la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, determinati riducendo gli obiettivi programmatici del 2011 della somma degli importi indicati nella tabella di cui al comma 10 - Previsione, in caso di mancato accordo, dell'applicazione delle disposizioni stabilite per le Regioni a Statuto ordinario - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio dell'accordo tra Stato ed autonomie speciali, mediante Conferenza Stato-Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 11.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsione che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrano al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti nei commi 11, 12 e 13, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai relativi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria che precisino le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato in modo permanente o per annualità definite - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione mediante il distoglimento di risorse destinate allo svolgimento di funzioni proprie per l'esercizio di funzioni statali genericamente definite - Mancata previsione, in sede di Commissione paritetica della determinazione dell'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'esercizio di dette funzioni, ovvero dell'esercizio delle stesse senza aggravii finanziari per la Regione - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 16.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsione dell'immediata applicabilità nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, in precedenza escluse dalla clausola di salvaguardia, dei meccanismi sanzionatori di cui all'art. 7, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del meccanismo della previa intesa e della Commissione paritetica - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 22.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente pro-tempore, on.le dott. Raffaele Lombardo, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Paolo Chiapparrone e Beatrice Fiandaca, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale allegata;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n.370, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 28, comma 2 e 32, commi 10, 11, 16 della legge n. 183 del 12 novembre 2011 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)» pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 14 novembre 2011, S.O. al n.265, per violazione dei seguenti parametri:

art. 28, comma 2 per violazione degli artt. 36 dello Statuto d'autonomia e 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 nonché del principio di leale collaborazione;

art.32, commi 10 e 11 per violazione del principio di leale collaborazione;

art.32, comma 16 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto d'autonomia nella parte in cui non prevede che in sede di Commissione paritetica debba essere determinato l'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'assunzione dell'esercizio delle dette funzioni ovvero che esse funzioni siano esercitate senza aggravii finanziari dalla Regione nonché del principio di leale collaborazione;

art.32, comma 22 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto d'autonomia in quanto sottrae risorse finanziarie alla Regione siciliana per destinarle, in caso di comminazione di sanzioni, a fini diversi e del principio di leale collaborazione in quanto non prevede che i suoi contenuti possano essere concordati in sede di Commissione paritetica ed, in ogni caso, in assenza della previa intesa che deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 14 novembre 2011, n. 265, S.O. è stata pubblicata la legge 12 novembre 2011, n. 183 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)». L'art. 28 della suindicata legge, rubricato «Modifiche in materia di spese di giustizia» novella la disciplina del contributo unificato di cui al T.U. delle spese di giustizia contenuto nel D.P.R. 115/2002 stabilendo l'aumento di alcuni degli importi dovuti.

In particolare, al secondo comma, prevede che «2. Il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo è versato all'entrata del bilancio dello Stato, con separata contabilizzazione, per essere riassegnato, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della giustizia per





assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento ai servizi informatici e con esclusione delle spese di personale. Nei rapporti finanziari con le autonomie speciali il maggior gettito costituisce riserva all'erario per un periodo di cinque anni».

L'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 è rubricato «Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano» ed al comma 10 dispone che «Il concorso alla manovra finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 20, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'art. 1, comma 8, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, aggiuntivo rispetto a quella disposta dall'articolo 14, comma 1, lettera b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è indicato, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, nella tabella» che fa parte integrante del comma stesso.

Il comma 11 stabilisce che: «11. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, determinato riducendo gli obiettivi programmatici del 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario».

Il comma 16 del medesimo articolo prevede che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 11, 12 e 13, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite».

Il comma 22 del medesimo art.32 che così dispone: «Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

Tutte le suindicate norme, stante la mancanza di qualunque clausola posta a salvaguardia delle prerogative sancite nello statuto di autonomia, risultano applicabili anche alla Regione siciliana e perciò si appalesano costituzionalmente illegittime e vengono censurate, in quanto lesive delle attribuzioni dell'autonomia della Regione siciliana in materia finanziaria, per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

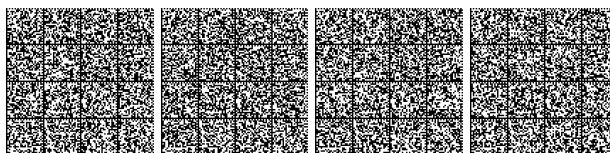
Art. 28, comma 2 legge 183.

A) Violazione dell'art. 36 dello Statuto nonché delle «Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria» di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n.1074 e in particolare all'art. 2

Per effetto del succitato art. 28, comma 2, lo Stato riserva a sé l'incremento di gettito derivante dall'aumento del contributo unificato introdotta dal primo e terzo comma del medesimo articolo.

Ora, la natura di «entrata tributaria erariale» del contributo unificato è già stata affermata da codesta Eccellentissima Corte con la sentenza n.73 del 2005.

Ne consegue la spettanza alla Regione del suindicato incremento, anche a voler prescindere dalla circostanza che la riserva al bilancio statale dei proventi in questione è finalizzata alla realizzazione di non meglio individuati interventi nel settore della giustizia, con particolare riferimento ai servizi informatici e non a specifiche finalità che configurino il requisito della clausola di destinazione ( cfr.D.L.31 maggio 2010, n.78, art.48-bis) richiesta dall'art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 per potersi fare eccezione al principio devolutivo - da esso stabilito ai sensi dell'art. 36 dello Statuto speciale - di «tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate».



Pertanto, nella parte in cui ricomprende nella riserva a favore del bilancio statale l'aumento del gettito del contributo unificato di iscrizione a ruolo dovuto nei processi di cui ai commi 1 e 3 senza farne salva, per quelli celebrati in Sicilia, la spettanza alla Regione nemmeno per la quota sostitutiva dell'imposta di bollo, la norma impugnata è lesiva delle attribuzioni statutarie in materia finanziaria.

*B) Violazione del principio di leale collaborazione*

Un ulteriore vulnus al sistema finanziario garantito alla Regione deriva dalla norma impugnata nella parte in cui, riservando allo Stato il maggior gettito derivante dai maggiori importi fissati per il contributo unificato nei i giudizi di impugnazione ed in quelli in cui aumenta il valore a seguito di proposizione della riconvenzionale, non prevede la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia.

Codesta ecc.ma Corte Costituzionale decidendo giudizi instaurati da questa Regione ha più di una volta stigmatizzato l'illegittimità costituzionale dell'assenza di una tale previsione che viola il «principio di leale collaborazione, dal momento che le clausole di riserva all'erario di nuove entrate (contenute nelle disposizioni censurate) costituiscono un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione del gettito dei tributi erariali (salve alcune eccezioni) riscosso nel territorio della medesima, e la loro attuazione incide, dunque, direttamente sulla effettività della garanzia dell'autonomia finanziaria regionale»(così sent. n. 228/2001 e, in termini, le precedenti sentenze n. 98, n. 347 e n. 348/2000).

*Art. 32, commi 10 e 11 violazione del principio di leale collaborazione.*

Quanto alla previsione del comma 10 dell'art. 32 della legge 183/2011 si osserva che, secondo un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte, «l'illegittimità della condotta dello Stato risiede nel mancato tentativo di raggiungere l'intesa, che richiede, in applicazione del principio di leale cooperazione, che le parti abbiano dato luogo ad uno sforzo per dar vita all'intesa stessa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (Corte Costituzionale n. 255/2011). Peraltro, Codesta Corte ha costantemente affermato: «che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti..., attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (Corte Costituzionale n. 31 del 2006).

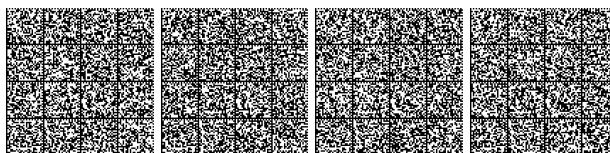
In ossequio alla suddetta previa intesa, applicativa del principio di leale collaborazione, lo Stato avrebbe dovuto concordare, in sede di Conferenza Stato-Regioni, la quantificazione al concorso alla manovra finanziaria prevista dal comma 10 in esame, aggiuntivo rispetto a quella disposta nel 2010.

In proposito anche la Corte Costituzionale ha evidenziato il ruolo assunto dalla Conferenza ribadendo (sentenza n.204 del 1993) che il sistema complessivo dei rapporti tra lo Stato e le regioni deve essere improntato al principio della «leale collaborazione», ed ha avvertito il Governo che, ogniqualvolta intenda provvedere, nonostante il mancato raggiungimento dell'intesa con le regioni, ha l'obbligo di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo hanno determinato a decidere unilateralmente.

Quest'obbligo, ribadito nella sentenza n. 116 del 1994 e poi nella successiva sentenza n. 338 dello stesso anno, evidenzia come il ruolo assunto dalla Conferenza Stato-regioni sia fondamentale e determinante per favorire l'accordo e la collaborazione tra l'uno e le altre.

La Corte ha, infatti, affermato (sentenza n. 116/94) «che la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome)... in quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

Si osserva, inoltre, con riguardo al comma 11 che esso prevede, per le regioni a statuto speciale, l'obbligo di concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale determinato riducendo gli obiettivi programmatici del 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10 e stabilisce l'obbligo di trasmettere la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze.



La norma surriportata, pur rientrando nell'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia di cui al comma 14 del medesimo art.32, sembra anch'essa lesiva del principio di leale collaborazione del quale la previa intesa è esplicitazione stante la previsione della detrazione dal livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, della somma degli importi della tabella di cui al comma 10, non concordati fra Stato e Regione e non compresi nell'ambito di applicazione della citata clausola di salvaguardia.

Art. 32, comma 16

Violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto nonché del principio di leale collaborazione

La norma in questione dispone un aggravio di spese per le regioni a statuto speciale fra le quali la Sicilia mediante la generica attribuzione dell'esercizio di funzioni statali senza che vengano individuate e impinguate le risorse finanziarie per farvi fronte e mediante un indefinito rinvio a specifiche norme di attuazione statutaria volte unicamente a precisare le modalità e l'entità del risparmio per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite.

È palese la lesività di detta previsione che incide sulle disponibilità finanziarie della regione siciliana sottraendo risorse da questa destinate allo svolgimento di sue funzioni proprie al fine di destinarle all'esercizio di funzioni statali genericamente indicate.

La norma risulta, pertanto, non conforme ai parametri degli artt. 36 e 43 dello Statuto nonché al principio di leale collaborazione che, secondo consolidata giurisprudenza di Codesta Corte deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni. Essa viola i suindicati parametri nella misura in cui non prevede che in sede di Commissione paritetica debba essere determinato l'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'assunzione dell'esercizio delle dette funzioni ovvero che esse funzioni siano esercitate senza aggravii finanziari dalla Regione.

Art. 32, comma 22

Violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto nonché del principio di leale collaborazione

Il comma 22 del medesimo art. 32 dispone che: «Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

Il predetto art. 7 comma 1, richiamato dal comma 22, e sostituito, quanto all'ultimo periodo, dal comma 23 del medesimo art.32, si profila anch'esso lesivo delle prerogative statutarie in quanto i suoi contenuti sanzionatori non sono mitigati dalla clausola di salvaguardia per le regioni a Statuto speciale prevista dall'art.13 del medesimo decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 che ha indotto questa Regione a non impugnare il citato art.7 in sede di proposizione del ricorso avverso talune norme del citato decreto legislativo.

In particolare, il suindicato art. 13, non richiamato dal testo normativo in esame, è così rubricato: «Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano» e dispone che «1 . La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

In buona sostanza, la disposizione del comma 22 surriportata ripropone l'immediata applicabilità nei confronti delle regioni a Statuto speciale, in precedenza escluse dalla citata clausola di salvaguardia, dei meccanismi sanzionatori di cui all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e ciò in violazione del meccanismo della previa intesa, espressione del principio di leale collaborazione poiché consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale (sent.152/2011), ha affermato che quando una legge «non contiene alcuna formula che possa configurarsi quale clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni ad autonomia speciale, deve ritenersi che le disposizioni impinguate siano applicabili anche nella Regione siciliana».

La norma si profila, pertanto, lesiva degli artt. 36 e 43 dello Statuto d'autonomia in quanto sottrae risorse finanziarie alla Regione siciliana per destinarle, in caso di comminazione di sanzioni, a fini diversi e non prevede che i suoi contenuti possano essere concordati in sede di Commissione paritetica.

È altresì, lesiva del principio di leale collaborazione in quanto adottata in assenza della previa intesa che deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni.



P. Q. M.

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge 12 novembre 2011, n. 183:*

*art. 28, comma 2 per violazione degli artt. 36 dello Statuto d'autonomia e 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 nonché del principio di leale collaborazione;*

*art.32, commi 10 e 11 per violazione del principio di leale collaborazione;*

*art.32, comma 16 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto d'autonomia nella parte in cui non prevede che in sede di Commissione paritetica debba essere determinato l'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'assunzione dell'esercizio delle dette funzioni ovvero che esse funzioni siano esercitate senza aggravii finanziari dalla Regione nonché del principio di leale collaborazione ;*

*art.32, comma 22 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto d'autonomia in quanto sottrae risorse finanziarie alla Regione siciliana per destinarle, in caso di comminazione di sanzioni, a fini diversi e del principio di leale collaborazione in quanto non prevede che i suoi contenuti possano essere concordati in sede di Commissione paritetica ed, in ogni caso, in assenza della previa intesa che deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni.*

*Con riserva di ulteriormente dedurre.*

*Salvo ogni altro diritto.*

*Si deposita con il presente atto la deliberazione di Giunta regionale di autorizzazione a ricorrere.*

Palermo, addì 12 gennaio 2012

*Avv. Chiapparrone - Avv. Fiandaca*

12C0039

N. 16

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 gennaio 2012  
(della Regione Toscana)*

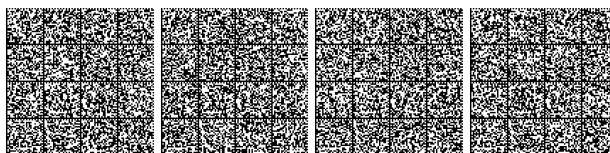
**Bilancio e contabilità pubblica - Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2009, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele - Previsione che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per la violazione del d.lgs. impugnato, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della salute, allo scopo di incrementare eventualmente le attività ispettive, nonché di predisporre un piano di iniziative atte a soddisfare esigenze formative ed informative sulle tematiche dei pericoli connessi agli aspetti chimico-fisici, tossicologici ed eco tossicologici delle sostanze per la salute umana e ambientale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute - Denunciata lesione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione.**

- Decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186, art. 13, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118 e 119.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 3 del 09 gennaio 2012, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall' Avv. Lucia Bora, domiciliato presso lo studio dell' Avv. Marcello Cecchetti, in Roma, Via A. Mordini 14;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186, per violazione dell'art. 117, comma 3, 118 e 119 Cost.

Nella *G.U.* 15 novembre 2011, n. 266 è stato pubblicato il d.lgs. 27 ottobre 2011 n. 186 recante «Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che modifica il regolamento (CE) n. 1907/2006».





Il d.lgs. n. 186/2011 in esame disciplina il sistema sanzionatorio relativo alla violazione delle norme comunitarie aventi ad oggetto i criteri di classificazione ed etichettatura delle sostanze e delle miscele pericolose e finalizzate ad assicurare un grado elevato di protezione della salute umana oltre che dell'ambiente, prevedendo espressamente anche competenze regionali (*cf.* in tal senso sia l'art. 2, comma 2, che l'art. 14, comma 3, del decreto in esame).

L'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186/2011, tuttavia, prevede che «I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni del presente decreto, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della salute, allo scopo di incrementare eventualmente le attività ispettive nonché di predisporre eventualmente un piano di iniziative atte a soddisfare esigenze formative ed informative primarie del sistema pubblico sulle tematiche della valutazione del pericolo connessi agli aspetti chimico-fisici, tossicologici ed eco tossicologici delle sostanze in quanto tali o in quanto componenti di miscele per la salute umana e ambientale, anche attraverso convenzioni stipulate con l'università ed enti di ricerca».

L'impugnata disposizione è lesiva delle competenze regionali, in particolare in materia di tutela della salute, per i seguenti motivi di

## DIRITTO

*1) Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, nella parte in cui prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie disciplinate dal decreto, anche quelli di competenza regionale, siano devoluti a capitoli del bilancio statale, per violazione degli artt. 117, comma 3, 118 e 119 Cost.*

1.a) Il Regolamento comunitario, cui si riferisce il sistema sanzionatorio disciplinato dal decreto legislativo in esame, ha ad oggetto i criteri di classificazione ed etichettatura delle sostanze e delle miscele pericolose, al dichiarato scopo di assicurare in primo luogo un grado elevato di protezione della salute umana oltre che dell'ambiente.

In materia di sanzioni amministrative, la Corte costituzionale ha avuto più volte modo di sottolineare come «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali» (*cf.* sentenze, tra le tante, n. 361 del 2003; n. 28 del 1996; n. 85 del 1996; n. 187 del 1996; n. 115 del 1995; n. 60 del 1993).

In particolare è principio ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale che la regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (oltre alle sentenze n. 60 del 1993, n. 28 del 1996, n. 361 del 2003 già citate, si vedano anche le sentenze n. 12 del 2004 e 384 del 2005). La regolamentazione delle sanzioni – precisa ancora la Corte — è finalizzata al rispetto di una normativa dalla quale, ai fini del riparto di competenza legislativa, riceve la propria connotazione.

Ed infine, la Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 384 del 2005, ha specificato che «le ispezioni sono una modalità di esercizio della vigilanza e [se] questa è connotata dal suo oggetto», pertanto è necessario verificare se l'attività di vigilanza in oggetto verta su materia di competenza statale e/o regionale.

Ebbene, nella fattispecie in esame, non può negarsi che, involgendo la disciplina di cui si tratta (secondo il c.d. criterio della prevalenza) profili di tutela sanitaria di competenza concorrente ex art. 117, comma 3, Cost., sia ravvisabile la competenza (anche) delle Regioni.

Ciò peraltro è confermato dallo stesso decreto legislativo in esame che all'art. 2, comma 2, dispone che «Nelle more delle designazioni dell'autorità competente o delle autorità competenti di cui all'articolo 43 del regolamento, si intende "Autorità competente nazionale" il Ministero della salute - Direzione generale della prevenzione sanitaria e si intendono "Autorità competente locali" quelle che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, hanno individuato, nell'ambito della propria legislazione e organizzazione, in applicazione a quanto previsto all'allegato A, punto 3.3, dell'Accordo Stato-regioni del 29 ottobre 2009».

Ed ancora, l'art. 14, comma 3, prevede che «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, nell'ambito delle proprie competenze, alla irrogazione delle relative sanzioni, dandone comunicazione al Ministero della salute».

D'altro canto, la competenza regionale sul controllo ufficiale in materia di classificazione etichettatura e imballaggio delle sostanze pericolose trova conferma ulteriore nella disciplina di cui al d.lgs. n. 52/1997, richiamato dallo stesso d.lgs. n. 186/2011 in esame, che all'art. 28 stabilisce «1. Al fine dell'accertamento dell'osservanza delle norme del presente decreto, l'immissione sul mercato e la commercializzazione delle sostanze pericolose sono soggette alla vigilanza degli uffici competenti, in base alle vigenti disposizioni, delle amministrazioni dello Stato, delle regioni e





degli enti locali; a tal fine il relativo personale può procedere in qualunque momento ad ispezioni presso luoghi di produzione, deposito e vendita, richiedere dati, informazioni e documenti, prelevare campioni in numero massimo di tre a titolo gratuito, sigillati all'atto del prelievo, e ciascuno in quantità sufficiente per una analisi completa .

2. Nei casi di constatata infrazione alle norme del presente decreto, il Ministero della sanità, in ambito nazionale, e i competenti uffici delle regioni e degli enti locali, nell'ambito del territorio di rispettiva competenza, dispongono il divieto di commercializzazione ed il sequestro in via amministrativa delle merci a cura e comunque a spese del trasgressore, adottando le necessarie prescrizioni per il loro ritiro e la loro custodia, garantendo la sicurezza degli operatori, della popolazione e dell'ambiente. I provvedimenti adottati dalle regioni e dagli enti locali sono portati tempestivamente a conoscenza del Ministero della sanità, che procede ai necessari accertamenti ai fini dell'eventuale estensione delle misure all'intero territorio nazionale.

3. In caso di immediato o grave pericolo per la salute o la sicurezza, le autorità di cui al comma 2 possono immediatamente adottare le misure provvisorie necessarie, ivi incluso il divieto di commercializzazione e il ritiro dal mercato.

4. Le misure di cui ai comma 2 e 3 si applicano anche nel caso in cui l'interessato non consenta agli uffici di cui al comma 1 la tempestiva acquisizione dei campioni e dei documenti di cui allo stesso comma.

5. Su richiesta della ditta interessata, il Ministero della sanità può consentire l'adeguamento del prodotto alle disposizioni del presente decreto ai fini del successivo dissequestro.

6. I soggetti che, ai sensi del comma 1, effettuano ispezioni e prelievi di campioni nell'esercizio delle funzioni loro demandate, sono tenuti agli obblighi di riservatezza relativamente alle informazioni acquisite, in conformità alle norme vigenti.

*6-bis.* In base alle vigenti disposizioni, resta in capo agli uffici competenti delle amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali, l'attività di vigilanza sull'immissione sul mercato e sulla commercializzazione delle sostanze pericolose. [ ...]»

Alla luce di tutto quanto sopra detto si rileva l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186/2011 nella parte in cui prevede che «I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni del presente decreto, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della salute, allo scopo di incrementare eventualmente le attività ispettive nonché di predisporre eventualmente un piano di iniziative atte a soddisfare esigenze formative ed informative primarie del sistema pubblico sulle tematiche della valutazione del pericolo connessi agli aspetti chimico-fisici, tossicologici ed eco tossicologici delle sostanze in quanto tali o in quanto componenti di miscele per la salute umana e ambientale, anche attraverso convenzioni stipulate con l'università ed enti di ricerca», per violazione dell'art. 117, comma 3, 118 e 119 Cost.

La regolamentazione della destinazione del gettito delle sanzioni di cui si tratta prevista dalla norma in esame appare, infatti, in contrasto con le prerogative costituzionalmente garantite alle Regioni con riferimento alle sanzioni amministrative riconosciute dallo stesso decreto legislativo n. 186 di competenza regionale (*cf.* i già citati art. 2, comma 2, e art. 14, comma 3 del d.lgs. stesso): non può infatti condividersi l'impostazione dettata dalla norma secondo cui tutti i proventi delle accertate violazioni di cui al d.lgs. n. 186/2011 (e quindi anche di quelle accertate ed irrogate dalle Regioni in quanto di competenza regionale) siano devolute a capitoli del bilancio statale.

Si ripete, si tratta – per quanto qui interessa – di sanzioni di competenza regionale, in quanto afferenti la materia di tutela sanitaria soggetta alla potestà concorrente ex art. 117, comma 3, Cost., relative a violazioni accertate dalle Regioni, comminate da Uffici regionali e/o dai soggetti dalle stesse Regioni individuati.

Sotto tale profilo è pertanto evidente il contrasto tra l'art. 13, comma 3, del decreto legislativo in oggetto e gli artt. 117, comma 3: poiché sussiste la competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute e, quindi, anche nella correlata potestà sanzionatoria amministrativa, allora gli introiti delle sanzioni amministrative applicate dalle Regioni non possono che essere devoluti alle Regioni medesime.

L'art. 13, comma 3, in esame contrasta, in tal senso, ulteriormente con il principio di cui al combinato disposto degli artt. 17, comma 3, e 29, comma 2, della legge n. 689/1981 (legge richiamata espressamente dal comma 4 dell'art. 14, del d.lgs. n. 186 in esame, proprio ai fini dell'accertamento e dell'irrogazione delle sanzioni in oggetto), secondo il quale i proventi delle sanzioni relative a materie di competenza delle regioni ovvero relative alle funzioni amministrative ad esse delegate, spettano alle Regioni.

1.b) La norma impugnata è illegittima anche ai sensi dell'art. 118 Cost.



Infatti lo Stato potrebbe introitare tutti i proventi in questione se, per i motivi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., previa intesa con le Regioni titolari di potestà concorrente in materia di tutela della salute, avocasse a sé tutte le funzioni di sanzionamento amministrativo correlate agli illeciti previsti dalle disposizioni del decreto in esame.

Così però non è disposto dalla norma impugnata ed anzi il decreto in oggetto fa espressamente salve le competenze sanzionatorie regionali in materia (artt. 2 comma 2 e art. 14 comma 3 sopra richiamati), salvo però disporre che lo Stato incameri i proventi di tutte le sanzioni.

Di qui la violazione anche dell'art. 118 Cost.

1.c) Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 186/2011 in esame, quindi sotto la vigenza del d.lgs. n. 52/1997, i proventi delle sanzioni in materia di violazione delle disposizioni relative alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze pericolose, di competenza regionale, venivano devoluti ai rispettivi bilanci regionali.

Il diverso regime oggi previsto dal d.lgs. n. 186, peraltro, produce un rilevante aggravio per il bilancio regionale; infatti, gli Uffici regionali si trovano a gestire tutto l'*iter* procedurale di irrogazione della sanzione, in quanto di propria competenza, ivi compresa l'eventuale fase contenziosa, senza poter disporre dei relativi proventi; ciò che determina una situazione non conforme anche a quanto statuito dal comma 1 dello stesso art. 13, secondo cui dall'attuazione del decreto di cui si tratta non dovrebbero derivare nuovi o maggiori oneri alla finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost.

*P.Q.M.*

*Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011 n. 186, per violazione dell'art. 117, comma 3, dell'art. 118, nonché dell'art. 119 Cost.*

Firenze - Roma, addì 12 gennaio 2012

Avv. BORA

12C0040

N. 17

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

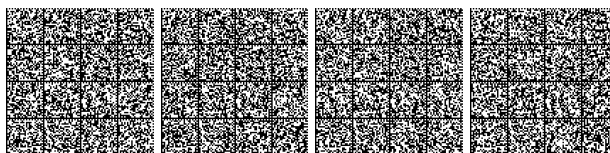
**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Veneto - Previsione per i comuni classificati montani con popolazione inferiore a cinquemila abitanti di deroga all'incompatibilità tra lo svolgimento di attività del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

**Impresa e imprenditore - Norme della Regione Veneto in materia finanziaria - Previsione, per i comuni classificati montani con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, di deroga all'incompatibilità tra l'attività funebre con l'attività commerciale marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587 per il ricevimento degli atti, FAX 06/96514000 e PEC ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



Contro la Regione Veneto (CF 80007580279) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, con sede in Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901 - Venezia 9, per la declaratoria della illegittimità costituzionale della Legge della Regione Veneto n. 21/2011 dell'11 novembre 2011, pubblicata nel BUR n. 85 del 15 novembre 2011, recante «Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010 n. 18 “Norme in materia funeraria” in materia di deroghe per i comuni montani», come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 13 gennaio 2012.

#### FATTO

In data 15/11/2011 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Veneto (BUR), la Legge Regionale n. 21 dell'11 novembre 2011, con la quale sono state poste norme relative a «Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010 n. 18 “Norme in materia funeraria” in materia di deroghe per i comuni montani».

La legge regionale in esame presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

L'art. 1, che inserisce l'articolo 5-*bis* nella legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 («Norme in materia funeraria»), prevede, al comma 1 di detto art. 5-*bis*, che per i comuni ricompresi nei territori classificati montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a cinquemila abitanti, sia ammessa la deroga al regime di incompatibilità (stabilito dall'articolo 5, comma 4, della stessa l.r. n. 18 del 2010) della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre.

L'art. 2, che sostituisce il comma 2 dell'art. 28 della menzionata l.r. n. 18 del 2010, stabilisce per i medesimi comuni montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a cinquemila abitanti, la possibilità di deroga al regime di incompatibilità della gestione cimiteriale sia con l'attività funebre sia con l'attività marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero.

Tali disposizioni eccedono dalle competenze regionali e incidono nella competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Le disposizioni sopra indicate eccedono dalle competenze regionali, violano precise previsioni costituzionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugnate con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

#### DIRITTO

*1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, che inserisce l'articolo 5-bis nella legge regionale 4 marzo 2010, n. 18, nonché dell'art. 2, che sostituisce il comma 2 dell'art. 28 della l.r. n. 18 del 2010 cit.*

Le disposizioni delle quali si chiede l'annullamento — come sopra riferito — dispongono, nella sostanza l'abolizione delle incompatibilità esistenti e legislativamente stabilite tra l'esercizio dell'attività funebre e la gestione del servizio cimiteriale.

In via preliminare, vale la pena di precisare che il legislatore aveva previsto questo regime di incompatibilità, anche allo scopo di consentire la massima concorrenza nell'esercizio dell'attività funebre.

Le disposizioni ora impugnate, consentendo una commistione tra queste attività si risolvono in una violazione delle competenze statali in materia di concorrenza.

Ed infatti, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha più volte evidenziato (come risulta in particolare dalla segnalazione AS392 del 23 maggio 2007 - prodotta in giudizio) che la commistione tra lo svolgimento di attività in concorrenza (quale l'attività imprenditoriale di onoranze funebri e l'attività commerciale marmorea e lapidea sia interna che esterna al cimitero) con attività pubblicistiche (quali la gestione delle camere mortuarie e dei cimiteri) è suscettibile di alterare il confronto concorrenziale tra gli operatori ed in particolare di ostacolare la libertà di scelta dei consumatori e arrecare loro un rilevante pregiudizio proprio in quelle particolari circostanze in cui prestano scarsa attenzione all'aspetto economico.

Con specifico riferimento allo svolgimento del servizio di gestione delle camere mortuarie l'Autorità ha sottolineato che la presenza di una società di onoranze funebri all'interno di strutture ospedaliere è suscettibile di determinare una situazione di vantaggio competitivo a favore dell'impresa aggiudicataria, consentendole un accesso privilegiato alla clientela, ossia ai parenti dei defunti.



Tale circostanza, peraltro, oltre a limitare il confronto competitivo tra gli operatori funebri attivi nei mercati locali, si ripercuote negativamente sui clienti dei servizi funebri, posto che determina una limitazione delle loro possibilità di scelta e, come diretta conseguenza, un aumento del prezzo di tali servizi. Tali clienti, infatti, in ragione del particolare momento psicologico in cui si trovano, sono poco propensi ad effettuare confronti qualitativi e di prezzo tra i servizi offerti dai diversi operatori funebri, con la conseguenza che gli stessi tendono generalmente ad affidarsi all'operatore già presente nei locali ospedalieri in cui avviene il decesso e che per primo li contatta, accettando le condizioni economiche dallo stesso offerte. Pertanto, il risparmio di costo della struttura ospedaliera viene trasferito sui consumatori, posto che il prezzo di acquisto dei servizi di onoranze funebri, dovendo coprire i costi di un servizio diverso — relativo alla gestione delle camere mortuarie — risulterà più elevato.

Analoghe considerazioni valgono, sempre secondo l'Autorità, quando imprese costituite e controllate dalle amministrazioni comunali per la gestione delle aree cimiteriali estendono la loro posizione di privilegio nel mercato delle onoranze funebri e dell'attività commerciale marmorea e lapidea relativa ai cimiteri.

Sul punto l'Autorità osserva come la gestione delle aree cimiteriali è suscettibile di determinare un vantaggio concorrenziale per l'operatore che offre tale servizio, posto che lo stesso può utilizzare la sua presenza nelle aree cimiteriali come volano promozionale per la sua attività caratteristica di operatore funebre o per l'attività commerciale marmorea e lapidea.

L'Autorità ribadisce pertanto la necessità di una chiara separazione e incompatibilità fra i servizi di onoranze funebri e i diversi servizi pubblici che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario o di carattere pubblico-sociale. Ciò al fine di assicurare un corretto confronto concorrenziale fra gli operatori di onoranze funebri presenti nei diversi mercati locali, evitando il conseguimento d'improprie posizioni di vantaggio che consentano l'accesso privilegiato alla clientela e che, nella generalità dei casi, si traducono, in definitiva, in un costo più elevato del servizio a danno degli stessi consumatori. Ciò appare tanto più ingiustificato laddove, come nel caso di specie, per la particolare natura dei servizi e delle peculiari condizioni in cui si effettuano le scelte di acquisto, la clientela non appare indotta ad effettuare confronti comparativi in merito alla qualità e al prezzo dei servizi offerti.

Considerati i principi espressi dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, le norme regionali in esame, che violano la distinzione fra i diversi servizi, pubblici da un lato e commerciali dall'altro, determinando da un lato gravi distorsioni sul mercato delle onoranze funebri, e, dall'altro, arrecando un pregiudizio economico ai consumatori, stabiliscono deroghe ai principi vigenti in materia di tutela della concorrenza destinate ad un rilevante numero di comuni veneti (138 su un totale di 580), intervenendo in tal modo in una materia riservata alla competenza statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Per i motivi esposti le disposizioni regionali indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost.

Per i suddetti motivi, si ritiene di proporre questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli artt. 1 e 2 della Legge della Regione Veneto n. 21/2011 dell'11 novembre 2011, pubblicata nel BUR n. 85 del 15 novembre 2011, recante «Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010 n. 18 "Norme in materia funeraria" in materia di deroghe per i comuni montani», come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 13 gennaio 2012.*

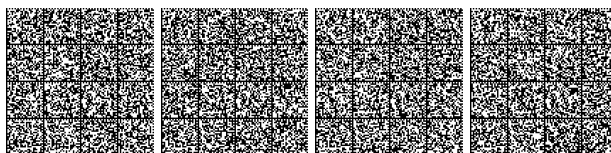
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 13 gennaio 2012;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli Affari Regionali;
4. segnalazione Autorità Concorrenza e Mercato AS392 del 23 maggio 2007.
5. Nota AGCOM S-800 inviata all'Associazione Nazionale Comuni Italiani.

*Con ogni salvezza.*

Roma, 13 gennaio 2012

*L'Avvocato dello Stato: RAGO*





## N. 18

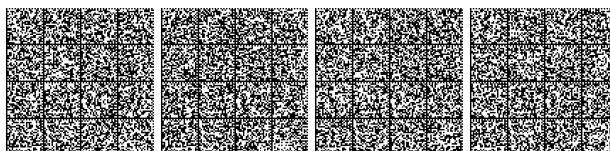
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012  
(della Regione Piemonte)*

**Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Attribuzione alla Provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Identificazione degli organi di governo nel Consiglio provinciale, composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni, e nel Presidente della Provincia, eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti - Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia rinviate ad una legge dello Stato da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 - Attribuzione allo Stato e alle Regioni del trasferimento ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle funzioni provinciali, salva l'acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsione dell'intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni - Attribuzione allo Stato e alle Regioni del trasferimento delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali - Decorrenza dei nuovi organi - Assegnazione di un termine di sei mesi alle Regioni a statuto speciale per l'adeguamento alla nuova disciplina - Inapplicabilità della stessa alle Province autonome di Trento e di Bolzano - Possibilità per i Comuni di istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative, garantendo l'invarianza della spesa - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata compromissione dei principi a tutela delle autonomie locali e del decentramento amministrativo, con conseguente compromissione dell'autonomia delle Regioni e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale delle stesse - Lamentata modificazione dell'assetto costituzionale delle istituzioni territoriali attraverso un decreto-legge volto a risanare le finanze pubbliche - Lamentata esorbitanza dello Stato dall'ambito della propria competenza in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane, il cui limite è dato dal rispetto dell'esistenza di tali enti quali enti autonomi con poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione - Conseguente sostanziale abolizione delle Province - Violazione delle competenze residuali e concorrenti delle Regioni, nonché della potestà regolamentare delle stesse - Lesione della autonoma potestà regolamentare delle Province - Imposizione di un modello di conferimento indifferenziato e generale con legge regionale agli enti locali costituente un'indebita compressione delle prerogative regionali anche sotto il profilo dell'autonomia finanziaria - Incidenza sull'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione nei suoi rapporti con gli enti locali - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza - Mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, 119 e 120, in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della stessa Costituzione.

Ricorso della Regione Piemonte (C.F.: 80087670016), in persona del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale Roberto Cota, autorizzato con delibera della Giunta Regionale n. 14-3202 del 30 dicembre 2011, rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Giovanna Scollo (C.F.: SCLGNN54B54C351Y, fax: 011-4324889, pec: giovanna.scollo@cert.regione.piemonte.it), e Gabriele Pafundi (C.F.: PFNGRL57B09H501K, fax: 06-3212646, pec: gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente domiciliato presso il secondo in Roma, Viale Giulio Cesare n. 14;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, previa sospensione dell'art. 23, commi da 14 a 21, del decreto-legge n. 201/2011 così come convertito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300, S.O. del 27 dicembre 2011, per violazione degli artt. 5, 114, 117, commi 2 lett. p, 4 e 6, 118, 119 e 120 della Cost., anche sotto il profilo di violazione del principio di leale collaborazione.





## FATTO E DIRITTO

L'art. 23 del d.l. n. 201/2011 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) convertito con modificazioni dalla L. n. 214 del 22 dicembre 2011, dal comma 14 al comma 21, contiene norme di sostanziale abolizione delle Province che la Regione Piemonte ritiene lesive delle competenze degli enti locali previsti direttamente dalla Costituzione e, di conseguenza ma anche direttamente, lesive delle attribuzioni legislative regionali, delle stesse prerogative regionali costituzionalmente garantite, e in generale, dell'autonomia regionale.

Il Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, istituito con L.R. n. 30/2006, con risoluzione del 7 dicembre 2011 (doc. n. 1) ha avanzato al Presidente della Giunta Regionale la proposta di impugnare alla Corte costituzionale l'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18 19, 20, 20-*bis* e 21 del d.l. 211/2011 convertito dalla L. n. 214/2011.

La Regione è legittimata a proporre la presente impugnativa per la lesione diretta subita dalle norme contestate ma anche per la lesione delle prerogative costituzionali delle Province. Più volte si è pronunciata Codesta Ecc.ma Corte (sentenze nn. 417/2005, 196/2004, 95/2007, 169/2007, 289/2009) nel senso di ammettere censure relative a compressione di sfere di attribuzione provinciale o degli altri enti locali istituiti dall'art. 114 della Cost., da cui derivi una compressione dei poteri delle Regioni.

È di tutta evidenza, come si spiegherà in prosieguo, l'esistenza di tale vizio nella presente fattispecie laddove la "compressione" coincide con la "abolizione" stessa delle Province.

Il comma 14 attribuisce alla Province funzioni esclusivamente di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale secondo le rispettive competenze.

Il comma 15 definisce organi della Provincia il Presidente ed il Consiglio Provinciale.

Il comma 16 trasforma il Consiglio Provinciale da organo di elezione diretta ad organo ad elezione indiretta composto da 10 componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni.

Il comma 17 stabilisce l'elezione del Presidente da parte del Consiglio rinviando, per le modalità, a successiva legge statale.

Il comma 18 attribuisce allo Stato ed alle Regioni, secondo le rispettive competenze, il trasferimento ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle funzioni provinciali salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È previsto l'intervento sostitutivo da parte dello Stato.

Il comma 19 prevede, da parte dello Stato e delle Regioni, il trasferimento delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite.

Il comma 20 stabilisce la decorrenza dei nuovi organi.

Il comma 20-*bis* esclude dall'applicazione le Province Autonome di Trento e Bolzano ed assegna alle Regioni a Statuto Speciale 6 mesi per adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni dei precedenti commi.

Il comma 21 consente ai Comuni l'istituzione di unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrative garantendo l'invarianza della spesa.

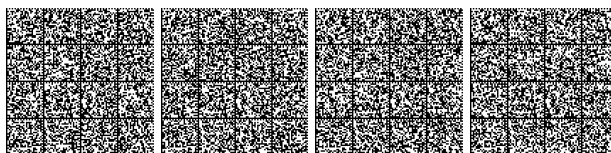
Tali commi tutti in stretta connessione tra loro, violano gli articoli 5, 114, 117, commi 2 lett. *p*) 4 e 6, 118 e 119 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

Quanto all'art. 5 della Costituzione, ivi si riconosce un rilievo costituzionale alle autonomie locali, al principio del più ampio decentramento amministrativo ed all'adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

È evidente l'inversione del parametro costituzionale nella norma impugnata, con conseguente grave compromissione, come meglio si specificherà, anche dell'autonomia regionale e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale della stessa.

Quanto all'art. 114 della Costituzione.

La Costituzione definisce le Province, insieme ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato, enti costitutivi della Repubblica — Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione.



L'eliminazione della Provincia nel suo organo amministrativo fondamentale, la riduzione del Consiglio Provinciale non più ad organo di governo (nonostante la definizione del comma 15), ma di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni, l'attribuzione delle relative funzioni ai Comuni e alle Regioni, unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali, viola apertamente l'art. 114 nella sostanza e nella forma, in quanto una proposta di riordino (che non equivale necessariamente a soppressione) complessivo delle istituzioni territoriali non può essere oggetto di un decreto legge volto a risanare le finanze pubbliche (obiettivo peraltro non raggiunto con la norma impugnata) e di fatto modificativo della Costituzione.

Nessuna autonomia opzionale è lasciata alle Province ed alle stesse Regioni in aperta violazione del secondo comma dell'art. 114.

Quanto all'art. 117, commi 2 lett. p) 4 e 6, 118 e 119 Cost. L'art. 117, secondo comma, lett. p) della Cost., attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. L'intervento "demolitorio" attuato con la norma impugnata, travalica la competenza statale il cui limite è dato dal parametro costituzionale appena citato in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 della Costituzione istitutivi, appunto, delle autonomie locali e, per quello che qui ci riguarda, delle Province.

La potestà legislativa esclusiva dello Stato in merito alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, può essere esercitata nel rispetto della loro "esistenza" quali "enti autonomi con poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione". Le norme impuginate, viceversa, aboliscono le funzioni (ed i relativi organi) fondamentali affidando alle Province "mere funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze". Posto che le funzioni o sono legislative e regolamentari (Regioni), o sono regolamentari e amministrative (Province e Comuni), "l'indirizzo e il coordinamento" del tutto svuotato dalle funzioni proprie attribuite ad altri è un pallido "escamotage" incapace di nascondere la cancellazione delle Province ed il conseguente impatto anche sull'assetto legislativo e regolamentare delle Regioni ledendone la stessa autonomia.

Il Governo viola le competenze residuali e concorrenti delle Regioni, e la stessa potestà regolamentare laddove impone alle medesime di trasferire ai Comuni le funzioni delle Province e di tenere per sé quelle volte ad assicurare l'esercizio unitario. Le Regioni infatti, nell'ambito della propria potestà legislativa e regolamentare, conferiscono o meno funzioni amministrative alle Province (ed ai Comuni), anche attraverso l'istituto della delega. Le Province a loro volta sono titolari anche di funzioni amministrative proprie e di potestà regolamentare sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 118 e 117, VI c., Cost.).

Eliminare tout-court dette funzioni attribuendole alle Regioni che, a loro volta, (per quanto di loro competenza), le attribuiscono ai Comuni o le tengono per sé, mentre lo Stato tiene per sé quelle che ritiene non di competenza delle Regioni per attribuirle a sua volta ai Comuni, crea un totale sovvertimento dell'assetto costituzionale del sistema della autonomie locali.

La norma statale interviene sostanzialmente e trasversalmente in tutte le materie, incluse quelle di competenza regionale esclusiva o concorrente, con un effetto dirompente sulle conseguenti funzioni amministrative e sul loro esercizio in via diretta, attribuita o delegata. L'esercizio della potestà amministrativa regionale è fortemente inciso dalle norme impuginate in quanto l'amministrazione regionale, che ha già delegato o attribuito alle Province funzioni sue proprie, è costretta a riprendersi per attribuirle (coattivamente) ai Comuni e tenere per sé quelle necessitate dall'unitarietà dell'esercizio.

Non solo viene dunque lesa l'autonoma potestà regolamentare delle Province di cui all'art. 117, comma sesto, Cost., ma viene altresì imposto un modello di conferimento indifferenziato e generale con legge regionale agli enti locali che indubbiamente rappresenta un'indebita compressione delle prerogative regionali anche in relazione all'art. 118 Cost. ed all'art. 119 quanto alla correlata autonomia finanziaria.

Il "collante" atto a giustificare la pervasività dell'intervento statale sarebbe dato, stante il titolo del decreto legge convertito, dall'urgenza di emanare disposizioni per "la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici". Tuttavia la norma impugnata non è idonea a raggiungere tale scopo. Non solo non razionalizza l'esercizio delle funzioni amministrative, ma non produce nessun risparmio di spesa.

Salvo che non si consideri tale quello riferito al costo dell'indennità di carica degli assessori e dei consiglieri oltre il limite ivi previsto in 10 unità. Se così fosse, va da sé che tale insignificante risparmio mal si concilia sull'effetto dirompente della norma, più di natura ordinamentale che finanziaria, i cui costi sono comunque interamente scaricati sulle Regioni.

Tali norme incidono dunque anche sull'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione nei suoi rapporti con gli enti locali.



*Violazione del principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.*

Il comma 18, che prevede l'intervento sostitutivo dello Stato, viola il principio di leale collaborazione non rientrando, le fattispecie ivi normate, nell'art. 120 della Costituzione così come applicato nell'art. 8 della L. n. 131/2003. Oltre a ciò la mancanza di concertazione tra Stato e Regioni ed enti locali di per sé viola il principio di leale collaborazione.

Posto che l'unico obiettivo della "manovra" è la riduzione delle spese, posto che è stato dimostrato estraneo tale obiettivo all'intervento gravemente incidente sull'autonomia degli enti locali in discussione, costituzionalmente definita e garantita, posto che nessun risparmio di spesa deriva dalle norme impugnate e se risparmio vi è, sicuramente è sproporzionato all'intromissione nell'alveo delle garanzie costituzionali, la strada da seguire sarebbe stata quella (indicata dalla stessa Unione delle Province italiane con un ordine del giorno del 7 dicembre 2011) di condividere con le Regioni, Province e Comuni una proposta unitaria di riordino complessivo delle istituzioni territoriali.

È indirizzo consolidato della giurisprudenza costituzionale che le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, e che è ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

La norma impugnata viola quel principio di ragionevolezza che potrebbe fare ravvisare un interesse pubblico prevalente tale da giustificare una così grave limitazione e invasione della sfera di competenza regionale e degli altri enti locali territoriali.

L'uso del decreto legge, unitamente al breve termine concesso alle Regioni per ottemperare a disposizioni a loro volta invasive della loro competenza legislativa concorrente, non è giustificato da un risparmio economico non dimostrato e a scapito delle Regioni e degli enti locali.

È pertanto evidente la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza, mancanza che determina una ancor più pesante vulnerazione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

#### *Istanza di sospensione*

L'art. 35 della L. n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della L. n. 131/2003, consente che la Corte sospenda l'esecuzione delle norme impugnate se c'è un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

La norma impugnata impone alle regioni a trasferire al Comune, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni. L'art. 19 impone il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali, con intervento sostitutivo dello Stato.

È di tutta evidenza l'esistenza dei presupposti per la concessione dell'invocata misura di sospensione.

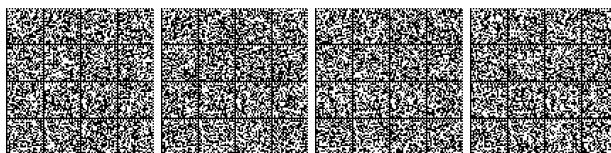
*P.Q.M.*

*La Corte costituzionale dichiara, previa sospensiva all'esecuzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi da 14 a 21, del d.l. n. 201/2011 così come convertito dalla legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 114, 117 commi 2 lett. p), 4 e 6, 118, 119 e 120 della Costituzione anche sotto il profilo di violazione del principio di leale collaborazione e in relazione agli artt. 3, 77 e 97 della Costituzione.*

*Si deposita la risoluzione del Consiglio delle Autonomie Locali del 7 dicembre 2011 (doc. n. 1) nonché la delibera della Giunta Regionale n. 14-3202 del 30 dicembre 2011 così come integrata dalla D.G.R. n. 3-3869 del 16 gennaio 2012.*

Torino-Roma, addì 17 gennaio 2012

Avv. SCOLLO - Avv. PAFUNDI



## N. 19

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012  
(della Regione Piemonte)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e di chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale e festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Affermazione che, secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale, la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale - Obbligo di adeguamento normativo da parte delle Regioni e degli enti locali entro 90 giorni - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio - Inidoneità della nuova disciplina ad apprestare una maggiore garanzia di concorrenza tra i diversi soggetti del mercato e ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti - Discriminazione a danno degli esercizi commerciali di modeste dimensioni - Mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza - Violazione del principio di leale collaborazione - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma impugnata.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.
- Costituzione, art. 117, comma quarto, anche in relazione ai commi primo e secondo, lett. e) [e art. 77].

Ricorso della Regione Piemonte (C.F.: 80087670016), in persona del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale Roberto Cota, autorizzato con delibera della Giunta Regionale n. 12-3266 del 10 gennaio 2012 integrata dalla D.G.R. n. 3-3269 del 16 gennaio 2012, rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Giovanna Scollo, dell'Avvocatura Regionale (C.F.: SCLGNN54B54C351Y, fax: 0114324889, pec: giovanna.scollo@cert.regione.piemonte.it), e Gabriele Pafundi (C.F.: PFNGRL57B09H501K, fax: 06/3212646, pec: gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente domiciliato presso il secondo in Roma, Viale Giulio Cesare n. 14;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, previa sospensione dell'art. 31 del decreto-legge n. 201/2011 così come convertito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300, S.O. del 27 dicembre 2011, per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Cost., anche in relazione al primo e secondo comma lettera e) anche sotto il profilo di violazione del principio di leale collaborazione.

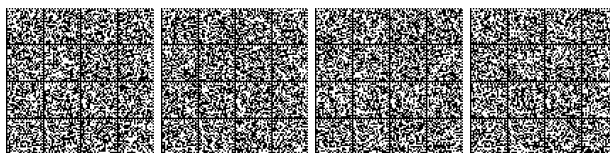
## FATTO E DIRITTO

Prima di entrare nel merito della norma oggetto del ricorso, è opportuno fare un breve *excursus* della normativa sul commercio con particolare riferimento all'orario di apertura degli esercizi commerciali.

Il d.lgs. n. 114 del 31 marzo 1998, avente ad oggetto la riforma della disciplina relativa al settore del commercio a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, all'art. 11, statuisce che «gli orari di apertura e di chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto delle disposizioni del presente articolo e dei criteri emanati dai comuni, sentite le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti, in esecuzione di quanto disposto dall'art. 36, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Fatto salvo quanto disposto al comma 4, gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio possono restare aperti al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue. Nel rispetto di tali limiti l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e chiusura del proprio esercizio non superando comunque il limite delle tredici ore giornaliere.

L'esercente è tenuto a rendere noto al pubblico l'orario di effettiva apertura e chiusura del proprio esercizio mediante cartelli o altri mezzi idonei di informazione.





Gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

Il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno».

Il successivo art. 12 prevede la possibilità di deroga per i comuni ad economia prevalentemente turistica e città d'arte.

La norma stabiliva dunque già una ampia possibilità di apertura quanto alle fasce orarie ed alle festività.

Dal canto suo la Regione Piemonte, con Delibera di Consiglio Regionale n. 412-5585 del 16 febbraio 2005, ha stabilito i criteri per l'individuazione delle località turistiche nelle quali è consentito, ai sensi del citato art. 12, un regime indifferenziato di apertura al pubblico.

È poi intervenuto il d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/2006 (e oggetto della modifica qui impugnata) il cui art. 3, comma 1, elimina tutta una serie di limiti e prescrizioni alle attività commerciali in applicazione delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettere e) ed m) della Costituzione.

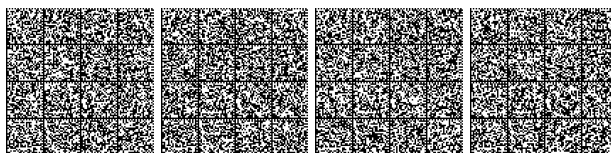
Il successivo art. 35, comma 6, del d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, ha introdotto una lettera d-bis) che ha incluso, «in via sperimentale, il rispetto degli orari di apertura e chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Su questa norma è intervenuto l'art. 31 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011 che così prevede: «in materia di esercizi commerciali, all'art. 3, comma 1, lettera d-bis) del decreto-legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono soppresse le parole «in via sperimentale» e dopo le parole «dell'esercizio» sono soppresse le seguenti «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

«Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Si ritiene che tale norma sia costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione in quanto invasiva della competenza legislativa residuale regionale in materia di commercio.

Chi scrive ben conosce la copiosa giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte che ritiene che l'ascrivibilità della disciplina degli orari degli esercizi commerciali alla materia commercio non può determinare un *vulnus* alla tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Cost. È tuttavia altrettanto pacifico che le due materie (commercio e tutela della concorrenza) si intersecano «perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia — tutela della concorrenza — finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente» (sentenze: nn. 150/2011, 288/2010, 283/2009, 430 e 431/2007). È altresì vero che l'affermazione di tale principio è stata, nelle varie sentenze citate, riferita a discipline regionali che determinano effetti pro-concorrenziali, ma è altrettanto vero che, quello che qui si intende dimostrare è che la norma statale adottata, in quanto sostanzialmente non portatrice di una maggiore garanzia di concorrenza fra i diversi soggetti del mercato, («valenza pro-competitiva»), è invasiva della competenza legislativa residuale regionale.





Quando il legislatore comunitario parla di libertà di accesso ed esercizio delle attività di servizi (art. 10 d.lgs. n. 59/2010), intende che gli stessi «non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie». Ora è del tutto evidente che l'eliminazione di qualsiasi regolamentazione dell'orario di apertura degli esercizi commerciali non solo non agevola la concorrenza ma, anzi, produce essa stessa delle discriminazioni. La concorrenza, lo dice la parola stessa, presuppone una parità di condizioni a fronte delle quali anche il consumatore trae dei vantaggi. I piccoli commercianti non hanno alcuna possibilità di «competere» con dei grandi centri commerciali sul piano della assoluta liberalizzazione degli orari. E vi è di più, tale liberalizzazione cosiddetta, aggraverà anche le condizioni dei lavoratori (le cui organizzazioni sindacali sono già in subbuglio) e, a maggior ragione, dei piccoli negozi posti all'interno dei centri commerciali.

Questi ultimi infatti, per non rischiare la chiusura, avevano a suo tempo accettato di confluire all'interno del centro a condizione (imposta) di rispettare lo stesso orario (in allora però regolamentato).

Paradossalmente la «liberalizzazione» si è trasformata, per questa categoria, nel suo contrario, e cioè in un obbligo che gli stessi non sono in grado di rispettare.

Non c'è dunque alcun bilanciamento dei valori contrapposti e manca una previsione di quelle procedure collaborative e condivise cui si fa invece riferimento nel d.lgs. n. 114/1998, e c'è inoltre un abuso della decretazione d'urgenza di cui non si ravvisano gli estremi, non ravvisandosene gli immediati benefici. L'interferenza con la materia regionale avrebbe quanto meno dovuto prevedere un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Con la norma censurata, più che garantire la concorrenza, si introducono illegittimamente delle differenziazioni all'interno del medesimo mercato rilevante determinando situazioni di squilibrio economico e sociale a danno di esercizi commerciali dalle modeste dimensioni. È evidente lo squilibrio competitivo tra grande distribuzione ed esercizi di vicinato a fronte della differenza di risorse possedute. La totale eliminazione delle regole cui gli operatori economici devono attenersi in materia di orari di apertura avvantaggia solo la prima a danno dei secondi.

Poiché dunque la norma impugnata non detta regole di tutela della concorrenza (seppure le enuncia), intese come garanzia di condizioni di pari opportunità e di corretto funzionamento del mercato e di assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti; né prende in considerazione parametri quali il settore merceologico di appartenenza, la dimensione dell'esercizio commerciale e gli effetti sull'occupazione, essa non tutela la concorrenza ma semplicemente viola la potestà legislativa esclusiva della Regione, privandola della facoltà di regolamentare gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

*Istanza di sospensione.*

L'art. 35 della legge n. 87/1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003, consente che la Corte sospenda l'esecuzione delle norme impugnate se c'è un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

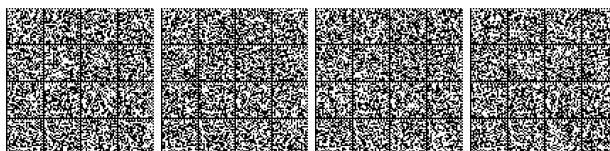
La norma impugnata è autoapplicativa e sta già producendo i suoi effetti negativi e, di fatto, distorsivi della concorrenza con danno degli interessi coinvolti anche con specifico riferimento ai 500 negozianti dei centri commerciali (Le Gru, Parco Dora, Auchan, etc.) che hanno scelto di tenere aperto tutte le domeniche e non le 23 — più quelle di dicembre — già decise. I negozianti che tengono chiuso rischiano una multa di 500 euro.

*P. Q. M.*

*La Corte costituzionale dichiara, previa sospensione dell'esecuzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 201/2011 così come convertito dalla legge n. 214/2011 per violazione dell'art. 117, quarto comma della Cost., anche in relazione al primo ed al secondo comma, lettera e) e per violazione del principio di leale collaborazione.*

Torino-Roma, addì 27 gennaio 2012

Avv. SCROLLO



## N. 26

*Ordinanza del 13 ottobre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sez. staccata Reggio Calabria sul ricorso proposto da Singh Gurpreet contro Ministero dell'Interno*

**Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione - Esclusione per gli stranieri extracomunitari condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 del c.p.p. - Mancata previsione della valutazione concreta della pericolosità sociale - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità - Violazione del principio di non colpevolezza fino alla condanna definitiva - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, art. 1-ter, comma 13, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali .

### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 551 del 2011, proposto da: Gurpreet Singh, rappresentato e difeso dall'avv. Attilio Parrelli, con domicilio eletto presso Attilio Parrelli, Avv. in Reggio Calabria, via Marsala, 27;

Contro Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15;

Per l'annullamento:

del decreto, prot. N. P-RC/L/N/2009/103898, notificato al ricorrente in data 10 giugno 2011, con il quale il Dirigente dello Sportello Unico per l'Immigrazione di Reggio Calabria ha disposto il rigetto della domanda di emersione dal lavoro irregolare presentata dal signor Sartiano Giuseppe in favore del cittadino indiano, nonché la revoca della richiesta di permesso di soggiorno;

della nota della Questura di Reggio Calabria 12 maggio 2011 e di ogni altro atto presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Sportello Unico Per L'Immigrazione;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 settembre 2011 il dott. Giulio Veltri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### *Considerato in fatto ed in diritto*

Il sig. Singh Gurpreet otteneva, in data 4 ottobre 2010, in esito ad un'istanza di emersione dal lavoro irregolare presentata dal relativo datore di lavoro, sig. Sartiano Giuseppe, il permesso di soggiorno. In data 20 maggio 2011, tuttavia, la Prefettura di Reggio Calabria disponeva l'archiviazione della citata domanda di emersione e la revoca del permesso di soggiorno già concesso, poiché dal riscontro dattiloscopico effettuato dalla locale Questura era emerso che il soggiornante era stato condannato, sebbene sotto le diverse generalità di Singh Gurpreet, dal Tribunale di Reggio Calabria, per violazione dell'art. 582 cp, reato — quest'ultimo — ostativo a sensi dell'art. 1-ter comma 13 lett. c) della legge n. 102/2009.

Il provvedimento è impugnato dal sig. Singh Gurpreet, il quale deduce di aver tempestivamente interposto appello avverso la condanna poiché: a) pronunciata sulla base di dichiarazioni della persona offesa poi sottrattasi al contraddittorio, b) nei confronti di imputato dichiarato irreperibile nonostante vi fossero oggettivi elementi per il suo rintraccio, c) in un processo in cui il principale elemento di colpevolezza è integrato da dichiarazioni testimoniali di un agente di polizia giudiziaria aventi ad oggetto dichiarazioni a lui rese ma non verbalizzate.



Consapevole dell'univocità e perentorietà dell'art. 1-ter comma 13 del decreto-legge 1° luglio 2009, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, a mente del quale «non possono essere ammessi alla procedura di emersione prevista dal presente articolo i lavoratori extracomunitari ... c) che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del medesimo codice», il ricorrente chiede rimettersi alla Corte costituzionale la verifica della legittimità costituzionale di tale norma nella parte in cui considera ostativa anche la condanna non definitiva ed in ogni caso senza che sia consentito all'amministrazione che istruisce il procedimento, di valutare la gravità del reato, l'allarme sociale che lo stesso ha procurato, la condotta successiva tenuta dal soggetto.

L'amministrazione si difende valorizzando il tenore testuale della norma citata e la sussumibilità della condanna riportata dal ricorrente, nell'ambito di applicazione della stessa.

Ritiene il collegio che sussistano i presupposti per rimettere alla Corte costituzionale la valutazione della legittimità costituzionale della norma richiamata.

In punto di rilevanza basti osservare che essa ha valenza dirimente in ordine alla decisione del caso concreto: la formulazione letterale appare, infatti, sì univoca da escludere ogni margine di interpretazione adeguatrice; anche la sussumibilità della fattispecie in valutazione, nell'ambito applicativo della norme non è oggetto di dubbio alcuno. Tutte ragioni per le quali il collegio dovrebbe, sulla base della normativa richiamata, addivenire ad un rigetto del ricorso. Potrebbe invece giungersi ad una soluzione diversa solo ove le disposizioni censurate venissero dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui attribuiscono automatica rilevanza anche alle condanne non passate in giudicato.

In ordine al fondamento delle questione valga quanto segue:

## 2. Violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione.

2.1. La Corte costituzionale ha più volte affermato, in relazione alla presunta violazione dell'art. 3 della Costituzione, che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione, e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (Cfr., sentenze n. 104 del 1969, n. 144 del 1970, n. 62 del 1994, n. 206 del 2006 e, da ultimo, Corte costituzionale, 16 maggio 2008, n. 148).

Facendo applicazione di siffatti principi la Corte ha dapprima, proprio in relazione all'art. 3 Cost., dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 33, comma 7, lettera c), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e dell'art. 1, comma 8, lettera c), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2002, n. 222, nella parte in cui facevano derivare automaticamente il rigetto della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla presentazione di una denuncia per uno dei reati per i quali gli articoli 380 e 381 cod. proc. pen. prevedono l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza, in proposito osservando come «nel nostro ordinamento la denuncia, comunque formulata e ancorché contenga l'espreso riferimento a una o a più fattispecie criminose, è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce. Essa obbliga soltanto gli organi competenti a verificare se e quali dei fatti esposti in denuncia corrispondano alla realtà e se essi rientrano in ipotesi penalmente sanzionate, ossia ad accertare se sussistano le condizioni per l'inizio di un procedimento penale» (Cfr. Corte costituzionale 18 febbraio 2005 n. 78).

Di recente la Corte ha invece dichiarato infondata, in relazione allo stesso parametro, la questione di costituzionalità del combinato disposto dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 5, comma 5, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, nel testo risultante a seguito delle modifiche di cui alla legge 30 luglio 2002 n. 189, censurato nella parte contemplante, quale causa ostativa al rinnovo del permesso di soggiorno, la condanna definitiva a seguito di patteggiamento, per reati inerenti agli stupefacenti, senza alcuna valutazione in concreto della pericolosità del condannato. In tale ultima occasione essa ha escluso che possa considerarsi manifestamente irragionevole, «condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione di reati di non scarso rilievo, come quelli connessi alla violazione della normativa sugli stupefacenti; né possono considerarsi manifestamente irragionevoli: a) il fatto che non venga dato rilievo alla sussistenza delle condizioni per la concessione del beneficio della sospensione della pena, data la non coincidenza delle valutazioni sottese rispettivamente alla non esecuzione della pena e al giudizio di indesiderabilità dello straniero nel territorio italiano; b) il fatto che non sia previsto uno specifico giudizio di pericolosità sociale dei singoli soggetti, costituendo l'automatismo espulsivo un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa; c) il fatto che la condanna sia emessa



a seguito di patteggiamento, giacché, da un lato, la sentenza di applicazione della pena su richiesta, salve diverse disposizioni di legge, è equiparata a una pronuncia di condanna e, d'altra parte, per le fattispecie — quali quelle oggetto dei giudizi a quibus — interamente verificatesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 189 del 2002, il fatto che la condanna sia intervenuta in sede di patteggiamento non appare significativo, in quanto nell'opzione del rito alternativo, l'imputato è posto ex ante nella piena condizione di conoscere tutte le conseguenze scaturenti dalla scelta processuale operata» (Cfr: Corte costituzionale, 16 maggio 2008, n. 148).

2.2. La fattispecie oggetto di odierno scrutinio non è toccata dalle citate pronunce poiché, pur essendo governata dal principio della «discrezionalità ampia» del legislatore nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, ha ad oggetto, a differenza delle questioni già vagliate — che prevedevano nell'un caso la mera denuncia e nel secondo la condanna definitiva «patteggiata» — una norma che dispone la non ammissione alla procedura di emersione (e la conseguente espulsione) dei lavoratori extracomunitari che risultino condannati, anche con «sentenza non definitiva» per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 dal codice di procedura penale.

Vengono cioè in rilievo, nel caso di specie, ipotesi di reato che, pur avendo superato le soglie dell'indagine, non sono state ancora oggetto di un accertamento giudiziario definitivo perché pendenti i termini di gravame o per essere il nuovo giudizio ancora sub indice. Dunque, una fattispecie, in un certo senso, a metà strada tra le due già vagliate dalla Corte costituzionale.

Dalle pronunce citate si ricava, invero, il principio secondo il quale la compatibilità costituzionale della scelta legislativa sussiste esclusivamente se quest'ultima è predicativa di pericolosità o colpevolezza in relazione a reati considerati gravi, essendo solo in siffatti casi ragionevolmente prefigurabile l'espulsione.

È evidente che i due concetti — pericolosità e colpevolezza — sono collegati da un nesso significativo solo in senso unidirezionale, potendosi ragionevolmente derivare la pericolosità dalla colpevolezza e non già viceversa, talché, nella logica argomentativa della Corte costituzionale, solo l'accertata colpevolezza nella commissione di un reato può considerarsi dotata di autosufficienza in funzione della decisione amministrativa espulsiva. E ciò è comprensibile sol che si consideri che lo Stato, così procedendo, rifiuta ospitalità a stranieri che si sono macchiati di crimini proprio durante il pregresso periodo di permanenza nel relativo territorio. Un accertamento della pericolosità in concreto dello straniero, in questa chiave, non farebbe altro che aggiungersi all'autonoma rilevanza della condanna, affidando margini di discrezionalità all'amministrazione con potenziale detrimento del principio di legalità.

Diversamente deve però argomentarsi se non v'è condanna, poiché in siffatta evenienza è solo la concreta pericolosità la valida alternativa che può ragionevolmente giustificare l'espulsione. La stessa, inoltre, in assenza di un accertamento di colpevolezza, non può presumersi, ancorché la colpevolezza sia stata oggetto di una prima e non definitiva statuizione di condanna, dovendo piuttosto necessariamente ancorarsi ad una valutazione prognostica basata su dati concreti e significativi circa la specifica potenzialità di reiterazione del comportamento delittuoso, oltre che sul *fumus commissi delicti*.

Non è dubbio che rispetto alla «mera denuncia» di cui all'art. 1, comma 8, lettera c), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, già colpito da dichiarazione di incostituzionalità, la nonna oggetto di odierna valutazione appaia più attenta allo spessore della fattispecie penale presupposta, contemplando necessariamente una rituale incriminazione ed un vaglio giudiziario della stessa, sebbene non dotato dell'incontrovertibilità.

Tuttavia, se la ragione che ha indotto il legislatore a determinarsi per l'ostatività, anche in presenza di un accertamento non definitivo, è la sussistenza della colpevolezza in ordine alla commissione di un reato considerato grave, allora la violazione dell'art. 27 della Cost. a mente del quale «l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva» — è del tutto manifesta. L'art. 27 cit. esprime un principio di portata cogente che opera senza distinguo nei confronti di imputati cittadini ed imputati stranieri, imponendo che alcuna sanzione, penale o amministrativa basata sulla colpevolezza possa essere validamente comminata in assenza della definitività dell'accertamento giudiziario.

Ove invece, come il collegio ritiene, il disposto normativo intenda sorreggersi su una valutazione implicita di pericolosità derivante dal *fumus* di colpevolezza rappresentato dalla sentenza di condanna non definitiva, è l'art. 3 della Costituzione ed il principio di ragionevolezza ad essere violato.

Il mero *fumus* di colpevolezza, seppur rilevante nel nostro ordinamento ai fini cautelari, non può giungere a giustificare sanzioni definitive causative di un profondo vulnus ai diritti fondamentali della persona riconosciuti dall'art. 2 Cost. a tutti, a prescindere dalla cittadinanza. Siffatta sanzione, non solo priverebbe del lavoro e delle relazioni familiari il soggetto extracomunitario — e ciò in assenza di un accertato profilo di colpevolezza — ma imponendosi a prescindere dai presupposti che nell'ordinamento nazionale consentono e giustificano il ricorso a misure cautelari sia pur lievi, finisce per abbracciare un concetto di pericolosità attenuato e presunto, valevole solo ai fini del soggiorno degli extracomunitari. E tanto avverrebbe senza il supporto di un accertamento giudiziario definitivo in ordine alla sussistenza dei fatti, alla circostanza che l'imputato li abbia effettivamente commessi ed alla loro rilevanza penale ma,





soprattutto, senza il preliminare vaglio dell'autorità giudiziaria in ordine alla pericolosità specifica dell'imputato o, comunque, senza una previa valutazione amministrativa circa l'effettiva pericolosità del soggetto, avuto riguardo alla natura e gravità dei fatti contestati ed all'andamento della sua vita pregressa e postuma del medesimo.

In definitiva, la norma, determinando automaticamente l'espulsione a titolo definitivo del soggetto extracomunitario condannato con sentenza non ancora passata in giudicato, per reati che potrebbero in concreto finanche essere insufficienti a legittimare un arresto in flagranza (l'art. 381 consente l'arresto in flagranza solo se la misura è giustificata dalla gravità del fatto, ovvero della pericolosità del soggetto...), adotta un concetto di pericolosità, sganciato dai parametri e dalle modalità prescritte per imposizione di misure cautelari o per le misure di sicurezza, che coincide a ben vedere con quello di mera colpevolezza nella commissione di un reato. Ma ciò prescindendo da un accertamento definitivo della colpevolezza.

Possono allora conclusivamente richiamarsi le considerazioni già espresse dalla stessa Corte in relazione alla compatibilità costituzionale dell'efficacia espulsiva della mera denuncia. Anche in questo caso, come in quello, può sostenersi che nel nostro ordinamento, l'accertamento penale ancora *sub iudice*, nonostante l'intervento di una sentenza di condanna in primo grado, «nulla ancora prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti». Esso ha solo l'attitudine a passare in giudicato, ma una volta che l'imputato abbia proposto gravame per scongiurare l'immediata efficacia e l'irretrattabilità, non è in grado di fornire elementi atti ad obliterare la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost., o a legittimare interventi espulsivi automatici basati su presunzioni di pericolosità.

### 3. Violazione dell'art. 117 Cost. per contrasto con l'art. 8 della CEDU.

3.1. L'art. 1-ter comma 13 del decreto-legge 1° luglio 2009, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, si pone altresì in contrasto con l'art. 117 comma 1 Cost., per violazione dell'art. 8 della Convenzione Europea per i diritti dell'uomo, così come interpretato dalla Corte Europea: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tal diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Come recentemente chiarito dalla Corte costituzionale, le norme della C.E.D.U. — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione — integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost. nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Pertanto, ove si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della C.E.D.U., il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica, e, qualora tale soluzione non risulti percorribile, non potendo comunque disapplicare la norma interna contrastante, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo q.l.c. in riferimento all'art. 117, comma 1, cost. (Cfr Corte costituzionale, 24 ottobre 2007, n. 348 e 349 e, da ultimo, Corte costituzionale, 12 marzo 2010, n. 93).

Scartata, in ragione di quanto in premessa dedotto, la percorribilità di una interpretazione adeguatrice, il *furnus* dell'incostituzionalità appare manifesto.

3.2. È fuor di dubbio che secondo la Corte Europea spetti allo Stato contraente controllare l'ingresso nel proprio territorio, non garantendo — la Convenzione — il diritto dello straniero di entrare o di risiedere in un determinato paese; nondimeno pacifico è che, per la predetta ragione, gli Stati hanno facoltà di espellere, a tutela dell'ordine pubblico interno, non solo uno straniero privo del regolare permesso di soggiorno, ma anche uno straniero munito di regolare permesso che delinque (Cfr., *ex plurimis*, Uner c. Paesi Bassi, sentenza del 18 ottobre 2006 (ric. n. 46410/99), Grande Camera, §§ 54 ss.)

Tuttavia, nel compiere il bilanciamento tra sicurezza e ordine pubblico e diritti dello straniero che viene espulso, la Corte Europea precisa che l'ingerenza dello Stato deve comunque avere riferimento ad una base legale ed uno scopo legittimo, oltre che essere necessaria in una società democratica, vale a dire giustificata da un bisogno sociale imperativo e dalla proporzionalità rispetto allo scopo perseguito (Cfr: tra le molte, Dalia c. Francia, sentenza del 19 febbraio 1998, § 52; Slivenko c. Lettonia, sentenza del 9 ottobre 2003 (ric. n. 48321/99), Grande Camera, § 113; Uner, cit.; Maslov c. Austria, sentenza del 23 giugno 2008, §§ 68 ss.).





La «necessarietà» è risultato di un processo valutativo condotto alla luce del criterio di proporzionalità, di guida che — secondo la Corte EDU — soltanto ragioni particolarmente gravi possono giustificare il rifiuto del rilascio di un titolo di soggiorno, ben potendo le stesse, ad esempio, essere integrate dalla gravità dei reati commessi da uno straniero residente sul territorio di uno Stato membro (la Corte europea ha nello specifico ribadito la legittimità dell'espulsione nei confronti di coloro che sono condannati per reati connessi al traffico di stupefacenti - *Cfr.* Dalia c. Francia, sentenza del 19 febbraio 1998, § 54; Mokrani c. Francia, sentenza del 15 luglio 2003, § 32 e Aoulmi c. Francia, sentenza del 17 gennaio 2006, § 48.).

Nel caso di specie si è tuttavia di fronte ad una norma che contempla tutti i casi di cui all'art. 381 del codice di procedura penale, ossia reati che, in relazione all'eventuale, particolare, tenuità del fatto in concreto commesso, potrebbero esprimere un così basso grado di allarme sociale da inibire persino l'arresto in flagranza. Ove quanto predetto si associ alla circostanza che il reato preso in considerazione è oggetto di accertamento penale non ancora definitivo, i dubbi che siffatte condizioni possano essere sufficienti ad integrare la condizione di necessarietà alla luce del citato criterio di proporzionalità, diventano numerosi e consistenti.

La giurisprudenza della Corte EDU dimostra che la valutazione della gravità ai fini della necessarietà deve essere fatta in concreto. Una simile valutazione è stata per la prima volta compiuta dalla Corte nel caso *Boultif c. Svizzera*, sentenza del 2 agosto 2001 (ric. n. 54273/00) al fine di verificare se nella specie (difficoltà della convivenza di due sposi a causa dell'espulsione verso il paese d'origine del coniuge straniero a seguito di una condanna penale) la misura dell'espulsione fosse proporzionata al suo scopo («necessaria in una società democratica»). La Corte ha in quell'occasione chiarito che occorre prendere in considerazione: 1) la natura e la gravità dell'infrazione commessa dal ricorrente; 2) la durata del suo soggiorno nel paese dal quale deve essere espulso; 3) la condotta del ricorrente nel periodo che decorre dalla commissione del reato; 4) la nazionalità delle persone coinvolte, la situazione familiare del ricorrente (durata del matrimonio, e altri elementi che attestassero il carattere effettivo della vita di coppia e che consentano di sapere se il coniuge è o no al corrente del reato all'inizio della relazione; la nascita di figli legittimi ed eventualmente la loro età); 5) la gravità delle difficoltà che eventualmente rischia di incontrare il coniuge nel paese d'origine del suo sposo, benché questo semplice fatto non sia sufficiente ad escludere l'espulsione, etc.

Tutti elementi neanche in minima parte presi in considerazione dal legislatore italiano, il quale, non solo ha coniato un automatismo espulsivo prescindendo dalla gravità in concreto del reato, dalla personalità del reo e dalla sua condizione socio economica e familiare, ma lo ha altresì collegato ad un accertamento non definitivo, obliterando il principio generale di non colpevolezza comune agli Stati contraenti.

#### 4. Violazione dell'art. 117 Cost. per contrasto con l'art. 6 della CEDU.

4.1. Da ultimo, le norme di cui si discorre sembrano porsi in ulteriore contrasto con l'art. 6 CEDU, nell'esegesi datane dalla Corte Europea: «1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. ... 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; ... e farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza».

Non v'è dubbio che anche allo straniero si applichino le garanzie del giusto processo di cui all'art. 6 CEDU, sicché lo Stato incontra dei limiti specifici rispetto al potere di vietare l'ingresso o la permanenza di stranieri sul proprio territorio, proprio in ragione della salvaguardia del diritto degli stessi ad essere informati e soprattutto a partecipare personalmente ai processi nei quali risultano imputati (con riguardo allo Stato Italiano, *cf.* *Sejdovic c. Italia*, sentenza del 1° marzo 2006, Grande Camera, § 81-95 e, più di recente, *Kollcaku c. Italia*, sentenza dell'8 febbraio 2007 §§ 46-56).

Nel caso *Harizi c. Francia*, sentenza del 29 marzo 2005 (ric. n. 59480/00), ad esempio, il ricorrente, cittadino algerino residente in Francia, fu processato per essersi rifiutato di ottemperare ad un ordine di espulsione. Assolto in primo grado per illegittimità formale dell'atto ministeriale, fu condannato in secondo grado, senza avere la possibilità di difendersi, essendo stato sottoposto nel frattempo alla misura dell'allontanamento coattivo dal territorio francese e non avendo ottenuto dalle autorità il necessario temporaneo lascia-passare. La Corte giudicò la sua condanna in contumacia, incompatibile con l'art. 6 CEDU.

Nel caso oggetto di odierna valutazione, l'art. 1-ter comma 13 del decreto-legge 1° luglio 2009, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, ha l'effetto di determinare l'espulsione dello straniero, pur in presenza di un processo di appello attivato dallo stesso espulso per accertare la sua innocenza.



È pur vero che l'art. 17 della legge 6 marzo 1998, n. 40 consente allo straniero, parte offesa ovvero sottoposto a procedimento penale, di rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza, previa autorizzazione rilasciata dal questore anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare su documentata richiesta della parte offesa o dell'imputato o del difensore. È però parimenti incontestabile che l'espulsione dallo Stato in cui è celebrato il processo non può non costituire fattore di notevole ostacolo, sia dal punto di vista economico che logistico, all'effettiva partecipazione al processo, ostacolo non causalmente riconducibile al comportamento dell'espulso ove si consideri quanto sopra detto in relazione alla presunzione di non colpevolezza.

5. In definitiva, il Collegio – che, con separata ordinanza assunta nella camera di consiglio dell'8 settembre 2011, ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al presente giudizio da parte della Corte Costituzionale — ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter comma 13 del decreto-legge 1° luglio 2009, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui dispone che non possono essere ammessi alla procedura di emersione tutti coloro che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, senza consentire all'amministrazione alcuna valutazione in ordine alle circostanze soggettive ed oggettive del caso concreto ed alla pericolosità attuale dello straniero.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 Cost.; 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 legge 11 marzo 1953, n. 87: dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter comma 13 del decreto-legge 1° luglio 2009, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, per violazione degli artt. 3, 27 e 117 Cost., secondo quanto in premessa specificato;*

*ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*ordina che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 8 settembre 2011.

*Il Presidente: CARUSO*

*L'estensore: VELTRI*

12C0057

N. 27

*Ordinanza del 30 giugno 2011 emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da T.M.R. e T.M. contro il Ministero della pubblica istruzione ed altri*

**Pubblico impiego - Obbligo per gli impiegati pubblici di residenza nel territorio del comune dove ha sede l'ufficio di assegnazione (Fattispecie: diniego di riconoscimento dell'infortunio in itinere per l'inosservanza dell'obbligo di residenza) - Irragionevolezza per il sostanziale mutamento dell'assetto urbano, della viabilità territoriale, della diffusione di reddito e della conseguente motorizzazione privata rispetto all'epoca di emanazione della norma censurata - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee, atteso che l'obbligo in questione è stato eliminato per il personale dirigente statale e per il personale pubblico contrattualizzato - Violazione del principio di libertà di circolazione - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di servizio esclusivo alla Nazione dei pubblici dipendenti.**

- D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 16, 97 e 98.



## IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1512 del 2006, proposto da: T.M.R., rappresentato e difeso dall'avv. Aristide De Vivo, con domicilio eletto presso Luca Mazzeo in Roma, via F. Confalonieri, 5;

Contro Ministero della pubblica istruzione, Centro servizi amministrativi di Salerno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ministero dell'economia e delle finanze, Direzione didattica di S. Valentino Torio, non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 1513 del 2006, proposto da: T.M., rappresentata e difesa dall'avv. Aristide De Vivo, con domicilio eletto presso Luca Mazzeo in Roma, via F. Confalonieri, 5; contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Centro servizi amministrativi di Salerno, Direzione didattica di S. Valentino Torio, Ministero dell'economia e delle finanze non costituiti in giudizio;

Per la riforma:

quanto al ricorso n. 1512 del 2006:

della sentenza del T.a.r. Campania - sez. Staccata Di Salerno: Sezione I n. 00007/2005, resa tra le parti, concernente riconoscimento causa di servizio;

quanto al ricorso n. 1513 del 2006:

della sentenza del T.a.r. Campania - sez. Staccata di Salerno: Sezione I n. 00030/2005, resa tra le parti, concernente diniego riconoscimento dipendenza causa di servizio di infermità;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Pubblica Istruzione e di Centro Servizi Amm.vVi di Salerno e di Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

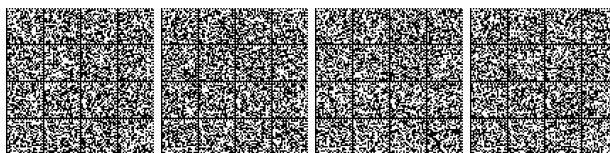
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2011 il Cons. Antonio Malaschini e uditi per le parti gli avvocati l'avvocato dello Stato Vitale e l'avvocato Scafarelli per delega dell'avvocato De Vivo l'avvocato dello Stato Vitale e l'avvocato Scafarelli per delega dell'avvocato De Vivo;

Questa Sezione del Consiglio di Stato, ai sensi degli artt. 134 della Costituzione, 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 l. 11 marzo 1953, n. 87, solleva nel presente giudizio questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 per violazione degli artt. 3, 16, 97 e 98 della Costituzione.

La questione viene in particolare sollevata nell'esame di due ricorsi in appello al Consiglio di Stato (NRG. 2006/1512 e NRG. 2006/1513), che qui vengono riuniti per connessione oggettiva, avverso le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione di Salerno, rispettivamente nn. 7/05 e 30/05.

Le ricorrenti, T.M.R. e T.M. dipendenti del Ministero della pubblica istruzione, con qualifica di insegnanti, in servizio presso la scuola materna statale di San Valentino Torio (Salerno), hanno presentato ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione di Salerno, avverso i decreti del Provveditore agli studi di Salerno (n. 161410 e n. 16141 del 6 maggio 1996) nei quali, rispettivamente, veniva loro negato il riconoscimento della causa di servizio per "infortunio in itinere", per le lesioni subite per effetto di un medesimo sinistro automobilistico occorso percorrendo la bretella autostradale A 30, in direzione San Valentino Torio, il giorno 10 ottobre 1994, che le aveva viste insieme coinvolte mentre si ricavano al lavoro presso la scuola materna statale di San Valentino Torio (Salerno), con un'autovettura privata, condotta da M.R.T. L'autovettura in questione risultava essere stata violentemente tamponata da un'auto in corsa, proveniente da tergo. Il Tribunale amministrativo regionale, con le indicate sentenze, ha respinto i ricorsi, il cui contenuto viene ora riproposto in appello davanti a questo Consiglio di Stato, e dove la trattazione viene riunita.

Le dette lesioni consistevano per T.M.R. in "vasta ferita lacero contusa terzo superiore gamba sinistra, faccia esterna con perdita di sostanza carnea, escoriazioni multiple al corpo; e per T.M. in ferita lacero contusa al piede ed alla cavaglia destra e distorsione della cavaglia destra con frattura al malleolo tibiale. A seguito dell'infortunio, T.M.R. si sottoponeva a visita medica presso l'Ospedale militare di Caserta. In data 6 settembre 1995, la Commissione medica ospedaliera le riscontrava "esiti di vasta ferita lacero contusa del terzo superiore della gamba sinistra, con perdita di sostanza e successivo impianto di innesto cutaneo, deficit loco-regionale del circolo venoso, interessamento della capsula articolare del ginocchio sinistro e ritenzione di corpi estranei radio-opachi nel terzo medio della gamba sinistra,



ciatrice regione inguinale sinistra per prelievo cutaneo per plastica”. Ad analoga visita presso il suddetto Ospedale militare si sottoponeva T.M., in pari data. La Commissione medica ospedaliera riscontrava nel suo caso “esiti di frattura malleolo tibiale del piede destro, chirurgicamente trattato con sintesi metallica”. Entrambe le ricorrenti, in data 15 marzo 1995, avanzavano domanda al Provveditore agli studi di Salerno di riconoscimento della causa di servizio, per infortunio in itinere.

Il Provveditore agli studi di Salerno, con decreto n. 16140 per quanto riguarda T.M.R. e n. 16140 per quanto riguarda T.M., in data 6 maggio 1996, negava il riconoscimento della causa di servizio.

Il diniego del Provveditore agli studi di Salerno era, per entrambe, motivato dal fatto che la normativa vigente al momento dell'incidente disponeva l'obbligo dell'impiegato a risiedere nel luogo di lavoro — articolo 12 del DPR 10 gennaio 1957, n. 3; inoltre il Direttore didattico di San Valentino Torio, nella relazione allegata alla documentazione, protocollo nn. 2139 e 2140 del 25 ottobre 1995, evidenziava che le insegnanti T. e T. non avevano mai richiesto l'esonero dall'obbligo della residenza, né l'autorizzazione all'uso del mezzo proprio. Il citato articolo 12 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, dispone che: “L'impiegato deve risiedere nel luogo ove ha sede l'ufficio cui è destinato. Il capo dell'ufficio, per rilevanti ragioni, autorizza l'impiegato a risiedere altrove, quando ciò sia conciliabile col pieno e regolare adempimento d'ogni altro suo dovere; dell'eventuale diniego è data comunicazione scritta all'interessato”.

Nella specie, va considerato che le residenze delle ricorrenti si trovano, per quanto riguarda T.M., nel Comune di Salerno, e per quanto riguarda T.M.R. in quello di Baronissi (Salerno) che distano da San Valentino Torio (nel cui territorio è la sede della scuola materna ove entrambe prestavano servizio come insegnanti) rispettivamente 24,9 e 22,9 chilometri; che il luogo del sinistro in questione si trova lungo l'autostrada A 30 di collegamento delle due precedenti località con San Valentino Torio; che il tutto fa parte dell'agglomerazione urbana che ha per comune centrale Salerno e dell'ipotesi di area metropolitana di Napoli.

Il ricordato art. 12 d.P.R. n. 3 del 1957, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 71, comma 1, allegati A e B, non si applica più al personale non dirigenziale e dirigenziale del comparto ministeri, delle regioni ed autonomie locali, della sanità, delle istituzioni ed enti di ricerca, delle università, delle aziende autonome e nei confronti del personale non dirigenziale della scuola. Al contempo, diversi contratti collettivi nazionali di lavoro (fra cui, precedente al citato d.lgs. n. 165 del 2001, quello per il personale della scuola 21 luglio 1995, artt. 26 e 82) sono intervenuti nella materia eliminando, in modo implicito od esplicito, gli obblighi di residenza nella sede dell'ufficio e di autorizzazione all'uso del mezzo proprio.

Numerose pronunce del giudice amministrativo (v., fra le altre, Cons. Stato, VI, 29 aprile 1991, n. 249), hanno affermato che, in caso di richiesta di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità derivante da un incidente occorso al dipendente nel recarsi alla sede di servizio dal luogo in cui risiedeva, senza aver richiesto ed ottenuto l'autorizzazione di cui al citato art. 12 d.P.R. n. 3 del 1957, è legittimo il diniego di riconoscimento.

Il Collegio rileva che la fattispecie in esame coinvolge necessariamente l'applicazione del predetto art. 12 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, cui i provvedimenti negativi impugnati testualmente si riferiscono. Infatti il diniego del riconoscimento reclamato transita espressamente per l'applicazione dell'art. 12, posto che l'Amministrazione assume che la residenza delle interessate fuori del comune di servizio non era legittimata dalla norma o in base alla norma, e che perciò il sinistro causativo dell'infermità non era qualificabile come “infortunio in itinere”.

Pertanto il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della presente questione di legittimità costituzionale.

La norma in questione era del resto pienamente efficace, anche per le interessate, all'epoca dei fatti (10 ottobre 1994), vale a dire antecedentemente sia al d.lgs. n. 165 del 2001 che al CCNL 21 luglio 1995. Si tratta dunque di norma a rilevanza necessaria ai fini del presente giudizio.

La norma poi è comunque tutt'oggi in vigore per i settori del pubblico impiego di cui al citato decreto legislativo n. 165 del 2001, e ai richiamati contratti collettivi nazionali.

Essa appare dettata non dalla finalità, che sarebbe meramente emulativa, di limitare in sé la libertà di scelta del luogo di residenza del pubblico dipendente; bensì dallo scopo, in relazione ai suoi doveri di servizio, di meglio assicurare che egli adempia con puntualità e diligenza il suo obbligo di recarsi al lavoro e senza eccessivo dispendio di tempo ed energie, cioè in vista del buon andamento del servizio. L'imposizione della residenza “nel luogo [vale a dire, per invalsa interpretazione, nel territorio del comune] ove ha sede l'ufficio” di destinazione, si reputa, assicura che il tragitto dall'abituale dimora” (art. 43 Cod. civ.) all'ufficio sia compiuto senza eccessiva fatica, in un tempo non irragionevole, senza incontrare difficoltà particolari di percorrenza e senza occasione di difficoltà di raggiungimento particolari e difficilmente verificabili.





Non usualmente presente nel lavoro privato, la disposizione trovava compensazione nelle particolari garanzie di stabilità del pubblico impiego. Essa nondimeno presupponeva e postulava, proprio per gli inconvenienti che intendeva prevenire, la configurazione urbana, delle comunicazioni e delle disponibilità di mezzi propri quale mediamente era nel 1957. Vale a dire, un assetto urbano, della viabilità territoriale e della diffusione di reddito, dunque della motorizzazione privata, con non indifferenti difficoltà di collegamento in ordine ai mezzi e ai tempi, e comunque assai diverso da quello attuale.

Appariva perciò in origine, ragionevole che la pubblica amministrazione verificasse caso per caso, a domanda del dipendente, la compatibilità della residenza in luogo diverso da quello dello svolgimento dell'attività lavorativa (e che, consentendo la deroga, autorizzasse anche all'uso del mezzo privato). In quel contesto, appariva invero opportuna una valutazione di congruenza della residenza al di fuori del comune del servizio, rispetto alle esigenze di presenza, puntualità, rispetto degli orari di lavoro, ottimali condizioni psico-fisiche necessarie ad un regolare svolgimento della prestazione lavorativa.

Le condizioni in questione sono però da allora assai mutate, e questo già al tempo dei fatti a presupposto dell'attuale giudizio (1994). Tanto che, come sopra ricordato, sia il CCNL del 1995 che la successiva novella del 2001 intervenivano in modo significativo, sia pure non definitivo, sulla norma in oggetto.

La norma in esame, nel corso degli anni, come ricordato, è stata interessata da diverse abolizioni per diverse categorie di pubblici dipendenti. Per cui, ad oggi, essa vale soltanto per alcune categorie e non per altre, e senza che vi sia una particolare ragione di una siffatta disparità.

L'odierno assetto è del resto ormai diffusamente caratterizzato da agglomerazioni urbane, conurbazioni e aree metropolitane che superano ampiamente i confini comunali (così da rendere inattuale quel riferimento della città allo stretto territorio comunale); da uno sviluppo infrastrutturale (stradale e ferroviario in particolare) con tecnologie, offerta di mezzi e tempi di percorrenza tale da ridurre notevolmente i precedenti tempi e i rischi, sia privati che dei servizi di pubblico trasporto; dalla disponibilità pressoché generale di un'autovettura o di un altro mezzo di trasporto privato tale da consentire di compiere il percorso quotidiano per il lavoro in modo ordinariamente pianificabile.

Il subentrare di una tale differenza di presupposti di fatto, trasforma quella che era una norma ragionevole in una norma irragionevole. L'imposizione dell'obbligo di residenza nel medesimo comune, infatti, diviene meramente formale e disconnessa dall'interesse che si intendeva curare, per cui non è più necessaria per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di cui si è testè detto; non solo, a questo si aggiunge che, proprio per i fenomeni dell'agglomerazione urbana e della conurbazione, rischia di generare — in relazione alle disponibilità di alloggi e ai canoni medi per quartiere - nuove forme di disparità di trattamento tra chi, pur nel medesimo continuum urbano, ha la residenza formale nello stesso comune dell'ufficio e chi fuori da quello.

Non vale, a compensare una tale trasformazione, la circostanza che l'obbligo stesso sia oggi come ieri derogabile di volta in volta con un'apposita autorizzazione. L'autorizzazione, infatti, è tale da generare ormai un ingiustificato ed inutile aggravio amministrativo, sia per l'interessato che per l'amministrazione, e comunque espone il dipendente ad un giudizio discrezionale sulle "rilevanti ragioni" derogatorie che oggi, in contesti come quelli descritti, non è più ragionevole quando la continuità urbana o la celerità e la disponibilità dei mezzi assicurano una percorrenza sufficientemente celere e sicura.

Pertanto, la conseguenza necessaria del collegare — ai fini della qualificazione come "infortunio in itinere" — la legittimazione della residenza alla qualificazione stessa appare nei presupposti manifestamente anacronistica ed illogica. In un'agglomerazione o conurbazione come quella in questione, è oggi ordinario e usuale che si risieda fuori dello stretto perimetro del comune di lavoro e che ci si rechi quotidianamente al lavoro con un mezzo privato, in modo del tutto simile a chi invece, nel medesimo continuum urbano ma all'interno quel formale perimetro amministrativo, risiede.

Non solo: un altro profilo di irragionevolezza e di disparità di trattamento si genera nei casi, come il presente, in cui si fa - per un medesimo lavoro con una pubblica amministrazione — a causa del principio *tempus regit actus*, necessario riferimento al tempo in cui l'obbligo esisteva e quelli in cui si fa riferimento al successivo tempo in cui è stato abolito.

E un ulteriore analogo profilo si genera per i residui casi in cui l'obbligo comunque persiste (d.lgs. n. 165 del 2001) e i restanti casi del lavoro con le pubbliche amministrazioni (rapporto c.d. contrattualizzato) dove l'obbligo è stato abolito.

Tutti questi elementi denotano, ad avviso della Sezione, che appare non manifestamente infondato ipotizzare d'ufficio un attuale contrasto del predetto art. 12 d.P.R. n. 3 del 1957 con l'art. 3 della Costituzione.





Ancora: il predetto art. 12 pare alla Sezione ormai in contrasto anche con le norme costituzionali che fanno riferimento allo statuto del pubblico dipendente in relazione all'organizzazione amministrativa (artt. 97 e 98 della Costituzione), essendo divenuto, per le ragioni esposte e nei casi indicati, inconfidente al fine di assicurare il rispetto del canone di buona amministrazione che il dipendente risiede, salvo diversa autorizzazione, nel comune ove ha sede l'ufficio, ed esulando ormai un tale obbligo da ogni congruenza con il rispetto del principio del servizio esclusivo della Nazione.

Oltre ciò, l'obbligo di cui alla norma in questione appare contrastare l'art. 16 della Costituzione, perché ormai senza una plausibile ragione restringe anche la libertà di circolare e soggiornare in qualsiasi parte del territorio nazionale.

Detti elementi impongono di ravvisare, a norma dell'invocato art. 23 l. 11 marzo 1957, n. 87, i presupposti per un giudizio incidentale di costituzionalità nei termini che sono stati indicati.

Ne consegue la sospensione del processo e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per il relativo giudizio. La decisione sulle spese va riservata al giudizio definitivo.

*P.Q.M.*

*Dispone la riunione dei due ricorsi per connessione oggettiva e, ritenuta non manifestamente infondata e rilevante al fine del decidere, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nella parte in motivazione specificata, per violazione degli artt. 3, 16, 97 e 98 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale;*

*Ordina la notificazione dell'ordinanza stessa alle parti in causa e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai presidenti dei due rami del Parlamento.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2011.

*Il Presidente:* SEVERINI

*L'estensore:* MALASCHINI

12C0058

N. 28

*Ordinanza del 7 dicembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da De Micco Andrea contro Provincia di Napoli*

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale, inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.

**Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Istanza cautelare - Inibizione per il giudice adito di pronunciarsi sull'istanza nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 15, comma 5, e 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, e 111.



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5851 del 2011, proposto da: Andrea De Micco, titolare dell'omonima ditta, rappresentato e difeso dall'Avv. Ivan Illiano, con il quale è elettivamente domiciliato in Napoli al Vico Bianchi allo Spirito Santo n. 1;

Contro Provincia di Napoli, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento:

a) della nota della Provincia di Napoli prot. n. 106575 del 24 ottobre 2011, recante la comunicazione dell'archiviazione della comunicazione di inizio attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi presentata dal ricorrente;

b) della determinazione dirigenziale della Provincia di Napoli n. 10196 del 13 ottobre 2011, con la quale è stata disposta l'archiviazione della comunicazione di inizio attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi presentata dal ricorrente;

c) della nota della Provincia di Napoli prot. n. 87849 del 12 agosto 2011, con la quale il ricorrente è stato diffidato dall'avviare l'attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi;

d) di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ove e per quanto lesivo dei diritti e degli interessi del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 dicembre 2011 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che:

- il ricorrente, titolare dell'omonima ditta, impugna gli atti in epigrafe emarginati con i quali gli è stato inibito l'avvio dell'attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi, in virtù della non assoggettabilità della stessa al regime delle procedure semplificate di cui agli articoli 214 e 216 del d.lgs. n. 152/2006;

- a fondamento dell'impugnazione, corredata da istanza cautelare, sono stati dedotti profili di violazione dell'art. 97 della Costituzione e della legge sul procedimento amministrativo, nonché profili di eccesso di potere sotto svariate angolature;

Rilevato che:

- in base all'art. 135, co. 1, lett. e), in relazione all'art. 14, co. 1, del codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. n. 104 del 2010, è devoluta alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, la cognizione delle controversie di cui all'art. 133, co. 1, lett. p), in materia di giurisdizione esclusiva con riferimento a "... le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti ...";

- l'art. 16 del codice del processo amministrativo prevede che "la competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelali" (co. 1) e "il difetto di competenza è rilevato, anche d'ufficio, con ordinanza che indica il giudice competente" (co. 2);

- l'art. 15, co. 5, dello stesso codice prevede che "quando è proposta domanda cautelare il tribunale adito, ove non riconosca la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide su tale domanda e, se non ritiene di provvedere ai sensi dell'articolo 16, comma 2, richiede d'ufficio, con ordinanza, il regolamento di competenza, indicando il tribunale che reputa competente";

Ritenuto che:

- l'art. 132, co. 1, lett. e), del codice del processo amministrativo risulta in contrasto con l'art. 76 Cost. nella parte in cui sancisce che l'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo sia aderente ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento; infatti l'art. 44 della legge n. 69 del 2009, recante la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, non contempla tra i principi e criteri direttivi l'introduzione di ulteriori ipotesi di competenza funzionale del Tribunale amministrativo del Lazio, limitandosi a prevedere di "razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale" (co. 2, lett. e); né l'ampliamento della competenza del Tribunale amministrativo di Roma può essere considerata come misura rispondente alla finalità di "assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della



tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo ....” (co. 2, lett. a), ovvero inquadrata in alcuno degli altri principi e criteri direttivi enunciati dal citato art. 44, co. 1 e 2;

- l'art. 135, co. 1, lett. e), del codice del processo amministrativo appare in conflitto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della legge; infatti la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondati sulla efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo e si risolve, perciò, in una manifesta violazione di quel principio di ragionevolezza che costituisce limite alla discrezionalità legislativa in materia di determinazione della competenza territoriale; infatti, il Giudice delle leggi, nel riconoscere al Legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, ha nondimeno evidenziato l'esigenza di osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza (cfr. Corte cost., 22 aprile 1992, n. 189); tant'è che la disposizione in quella circostanza sottoposta allo scrutinio di costituzionalità venne dichiarata immune da vizi sotto questi profili in quanto era riscontrabile la sussistenza di un adeguato fondamento giustificativo per la deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza; non costituisce giustificazione razionale della disciplina in esame una presunta esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, in quanto nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello; né peraltro sembra ipotizzabile una diversa qualità del T.a.r. del Lazio insediato nella Capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi periferici portata da una proliferazione di materie che sono state progressivamente accentrate nel Tribunale romano, fino ad arrivare all'attuale art. 135 del codice del processo amministrativo; infatti un tale disegno creerebbe una evidente asimmetria tra i Tribunali amministrativi che andrebbe ben oltre le questioni relative ai criteri di riparto delle competenze, finendo anche con l'incidere sull'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, delineato nell'art. 125 Cost., che pone sullo stesso piano tutti gli organi giudiziari di primo grado, aventi pari funzioni ed ugualmente sottoposti al sindacato del Consiglio di Stato, come giudice di appello;

- l'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al T.a.r. del Lazio, slegata da un razionale criterio di collegamento col giudice designato, induce a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 135, co. 1, lett. e), del codice del processo amministrativo anche per contrasto con il principio del giudice naturale posto dall'art. 25, co. 1, Cost.; anche se i lavori preparatori della Costituzione non chiariscono il significato che si intese attribuire all'uso del termine “naturale” accanto a quello “precostituito” nell'art. 25, co. 1, Cost. nel definire la garanzia della certezza e dell'obiettività del giudice, sembra nondimeno che l'introduzione della formula attuale (“giudice naturale precostituito”), dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea costituente avevano abbandonato il termine “naturale” in favore del termine “precostituito”, deponga a favore delle tesi che negano l'identificazione tra i due termini; pertanto la formula “giudice naturale precostituito” non rappresenterebbe un'endiadi, ma implicherebbe la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del Legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie; nel caso della competenza territoriale, l'individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non sembra poter prescindere dalla considerazione (in positivo, come in negativo) dell'esistenza di un criterio di collegamento effettivo, ragionevole ed appropriato, tra la controversia stessa e l'organo giurisdizionale, che valga a tracciare i confini entro i quali possa poi dispiegarsi legittimamente la discrezionalità del legislatore; ciò appare ancor più evidente allorché, come nella specie, si tratta di servizi aventi rilievo esclusivamente locale, con riferimento a interessi sostanziali pure di ambito strettamente locale, rientranti nella sfera giuridica di soggetti (parti ricorrenti e parti resistenti) che tutti normalmente gravitano nella stessa dimensione territoriale locale e che non hanno nessun aggancio con una circoscrizione territoriale extraregionale; l'allontanamento del giudice competente a conoscere della controversia, sradicando la causa dalla sua sede ordinaria e naturale, comporta un grave disagio per le parti processuali, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall'efficacia ultraregionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. del Lazio; ciò incide, tra l'altro, anche sull'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, per la maggiore difficoltà ed i maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare l'azione o per resistere innanzi al T.a.r. del Lazio;

- l'art. 15, co. 5, e l'art. 16, co. 1, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, sia pure nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente sulla controversia, risultano in contrasto con l'art. 24, co. 1, e con l'art. 111, co. 1, Cost.; infatti la tutela cautelare è garanzia essenziale e strumento necessario per l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi legittimi che costituiscono l'oggetto del giudizio, evitando che il tempo necessario per la definizione della causa determini un pregiudizio grave e irreparabile per le pretese sostanziali della parte che ha ragione, per cui la tutela cautelare richiede sempre risposte immediate e non ammette interruzioni; pertanto, la preclusione imposta al collegio adito, costretto dalla legge a negare la giustizia cautelare per un mero profilo di incompetenza territoriale, risulta contrario ai principi costituzionali di effettività e di tempestività della tutela giurisdizionale e del giusto processo;



Considerato che le questioni di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondate, si palesano altresì rilevanti in quanto:

- la controversia in esame riguarda la materia dei rifiuti;

- le norme richiamate inibiscono la decisione dell'impugnativa e dell'istanza cautelare, imponendo la rilevazione d'ufficio dell'incompetenza territoriale;

Riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità;

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa e dell'incidente cautelare proposti con il ricorso n. 5851/2011 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, co. 1, lett. e), dell'art. 16, co. 1, e dell'art. 15, co. 5, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 76, 3, 25, 24 e 111 della Costituzione; sospende il giudizio in corso; ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati; dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 dicembre 2011.

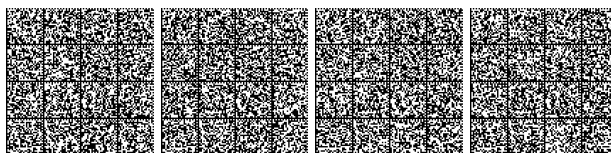
*Il Presidente: GUIDA*

*L'estensore: DELL'OLIO*

**12C0059**

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-010) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.







**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

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

**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, <i>concorsi</i> , 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 ED APPALTI**

(di cui spese di spedizione € 128,06)\*  
 (di cui spese di spedizione € 73,81)\*

- annuale € **300,00**  
 - semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,73)\*  
 (di cui spese di spedizione € 20,77)\*

- annuale € **86,00**  
 - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
 (€ 0,83+ IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.**

**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

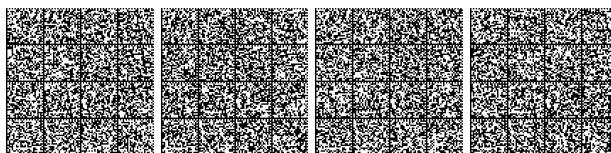
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.



## AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli abbonamenti offerti.

Gli abbonamenti decorreranno a partire dalla registrazione del versamento del canone, per terminare l'anno o il semestre successivo (in caso di abbonamenti semestrali).

I seguenti tipi di abbonamento, inoltre, non saranno più disponibili:

- Abbonamento A1 che comprende la Serie Generale e i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi;

- Abbonamento F1 che comprende la Serie Generale, i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi e le 4 Serie Speciali.

L'INDICE REPERTORIO ANNUALE non è più incluso in alcuna tipologia di abbonamento e verrà posto in vendita separatamente. Gli abbonati alla Gazzetta Ufficiale cartacea avranno diritto ad uno sconto sul prezzo di copertina.

Le offerte di rinnovo sono state inviate agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per il pagamento dell'abbonamento stesso. Si pregano i Signori abbonati di utilizzare questi bollettini o seguire le istruzioni per i pagamenti effettuati a mezzo bonifico bancario.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 19 febbraio 2012.

SI RENDE NOTO, INOLTRE, CHE CON LA NUOVA DECORRENZA NON SARANNO PIÙ FORNITI FASCICOLI ARRETRATI IN CASO DI ABBONAMENTI SOTTOSCRITTI NEL CORSO DELL'ANNO. TALI FASCICOLI POTRANNO ESSERE ACQUISTATI CON APPOSITA RICHIESTA.

Si pregano, inoltre, gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo, di darne comunicazione via fax al Settore Gestione Gazzetta Ufficiale (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio intermediario.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 3 0 7 \*

€ 3,00

