

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 40

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 settembre 2011

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 AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **68.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 luglio 2011 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)
Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Finanziamento regionale per la stabilizzazione di lavoratori provenienti da lavori socialmente utili - Ampliamento delle categorie beneficiarie - Omessa quantificazione della nuova maggiore spesa - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.
- Delibera legislativa della Regione Siciliana 29 giugno 2011, n. 729 - norme stralciate, art. 5.
 - Costituzione, art. 81, comma quarto. Pag. 1
- N. **69.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 luglio 2011 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)
Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Oneri per il personale dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione - Autorizzazioni di spesa per l'esercizio finanziario 2011 - Omessa delimitazione delle fattispecie oggetto di autorizzazione di spesa e mancanza di copertura finanziaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.
- Delibera legislativa della Regione Siciliana 29 giugno 2011, n. 729, art. 6.
 - Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 97. Pag. 3
- N. **70.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 luglio 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Straniero - Professioni - Norme della Regione Marche - Maestri di sci stranieri non comunitari che intendano esercitare la professione temporaneamente o stabilmente nel territorio regionale - Requisiti - Nulla osta del Collegio regionale dei maestri di sci ovvero iscrizione nell'albo professionale della Regione, concessi subordinatamente al riconoscimento da parte della Federazione italiana sport invernali dell'equivalenza del titolo rilasciato nello Stato di provenienza e della reciprocità di trattamento - Contrasto con la disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente delle professioni.
- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 2, che sostituisce i commi 6 e 7 dell'art. 29 della legge della Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4.
 - Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, art. 49.
- Artigianato - Norme della Regione Marche - Istituzione ad opera della Giunta Regionale di un marchio di origine e qualità per i prodotti artigianali marchigiani ("MEA - Marche Eccellenza Artigiana") - Ritenuta "misura ad effetto equivalente" alle restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione, vietate nell'ordinamento comunitario - Lamentato ostacolo agli scambi comunitari, attesa la natura di ente pubblico del soggetto titolare del marchio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di libera circolazione delle merci, violazione del obbligo di rispettare i vincoli comunitari.**
- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 21, che sostituisce l'art. 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20.
 - Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), artt. 34 e 36. Pag. 6



- N. 71. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 luglio 2011 (della Presidenza del Consiglio dei ministri)

Professioni - Norme della Regione Toscana - Attività di panificazione - Previsione che il responsabile dell'attività produttiva sia assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine massimo di sei mesi dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e all'aggiornamento obbligatorio periodico con cadenza quinquennale - Previsione di conseguenti sanzioni pecuniarie per il mancato rispetto degli obblighi - Lamentata previsione di requisiti obbligatori per l'accesso o l'esercizio dell'attività in contrasto con la normativa statale sulla liberalizzazione dell'attività di produzione di pane - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18, artt. 3, commi 2, 3 e 5; 5, commi 3, 4 e 5; e 6, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, art. 4, comma 2, convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248.

Pag. 11

- N. 188. Ordinanza del Tribunale di Brindisi del 26 ottobre 2010.

Lavoro - Ricorso amministrativo al Comitato regionale avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali ed assistenziali aventi ad oggetto la sussistenza e la qualificazione dei rapporti di lavoro - Previsione della sospensione anziché dell'interruzione del termine per il ricorso in opposizione innanzi al tribunale competente in caso di esito sfavorevole del ricorso amministrativo - Violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza - Eccesso di delega - Lesione del principio della tutela giurisdizionale.

- Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, art. 17, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 76, 113 e 77, in relazione all'art. 8, comma 2, lett. d), della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

Pag. 14

- N. 189. Ordinanza del Giudice di pace di Lentini del 28 ottobre 2010.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di offensività - Disparità di trattamento rispetto alle analoghe condotte poste in essere dai destinatari dei provvedimenti di respingimento disposti dalla polizia di frontiera e dal questore (ai sensi, rispettivamente, del comma 1 e del comma 2 dell'art. 10 del d.lgs. n. 286 del 1998) - Disparità di trattamento rispetto alla fattispecie analoga di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-bis (aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94) e 16, comma 1 (come modificato dall'art. 1, comma 16, lett. b), della legge 15 luglio 2009, n. 94); decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. d), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 13, 25 e 27.

Pag. 17



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 68

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 luglio 2011
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Finanziamento regionale per la stabilizzazione di lavoratori provenienti da lavori socialmente utili - Ampliamento delle categorie beneficiarie - Omessa quantificazione della nuova maggiore spesa - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 29 giugno 2011, n. 729 - norme stralciate, art. 5.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 29 giugno 2011, ha approvato il disegno di legge n. 729 - Norme stralciate dal titolo «Norme in materia di riserva in favore degli enti locali» pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il 1° luglio 2011.

L'art. 5, che di seguito si trascrive, da adito a censure per violazione dell'art. 81, 4° comma della Costituzione.

Art. 5.

Modifiche di norme in materia di attività socialmente utili

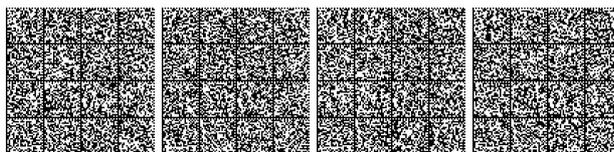
1. Alla lettera e) del comma 1 dell'art. 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, sono aggiunte le seguenti parole: «nonché le stabilizzazioni effettuate ai sensi dell'art. 17, commi 10, 11 e 12 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni della legge 3 agosto 2009, n. 102».

La disposizione sopra riportata integra le fattispecie previste dall'art. 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21 in presenza delle quali l'Assessore regionale del lavoro concede alle Aziende ed enti pubblici dipendenti dall'Amministrazione regionale o comunque da essa vigilate, agli enti territoriali o istituzionali nonché gli enti ed aziende da questi dipendenti o comunque sottoposti a vigilanza, un contributo pari a 30.987,41 euro, ripartito in cinque annualità in quote di pari importo, per ogni lavoratore proveniente dal bacino dei lavori socialmente utili finanziati con risorse regionali oggetto di c.d. «stabilizzazione».

Il cennato art. 25 L.R. 21/2003 prevede quali forme di stabilizzazione ammissibili al finanziamento regionale l'esternalizzazione di servizi ai sensi dell'art. 10 D.leg.vo n. 468/1995, i contratti quinquennali di diritto privato, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e lavori a progetto, le assunzioni ai sensi dell'art. 12, comma 4 d.lgs. 468/1997 e dell'art. 78, comma 6 legge n. 388/2000 ed imputa i relativi oneri ad un fondo unico, appositamente istituito nel bilancio della Regione (capitolo 321301).

Con la disposizione sottoposta all'esame di codesta Corte il legislatore amplia adesso la platea dei destinatari dei contributi, inserendo, quale nuova fattispecie legittimante l'erogazione delle provvidenze, le assunzioni del personale precario non dirigenziale, in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558 legge n. 296/2006, effettuate e/o da effettuarsi nel triennio 2010-2012 dalle amministrazioni pubbliche con le procedure selettive indicate dall'art. 17, commi 10, 11 e 12 del D.L. 78/2009, convertito con modificazioni in legge n. 102/2009.

Con la norma testè approvata il legislatore sostanzialmente ripropone quanto disposto dall'art. 10, 1° comma lett. b) del disegno di legge n. 645 dal titolo «Proroga di interventi per l'esercizio finanziario 2011. Misure di stabilizzazione



dei rapporti a tempo determinato» approvato dall'Assemblea regionale il 14 dicembre 2010 ed impugnato dinnanzi a codesta Corte con ricorso del 21 dicembre 2010 per violazione dell'art. 81, 4° comma della Costituzione.

Codesta Corte, tuttavia, non ha avuto occasione di pronunciarsi nel merito del ricorso in quanto il 29 dicembre 2010 il provvedimento legislativo è stato promulgato, con omissione delle parti impuginate, dal Presidente della Regione con il n. 24 facendo così cessare la materia del contendere.

La norma ora in esame, al pari della precedente prima menzionata, non quantifica l'onere derivante dall'applicazione né, tantomeno, provvede a indicare e dare copertura alla nuova, maggiore spesa di durata quinquennale che sarebbe imputata, qualora l'art. 5 entrasse in vigore, al fondo unico in atto presente nel bilancio regionale, senza che le dotazioni dello stesso siano state incrementate per fare fronte ai disposti nuovi impegni.

Né d'altronde dai lavori parlamentari possono evincersi idonei elementi atti a determinare l'ammontare complessivo della spesa ed a indicare le necessarie risorse finanziarie. Né, tantomeno, risulta redatta dall'amministrazione regionale la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri e sulla corredata copertura finanziaria di cui all'art. 7 L.R. 47/1977, giacché la previsione legislativa è di origine parlamentare.

Non può peraltro legittimamente sostenere che sia soddisfatta l'esigenza di indicazione delle risorse, voluta dall'art. 81, 4° comma della Costituzione (sentenza C.C. n. 66/1959), dall'esistenza nel bilancio regionale del capitolo 321301, denominato fondo unico per il precariato, le cui disponibilità sono già totalmente utilizzate per dare attuazione alla previsione dell'art. 25 L.R. 21/2003 senza l'integrazione che il legislatore intende introdurre con la norma censurata.

Codesta Corte, infatti, con costante giurisprudenza non ha ritenuto idonea la copertura di nuove spese, come l'attuale, di carattere permanente con il richiamo a capitoli già previsti in bilancio (sentenza C.C. n. 123/1975), richiamo questo che, peraltro, nella fattispecie in esame è formalmente assente. Codesta Corte ha in proposito affermato, nella sentenza n. 31/1961, che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione ad iscrizioni in bilancio. Tali iscrizioni non producono, e non potrebbero produrre, alcun effetto di per sé ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale che preveda la quantificazione della spesa nonché i mezzi per farvi fronte.

Sarebbe invero tautologico e non risolutivo ai fini del rispetto dall'art. 81 della Costituzione legittimare la mancata indicazione della copertura della spesa nella legge di autorizzazione con l'inserzione della stessa nelle successive leggi di bilancio.

L'iscrizione della spesa nei documenti finanziari degli anni successivi sarebbe, infatti, sorretta da una previsione legislativa priva dell'indispensabile indicazione dei mezzi di copertura.

Codesta ecc.ma Corte ha precisato che il principio della copertura finanziaria previsto dall'art. 81 Cost. costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa e che al rispetto di tale principio, rientrando tra quelli di coordinamento finanziario, sono tenuti tutti gli enti in cui si articola la Repubblica.

Corollario di tale principio è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile, di cui il Patto di stabilità e crescita costituisce il principale parametro esterno.

Principio quest'ultimo che avvalorato dall'art. 119 della Costituzione, si pone in piena sintonia con i criteri di convergenza europea ed implica la stretta osservanza dell'obbligo di una finanza pubblica responsabile a garanzia della complessiva tenuta del disegno costituzionale.

Codesta ecc.ma Corte ha pertanto più volte precisato che «il legislatore regionale non può sottrarsi alle fondamentali esigenze di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 si ispira» (*ex multis* sentenza n. 359 del 2007) ed ha anche chiarito che la copertura di nuove spese, come indubbiamente quella in esame, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitrata o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 141 del 2010).

Codesta Corte ha, altresì, ribadito che il principio di cui all'art. 81, 4° comma Cost. è vincolante anche per le regioni a statuto speciale (sentenza C.C. n. 213/2008), specificando che una ragionevole indicazione di mezzi di copertura deve sussistere in caso di spese pluriennali, come quella introdotta dalla norma censurata per gli anni successivi affinché il legislatore tenga conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese, la cui attuazione, in quanto riflettente sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti negli esercizi futuri (sentenza n. 25/1993; n. 384/1991).

Esigenze queste non tenute in alcun conto dalla norma contenuta nell'art. 5 che, si ripete, non quantifica la nuova maggiore spesa e non provvede a reperire le risorse con cui farvi fronte ponendosi in evidente contrasto con l'art. 81, 4° comma della Costituzione.



P. Q. M.

Ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto impugna l'art. 5 del disegno di legge n. 729 - Norme stralciate dal titolo «Norme in materia di riserva in favore degli enti locali» approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 29 giugno 2011, per violazione dell'art. 81, 4° comma della Costituzione.

Palermo, addì 6 luglio 2011

*Il Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana*
ARONICA

11C0478

N. 69

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 luglio 2011
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Oneri per il personale dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione - Autorizzazioni di spesa per l'esercizio finanziario 2011 - Omessa delimitazione delle fattispecie oggetto di autorizzazione di spesa e mancanza di copertura finanziaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 29 giugno 2011, n. 729, art. 6.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 97.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 29 giugno 2011, ha approvato il disegno di legge n. 729, dal titolo «Norme in materia di aiuti alle imprese e all'inserimento al lavoro di soggetti svantaggiati. Norme in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e di personale dell'E.A.S.», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il 1° luglio 2011.

L'art. 6 del disegno di legge, che si trascrive, dà adito a censure per violazione degli artt. 81, 4° comma e 97 della Costituzione.

Art. 6.

Oneri per il personale dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione

1. Per le finalità dell'art. 23, comma 2-quinquies e 2-sexies, della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni e dell'art. 1, comma 5-bis, della legge regionale 31 maggio 2004, n. 9 e successive modifiche ed integrazioni, con esclusivo riferimento ai debiti nei confronti del personale, è autorizzata per l'esercizio finanziario 2011 la spesa di 31.360 migliaia di euro, cui si provvede a valere sulle disponibilità delle seguenti unità previsionali di base del bilancio della Regione per l'anno 2011, per gli importi di fianco specificati:

- U.P.B. 2.2.1.3.7 - 1.531 migliaia di euro;
- U.P.B. 4.2.1.5.3 - 16.730 migliaia di euro;
- U.P.B. 7.2.1.1.1 - 4.729 migliaia di euro;
- U.P.B. 7.2.1.2.1 - 5.907 migliaia di euro;
- U.P.B. 9.2.1.3.5 - 2.326 migliaia di euro;
- U.P.B. 10.3.1.3.2 - 137 migliaia di euro.



La disposizione sopra riportata, frutto di un emendamento aggiuntivo presentato in aula, secondo quanto emerge dai lavori parlamentari tenderebbe a superare i motivi dell'impugnativa proposta dinnanzi a codesta Corte il 9 maggio 2011 avverso il disegno di legge n. 630 relativo al bilancio di previsione della Regione per il corrente esercizio a causa dell'iscrizione fra le spese obbligatorie del capitolo 108149, in assenza di una norma sostanziale che la autorizzava e ne determinava la copertura finanziaria.

In particolare, la dotazione del cennato capitolo di spesa era destinata al pagamento di trattamenti di pensione integrativi e sostitutivi al personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione.

La norma testé approvata provvede a quantificare ed autorizzare la spesa derivante dall'art. 23, commi 2-*quinquies* e 2-*sexies* della L.R. 10/1999 e dall'art. 1, comma 5-*bis*, della L.R. 9/2004 concernenti rispettivamente l'assunzione a carico della Regione degli oneri sostenuti dall'E.A.S. per il proprio personale in quiescenza e/o trasferito o comandato negli enti pubblici sottoposti a controllo e/o vigilanza della Regione stessa, nonché delle passività provenienti dalla definizione della procedura di liquidazione dell'Ente Acquedotti.

Il legislatore, tuttavia, non precisa né la natura dell'obbligo dell'Ente Acquedotti siciliano a corrispondere un trattamento di pensione integrativo e speciale ai propri dipendenti né a determinare l'ammontare del beneficio, né indica, tantomeno, i parametri di riferimento ai fini dell'individuazione dei destinatari ed alla conseguente proiezione negli anni futuri dei costi posti a carico del bilancio regionale.

La sintetica e generica locuzione «con esclusivo riferimento ai debiti nei confronti del personale» non costituisce idoneo strumento per delimitare le fattispecie oggetto di autorizzazione della spesa e per consentire la determinazione della stessa con indicazione delle risorse con cui farvi fronte.

Con il termine «debito» può, infatti, intendersi qualsiasi obbligazione di natura contrattuale ed extraccontrattuale, indipendentemente dalla causa del negozio giuridico che da origine all'obbligo di corrispondere una prestazione pecuniaria, potendosi così far rientrare fra i motivi dell'erogazione delle risorse regionali anche fattispecie non riconducibili al pagamento di stipendi e/o pensioni.

La disposizione per l'estrema genericità del termine «debito» renderebbe invero opinabile ed incerta in assenza di criteri predefiniti l'individuazione delle obbligazioni da ammettere a contributo regionale con serio pregiudizio, vista la natura pluriennale della previsione legislativa, anche del buon andamento dell'amministrazione tutelato dall'art. 97 della Costituzione.

La norma è altresì censurabile sotto il profilo della violazione dell'art. 81, 4° comma della Costituzione.

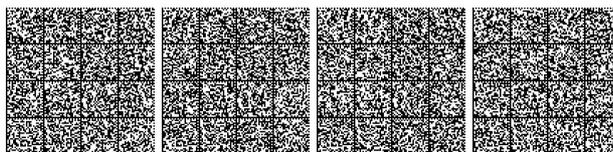
Essa, infatti, prevede che la spesa, per il corrente esercizio determinata in 31.360 migliaia di euro, sia coperta con le disponibilità delle U.P.B. 2.2.1.3.7, 7.2.1.11, 7.2.12.1, 9.2.1.3.5, 10.3.1.3.2 e 4.2.1.5.3.

In proposito si rileva che le disponibilità dell'U.P.B. 4.2.1.5.3, cui si attinge per 16.730 migliaia di euro, sono state indicate dall'art. 10 della legge regionale n.7 del 2011, unitamente a quelle delle U.P.B. 4.2.1.5.1, 4.2.1.5.5 e 4.3.1.5.4, per far fronte al finanziamento del Servizio sanitario regionale qualora non si raggiunga, entro il 31 luglio p.v., l'intesa tra lo Stato e la Regione siciliana di cui all'art. 2, comma 90 della legge n. 191 del 2009 sull'utilizzo dei fondi F.A.S.

Intesa questa che, a tutt'oggi, non risulta essere stata raggiunta.

È quindi evidente l'indisponibilità attuale delle risorse in questione, stante il diverso utilizzo previsto dalla cennata legge n. 7/2011, e la conseguente violazione dell'art. 81, 4° comma Cost.

Si evidenzia inoltre per quanto attiene all'U.P.B. 7.2.1.2.1 che la stessa include il capitolo 108149 «Trattamento di pensione integrativo e sostitutivo spettante al personale del soppresso E.A.S. da erogare tramite il fondo pensione



Sicilia» che ha una dotazione (5907 migliaia di euro), di importo pari a quello posto a parziale copertura della previsione dell'art. 6 oggetto di censura.

Orbene, detta previsione di spesa, inserita nella ripartizione in capitoli del bilancio della Regione approvata con decreto dell'Assessore all'Economia n. 836 del 13 maggio 2011, in quanto priva della preventiva autorizzazione legislativa e della necessaria copertura finanziaria, è stata impugnata per violazione dell'art. 81, 3° e 4° comma della Costituzione con il ricorso prima menzionato del 9 maggio 2011.

Quindi nella sostanza alle spese previste dalla norma oggetto del presente gravame si dà copertura finanziaria con le dotazioni di un capitolo, a sua volta, privo di quest'ultima.

La disposizione testé approvata, come la precedente già impugnata, non si sottrae alla censura di violazione dell'art. 81, 4° comma della Costituzione in quanto permane la mancata indicazione delle risorse con cui farvi fronte.

È invero tautologico indicare quale mezzo di copertura di una spesa ciò che ne è a sua volta privo, risultando così violato l'obbligo posto da codesta ecc.ma Corte al legislatore di dare una ragionevole e credibile indicazione delle risorse con cui fare fronte ai nuovi oneri previsti (*ex plurimis* sentenze nn. 25/1993 e 12/1987).

Il principio risultante dal combinato disposto del 3° e 4° comma dell'art. 81 della Costituzione consiste nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte.

Obbligo a cui è venuto meno ancora una volta il legislatore siciliano autorizzando una spesa duratura, destinata ad aumentare nei prossimi anni, senza dare idonea copertura alla stessa.

Codesta Corte ha fra l'altro più volte chiarito che una legge sostanziale introduttiva di nuove spese non può trovare per definizione nelle previsioni di bilancio il titolo giuridico corrispettivo della spesa e che l'esistenza in bilancio di uno o più capitoli a una o più spese non può di per sé sola significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza della corrispondente copertura voluta dall'art. 81, 4° comma della Costituzione.

È infatti indispensabile dimostrare l'eccedenza di stanziamento che si vuole destinare alle nuove spese con una preventiva o contestuale riduzione delle somme assegnate ai capitoli cui si imputa la spesa, con lo storno e l'assegnazione della differenza ai nuovi capitoli (C.C. sentenze nn. 66/1958 e 16/1961).

P.Q.M.

Ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto impugna l'art. 6 del disegno di legge n. 729 dal titolo «Norme in materia di aiuti alle imprese e all'inserimento al lavoro di soggetti svantaggiati. Norme in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e di personale dell'E.A.S.», approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 29 giugno 2011, per violazione degli artt. 81, 4° comma e 97 della Costituzione.

Palermo, addì 6 luglio 2011

*Il Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana*

ARONICA

11C0479



n. 70

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 luglio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Straniero - Professioni - Norme della Regione Marche - Maestri di sci stranieri non comunitari che intendano esercitare la professione temporaneamente o stabilmente nel territorio regionale - Requisiti - Nulla osta del Collegio regionale dei maestri di sci ovvero iscrizione nell'albo professionale della Regione, concessi subordinatamente al riconoscimento da parte della Federazione italiana sport invernali dell'equivalenza del titolo rilasciato nello Stato di provenienza e della reciprocità di trattamento - Contrasto con la disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 2, che sostituisce i commi 6 e 7 dell'art. 29 della legge della Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, art. 49.

Artigianato - Norme della Regione Marche - Istituzione ad opera della Giunta Regionale di un marchio di origine e qualità per i prodotti artigianali marchigiani ("MEA - Marche Eccellenza Artigiana") - Ritenuta "misura ad effetto equivalente" alle restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione, vietate nell'ordinamento comunitario - Lamentato ostacolo agli scambi comunitari, attesa la natura di ente pubblico del soggetto titolare del marchio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di libera circolazione delle merci, violazione del obbligo di rispettare i vincoli comunitari.

- Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7, art. 21, che sostituisce l'art. 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), artt. 34 e 36.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12 nei confronti della Regione Marche in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, domiciliata presso la sua sede in Ancona, Via Gentile da Fabriano, 9;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2, nella parte relativa ai commi 6 e 7 del novellato art. 29 della legge della Regione Marche n. 4/1996, e 21 della legge della Regione Marche del 29 aprile 2011, n. 7, pubblicata sul B.U. Marche n. 41 del 12 maggio 2011 recante "Attuazione della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme comunitarie dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011».

Gli artt. 2, nella parte relativa ai commi 6 e 7 del novellato art. 29 della legge della Regione Marche n. 4/1996, e 21 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011 vengono impugnati giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 30.6.2011. di cui si allega estratto conforme al processo verbale.

La legge n. 7/2011 citata si compone di cinquantasei articoli divisi in dieci diversi capi: Capo I. Sportello Unico attività produttive (art. 1); Capo II, Modifiche alla l.r. 4/96, riguardante la "Disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero" (articoli da 2 a 6); Capo III, Modifiche alla l.r. 76/97 riguardante la "Disciplina dell'agricoltura" (articoli da 7 a 8); Capo IV, Modifiche alla l.r. 10/99, "Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali nel settore dello sviluppo economico ed attività produttive del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa" (articolo 9); Capo V, Modifiche alla l.r. 20/03. -Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi di produzione" (articoli da 10 a 24); Capo VI, Modifiche alla l.r. 9/06, "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" (articoli da 25 a 47); Capo VII, Modifiche alla l.r. 17/07, concernente "Disciplina dell'attività di acconciatore e di estetista" (articoli da 48 a 52); Capo VIII, Modifica alla l.r. 18/09, "Assestamento del bilancio 2009" (articolo 53); Capo IX, Disposizioni in materia di utilizzo delle risorse europee e revoca dei contributi alle imprese (articoli da 54 a 55); Capo X, Disposizioni Transitorie e finali (articolo 56).

L'art. 2 della predetta legge regionale n. 7/2001, rubricato «Sostituzione dell'art. 29 della Lr. 4/1996», così dispone:



«Capo II — 1. L'articolo 29 della legge regionale 23 gennaio 1996, n. 4 (Disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero), è sostituito dal seguente: «Art. 29 (Maestri di sci di altre Regioni e altri Stati). — 1. I maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni o Province autonome che intendono esercitare stabilmente la professione nel territorio regionale richiedono l'iscrizione nell'albo professionale della Regione.

2. Il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione, previa verifica che il richiedente risulti già iscritto nell'albo professionale della Regione o della Provincia autonoma di provenienza.

3. Il Collegio regionale dei maestri di sci provvede a cancellare dall'albo i nominativi di coloro che hanno trasferito l'iscrizione nell'albo di altra Regione o Provincia autonoma.

4. I maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni o Province autonome che intendono esercitare temporaneamente la professione nel territorio regionale, anche in forma saltuaria, devono comunicare preventivamente tale scelta al Collegio regionale dei maestri di sci, indicando contestualmente le località sciistiche e il periodo di attività nei quali intendono esercitare.

5. Ai cittadini comunitari che intendono esercitare, stabilmente o temporaneamente nel territorio regionale, anche in forma saltuaria, la professione di maestro di sci, si applicano le disposizioni di cui al d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania).

6. Fuori dai casi di cui al comma 5 e nel rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), i maestri di sci stranieri non iscritti in albi professionali italiani che intendono esercitare temporaneamente, anche in forma saltuaria, nel territorio regionale devono richiedere preventivamente il nulla osta al Collegio regionale dei maestri di sci. Qualora i maestri di sci stranieri non iscritti in albi professionali italiani intendano esercitare stabilmente nel territorio regionale, devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale della Regione.

7. Il nulla osta o l'iscrizione di cui al comma 6, sono concessi subordinatamente al riconoscimento da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa col Collegio nazionale dei maestri di sci, dell'equivalenza del titolo rilasciato nello Stato di provenienza e della reciprocità di trattamento.»

L'art. 21 della legge regionale n. 7/2011, rubricato “ Sostituzione dell'art. 34 della l.r. 20/2003”, a sua volta così dispone:

«1. L'articolo 34 della l.r. 20/2003 è sostituito dal seguente: «Art. 34 (Disciplinari di produzione e marchio di origine e qualità).

1. Per ognuna delle lavorazioni dell'artigianato artistico, tradizionale e tipico individuate ai sensi dell'articolo 33, comma 2, la Giunta regionale approva appositi disciplinari di produzione, che descrivono e definiscono sia i materiali impiegati sia le particolarità delle tecniche produttive, nonché qualunque altro elemento atto a caratterizzare le lavorazioni considerate.

2. Le deliberazioni di cui al comma 1 sono adottate su proposta di apposite commissioni, nominate dalla Giunta regionale medesima. Ai componenti delle commissioni spettano le indennità e i rimborsi spese di cui all'articolo 30, comma 3.

3. Le imprese artigiane che svolgono la propria attività secondo i disciplinari di cui al comma 1 e risultano iscritte alla sezione di cui all'articolo 28, comma lettera b), hanno diritto di avvalersi del marchio di origine e di qualità denominato “Marche Eccellenza Artigiana (MEA)”.

4. La Giunta regionale, sentita la CRA, definisce la forma e le caratteristiche tecniche ed estetiche del marchio di origine e qualità di cui al comma 3.

5. La Giunta regionale promuove il marchio d'origine e qualità con le modalità individuate nelle disposizioni annuali di attuazione di cui all'articolo 4.

6. La Giunta regionale vigila sull'applicazione dei disciplinari di cui al comma 1 e sull'uso del marchio di cui al comma 4, adottando, previa diffida, i necessari provvedimenti per il ripristino della corretta gestione degli stessi.

7. È vietata l'apposizione del marchio su prodotti finiti acquistati da soggetti terzi».

L'art. 2, nella parte in cui inserisce i commi 6 e 7 del novellato art. 29 della legge della Regione Marche n. 4/1996, e l'art. 21, che sostituisce l'articolo 34 della legge della Regione Marche n. 20/2003 (la cui censura si premette comportando una violazione degli obblighi comunitari) sono illegittimi per i seguenti



MOTIVI

A) L'art. 21 della legge regionale, concernente il marchio di origine e qualità per i prodotti artigianali marchigiani («MEA - Marche Eccellenza Artigiana») viola gli artt. 117, comma 1, e 120, comma 1 della Costituzione.

A1) L'articolo 21 prevede che la Giunta Regionale per ciascuna delle lavorazioni artigianali approvi appositi disciplinari di produzione che descrivano e determinino i materiali impiegati oltre che le tecniche produttive da utilizzare. Le diverse imprese che svolgono tale attività di produzione secondo i dettami stabiliti possono avvalersi del marchio di origine e qualità appositamente creato che individua la provenienza del prodotto con le prescritte qualità dalla Regione Marche (marchio di origine e qualità denominato: «MEA- Marche Eccellenza Artigiana»). La Giunta regionale ha il compito di definire la forma e le caratteristiche estetiche del marchio e vigilare sulla corretta applicazione dei disciplinari.

Ebbene l'art. 21 in esame si pone in netto contrasto con le disposizioni del TFUE in materia di libera circolazione delle merci (articoli da 34 a 36) e, per l'effetto, con l'art. 117, comma 1, che impone al legislatore regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La Corte di Giustizia, più volte pronunciata sulla questione, ha, infatti, da tempo chiarito che la legislazione nazionale che regoli o applichi misure di marcatura di origine, siano i marchi di natura obbligatoria o volontaria, è assolutamente contraria agli obiettivi di mercato interno, poichè la presenza di un marchio può ostacolare la vendita in uno Stato membro di una merce prodotta in un altro Stato membro, ostacolando così gli scambi comunitari ed i benefici del mercato interno.

In particolare, l'art. 21 contrasta con quanto disposto dagli artt. 34 e 35 del TFUE che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente, integrando l'istituzione di un marchio di qualità da parte di uno Stato o di una Regione una «misura ad effetto equivalente» contraria al disposto delle richiamate norme comunitarie.

Se gli Stati membri stessi, od al loro interno le Regioni, sostengono una etichetta di qualità ed origine, come chiarito dalla Corte di Giustizia, tale attività ha, infatti, potenzialmente degli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri poiché mira a promuovere ed a privilegiare la commercializzazione di prodotti realizzati in taluni paesi o regioni inducendo i consumatori ad acquistare tali prodotti anziché quelli importati o di provenienza da altri Stati membri o Regioni.

Quando titolare del marchio collettivo è un soggetto privato, qualunque siano le regole previste dal relativo disciplinare (ivi comprese le regole sull'origine dei prodotti), non sussistono implicazioni rispetto ai principi comunitari. La situazione è invece diversa qualora titolare del marchio sia un ente pubblico, come nel caso di specie. Per la Corte di Giustizia è, invero, incompatibile con il mercato unico, proprio in base agli artt. 34 e 35 del Trattato, la presunzione di qualità legata alla localizzazione nel territorio nazionale o regionale di tutto o di parte del processo produttivo, la quale per ciò stesso limita o svantaggia un processo produttivo le cui fasi si svolgano in tutto o in parte in altri Stati membri (a tale principio fanno eccezione unicamente le regole relative alle denominazioni di origine e alle indicazioni di provenienza; DOP, IGP).

Nel caso di specie non v'è dubbio che il marchio «MEA- Marche eccellenza Artigiana», deve essere considerato un marchio di qualità con la precisa funzione di indicare anche l'origine del prodotto (la stessa legge lo definisce «marchio di origine e qualità»), facendo così discendere dall'origine marchigiana caratteristiche di migliore qualità proprio per promuovere la vendita dei prodotti artigianali della regione.

Né rileva il fatto che detto marchio è attribuito su base volontaria ai prodotti artigianali realizzati nella regione Marche, che rispettano appositi disciplinari di produzione. Il carattere volontario del marchio per la Corte di Giustizia è, infatti, del tutto irrilevante in quanto, comunque, potenzialmente lesivo per la libera circolazione delle merci.

Nei sensi sopra riportati si è, come detto, espressa la Corte di Giustizia presso l'Unione europea.

Segnatamente con decisione del 5 novembre 2002 (causa C-325/00) la Corte ha - in caso analogo al presente - censurato la Repubblica Federale di Germania, per aver violato l'art. 30 del Trattato (ora art. 28) con la concessione del marchio di qualità «Markenqualität aus deutschen Landen» (qualità di marca della campagna tedesca) sottolineando che la provenienza tedesca dei prodotti interessati «può indurre i consumatori ad acquistare i prodotti che portano il marchio (...) escludendo i prodotti importati». Nella sentenza, la Corte ha ritenuto che un sistema di marcatura, seppure facoltativo, nel momento in cui esso è imputabile ad un ente pubblico può avere effetti potenzialmente restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri ed, in conseguenza, sulla concorrenza nel mercato interno. Questo perché l'uso del marchio « favorisce o è atto a favorire lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene».



In senso conforme giova ricordare anche la decisione della Corte di Giustizia del 7 maggio 1997, cause riunite da C-321-94 a C-324-94, Pistre e altri, che relativamente all'utilizzazione della denominazione "prodotti della montagna francese", ha affermato l'assimilabilità di tale segno ad una indicazione di provenienza e, in quanto tale, operante come un marchio di qualità diretto a promuovere i prodotti delle zone montane. Ad avviso della Corte, l'uso della dicitura "montagna" accompagnata da aggettivazioni nazionali, ha carattere discriminatorio nei confronti dei prodotti importati dagli altri Stati membri, se riservata ai soli prodotti nazionali, ed elaborati a partire da materie prime nazionali, ed è perciò incompatibile con l'art. 34 del Trattato.

Ancora in materia di marchi regionali, con decisione 6 marzo 2003 (causa C6/02) la Corte ha affermato la responsabilità della Repubblica Francese, la quale "non avendo posto fine, entro il termine fissato nel parere motivato, alla protezione giuridica nazionale concessa alla denominazione «Salaisons d'Auvergne» nonché ai marchi regionali «Savoie», «Franche-Comté», «Corse», «Midi-Pyrénées», «Normandie», «Nord-Pas-de-Calais», «Ardennes de France», «Limousin», «Languedoc-Roussillon» e «Lorraine» (...) è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 34 CEE».

Né tornando alla fattispecie - può fondatamente sostenersi che il marchio -MEA" rappresenti una semplice indicazione di "regioni o luoghi" e rientri, pertanto, nella deroga di cui all'art. 36 del TFUE relativa alla tutela della proprietà industriale e commerciale.

La norma regionale in esame, infatti, non rientra in tale ambito poichè l'art. 21 istituisce un vero e proprio marchio di qualità dove l'indicazione dell'origine intende garantire non solo la provenienza geografica, ma anche che la produzione è stata realizzata secondo requisiti di qualità fissati in un atto predisposto dalla regione medesima. Nelle denominazioni di origine, marchi di qualità regolamentati, la provenienza di un prodotto, generalmente agro-alimentare, da un determinato territorio ne condiziona i caratteri e garantisce la presenza di alcune qualità in virtù di fattori sia naturali che umani. In sostanza, il presupposto della tutela riconosciuta alla denominazione di origine è sempre l'esistenza di un collegamento dimostrabile tra una determinata caratteristica di un particolare prodotto e un determinato, delimitato, luogo di produzione. Ed allora, proprio sulla base di queste premesse, la tutela prevista dalla regione non appare giustificata, facendo riferimento, come zona di origine, a tutto il territorio regionale e, come tipologia, indistintamente a tutti i prodotti dell'artigianato che rispettano un determinato disciplinare di produzione.

Per quanto concerne, infine, l'Italia, è bene ricordare che la Commissione europea ha, in passato, contestato l'esistenza di marchi di qualità regionali, dando avvio ad una procedura di infrazione relativamente al marchio di qualità della Regione Sicilia (istituito con la legge regionale n. 14/1966) ed a quello della regione Abruzzo (istituito con la legge regionale n. 31/1982). A parere della Commissione, tali marchi, attribuibili soltanto ai prodotti trasformati o preparati all'interno delle rispettive regioni e realizzati secondo un disciplinare di produzione vincolante, ricollegavano la qualità dei prodotti esplicitamente alla loro origine, abruzzese o siciliana, ingenerando nel consumatore l'impressione che i prodotti provenienti da quelle regioni fossero di qualità superiore rispetto agli altri ed inducendolo ad acquistare quei prodotti piuttosto che quelli provenienti da altri Stati membri, in tal modo ostacolando gli scambi intracomunitari. Convenuta l'Italia davanti alla Corte di Giustizia (causa C- 430/02), la causa è stata cancellata dal ruolo solo in seguito all'abrogazione da parte delle Regioni delle disposizioni contestate.

Alla luce di quanto considerato è da ritenere, dunque, che l'art. 21 citato violi l'art. 117, comma 1, non rispettando i vincoli posti dall'ordinamento comunitario.

A2) Parimenti sussiste la violazione dell'art. 120, 1° comma, della Costituzione.

Soccorrono in proposito le medesime considerazioni che si sono sopra espresse in relazione alla violazione della disciplina comunitaria.

Così come l'istituzione del marchio MEA vale ad ostacolare il libero scambio delle merci in seno al mercato comunitario interno violando le rammentate disposizioni comunitarie altrettanto la predetta istituzione produce all'interno del mercato nazionale violando il libero scambio delle merci tra le varie Regioni, tutelato dall'art. 120 Cost.

I consumatori attratti da un particolare marchio legato ad una specifica Regione, nella specie alla Regione Marche, sono inevitabilmente portati ad escludere i prodotti da esso non contrassegnati e che provengono da altre Regioni pregiudicando, per l'effetto, la circolazione delle merci.

Un sistema di marcatura, seppure facoltativo, - si ribadisce - nel momento in cui è imputabile ad un ente pubblico può avere effetti potenzialmente restrittivi sulla libera circolazione delle merci perché l'uso del marchio favorisce o è atto a favorire lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene.

Alla luce di quanto considerato è da ritenere, dunque, che l'art. 21 citato violi anche l'art. 120, comma 1, Cost. poichè ostacola la libera circolazione delle cose tra le Regioni.



B) L'art. 2 della legge regionale, nella parte in cui inserisce i commi 6 e 7 del novellato articolo 29 della legge regionale n. 4/1996, concernente la disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero, viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

I commi 6 e 7 del novellato articolo 29 della legge regionale n. 4/96 prevedono il possesso di specifici requisiti di cui devono essere in possesso i cittadini non comunitari che intendono esercitare, saltuariamente o stabilmente, la professione di maestro di sci nel territorio regionale.

Segnatamente i cittadini non comunitari che intendono esercitare temporaneamente, anche in forma saltuaria, la professione di maestro di sci nel territorio regionale devono richiedere preventivamente il nulla osta al Collegio regionale dei maestri di sci. Qualora, inoltre, i maestri di sci stranieri non iscritti in albi professionali italiani intendano esercitare la professione stabilmente nel territorio regionale, devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale della Regione medesima.

Sia il nulla osta che l'iscrizione predetti, sono, inoltre, concessi subordinatamente al riconoscimento da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa col Collegio nazionale dei maestri di sci, dell'equivalenza del titolo rilasciato nello Stato di provenienza e della reciprocità di trattamento.

Ebbene, tali disposizioni contrastano con l'art. 117, comma 3, della Costituzione poiché violano il principio fondamentale che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle attività professionali.

In proposito, codesta Corte ha ripetutamente affermato che l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza dello Stato risolvendosi in una indebita ingerenza in un campo, quale quello della disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio di una professione, costituente principio fondamentale della materia delle professioni e quindi di competenza dello statale (*ex pluribus* sentenze 153 del 2006 e 57 del 2007; sentenza n. 222 del 2008 nella quale si chiarisce l'ampiezza della materia delle "professioni" e la *ratio* del riparto di competenze legislative: "l'attribuzione della materia delle "professioni" allo Stato prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario").

Del resto, proprio in conformità alla lettura dell'art. 117 Cost. offerta da codesta Corte, il riconoscimento di titoli professionali posseduti dai cittadini non appartenenti agli Stati membri è disciplinato dalla normativa statale prevista dall'art. 49 del d.P.R. n. 394/1999, che individua nell'Autorità statale vigilante - nella specie l'Ufficio per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - l'organo nazionale all'uopo competente.

Si ritiene, quindi, che esorbiti dalla competenza legislativa regionale la disciplina dei requisiti per l'esercizio della professione di maestro di sci prevista dall'art. 29, commi 6 e 7 della legge regionale Marche n. 4/1996, come novellato dalla legge regionale Marche n. 7/2011 per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

P.Q.M.

Per gli anzidetti motivi si confida che codesta ecc. ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 (nella parte in cui inserisce i novellati commi 6 e 7 dell'art. 29 della legge regionale Marche n. 4/1996) e 21 (che sostituisce l'art. 34 della legge regionale Marche n. 20/2003) della Legge della Regione Marche n. 7 del 2011.

Si allega stralcio conforme della delibera del Consiglio dei ministri del 30 giugno 2011 di autorizzazione a proporre la presente impugnativa.

L'Avvocato dello Stato: VENTURINI



n. 71

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 luglio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Professioni - Norme della Regione Toscana - Attività di panificazione - Previsione che il responsabile dell'attività produttiva sia assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine massimo di sei mesi dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e all'aggiornamento obbligatorio periodico con cadenza quinquennale - Previsione di conseguenti sanzioni pecuniarie per il mancato rispetto degli obblighi - Lamentata previsione di requisiti obbligatori per l'accesso o l'esercizio dell'attività in contrasto con la normativa statale sulla liberalizzazione dell'attività di produzione di pane - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18, artt. 3, commi 2, 3 e 5; 5, commi 3, 4 e 5; e 6, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, art. 4, comma 2, convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato legale domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi n. 12 per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, e delle norme connesse e conseguenti (tra cui l'art. 3, comma 5, l'art. 5, commi 3 - 4 - 5 e l'art. 6, comma 4), della legge della Regione Toscana n. 18 del 6 maggio 2011, pubblicata sul B.U.R. n. 21 del 13 maggio 2011, recante «Norme in materia di panificazione», in relazione all'art. 117, comma 3 della Costituzione, per eccesso dalla competenza legislativa della Regione Toscana e violazione di quella statale concorrente in tema di disciplina delle figure professionali.

In data 13 maggio 2011 la Regione Toscana ha pubblicato sul Bollettino Ufficiale delle Regioni la Legge Regionale n. 18 del 6 maggio 2011, recante «Norme in materia di panificazione», nella quale dapprima si prevede, all'art. 2, primo comma, che «L'apertura di un nuovo panificio, il trasferimento e la trasformazione di panifici già esistenti sono soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di provvedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), al comune competente per territorio, tramite lo sportello unico per le attività produttive (SUAP). La SCIA è corredata anche dall'indicazione del nominativo del responsabile dell'attività produttiva», e al comma 3 della stessa norma che:

«L'indicazione del responsabile dell'attività produttiva è comunicata dal SUAP alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) competente per territorio, ai fini dell'annotazione nel registro delle imprese».

Successivamente si dispone, all'art. 3, 2° c., che:

«Il responsabile dell'attività produttiva è assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine massimo di sei mesi dalla segnalazione di cui all'art. 2, comma 1. Nello stesso termine l'impresa titolare dell'attività di panificazione deve garantire la formazione obbligatoria del responsabile»;

al 3°c. della stessa norma si dispone che:

«Non è tenuto alla frequenza del corso di formazione obbligatoria di cui al comma 2, il responsabile dell'attività produttiva che risulta in possesso di uno dei seguenti requisiti:

a) diploma di istruzione secondaria superiore tecnico professionale di durata quinquennale in materie di panificazione;



b) diploma di qualifica di istruzione professionale in materie attinenti l'attività di panificazione conseguito nel sistema d'istruzione professionale, integrato da un periodo di attività lavorativa di panificazione di almeno un anno presso imprese del settore;

c) attestato di qualifica attinente l'attività di panificazione conseguito a seguito di un corso di formazione professionale, integrato da un periodo di attività lavorativa di panificazione della durata di almeno un anno svolta presso imprese del settore;

d) aver prestato attività lavorativa, per un periodo non inferiore a tre anni nell'ultimo quinquennio, relativa all'attività di panificazione presso imprese del settore, in qualità di titolare o di socio lavoratore, anche di cooperativa, di dipendente o di collaboratore familiare addetto alla panificazione. Tale attività deve essere accertata presso l'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), il centro per l'impiego o la CCIAA competenti per territorio;

e) qualifica professionale ai fini contrattuali conseguita a seguito del rapporto di apprendistato”;

e al comma 5 della stessa norma si dispone che “Coloro che svolgono l'attività di responsabile dell'attività produttiva, compresi i soggetti di cui al comma 3, partecipano periodicamente, con cadenza quinquennale, ad attività di aggiornamento professionale della durata minima di venti ore”.

Infine, all'art. 6, 4°c. si dispone che:

«I responsabili dell'attività produttiva che alla data di entrata in vigore della presente legge hanno svolto nei cinque anni precedenti attività di pianificazione per un periodo inferiore a tre anni ma superiore a dodici mesi sono tenuti alla formazione obbligatoria entro il termine massimo di dodici mesi dalla definizione dei corsi; il percorso formativo è ridotto rispetto a quello previsto per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 2».

A presidio di tali disposizioni si stabilisce poi, all'art. 5, una serie di sanzioni, tra le quali quella, prevista dal 3° comma, per cui «il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'obbligo formativo di cui all'art. 3, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.000,00 ad un massimo di euro 10.000,00. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva»;

quella prevista dal 4° comma, per cui:

«Il responsabile dell'attività produttiva di cui all'articolo 6, comma 4, che non ottempera all'obbligo formativo previsto, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.000,00 ad un massimo di euro 10.000,00. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva”;

e quella prevista dal 5° comma, per cui: «Il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'aggiornamento professionale di cui all'articolo 3, comma 5, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo ai euro 1.000,00 ad un massimo di euro 5.000,00.».

Si ritiene che le predette disposizioni eccedano la competenza legislativa della Regione Toscana, come individuata dall'art. 117 Cost., per i seguenti

MOTIVI

Come si è esposto, le norme sopra riportate prevedono (art. 3, cc. 2 e 3 e 5 nonché art. 6 comma 4) che il responsabile dell'attività produttiva sia assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine massimo di sei mesi dalla segnalazione di cui all'art. 2, comma 1 (ovvero entro quello di 12 mesi dalla definizione dei corsi per l'ipotesi di cui all'art. 6 comma 4) e all'aggiornamento obbligatorio periodico con cadenza quinquennale. Il mancato rispetto di tali obblighi formativo e di aggiornamento — sia da parte del responsabile dell'attività produttiva che da parte dell'azienda — è soggetto alle sanzioni pecuniarie di cui all'art. 5, commi 3, 4 e 5 della stessa legge regionale.



Tali disposizioni contrastano con la normativa statale, in particolare con l'art. 4, secondo comma, del D.L. n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, rubricato «disposizioni urgenti per la liberalizzazione dell'attività di produzione di pane», il quale, nel disciplinare la figura del responsabile dell'attività produttiva, non prevede l'obbligo di alcun requisito, ma solamente la necessità dell'indicazione del nominativo dello stesso contestualmente alla segnalazione certificata di inizio attività.

In tal modo, la legge regionale viola l'art. 117, terzo comma Cost., il quale riserva allo Stato, nell'ambito della competenza legislativa concorrente, l'individuazione delle figure professionali con relativi profili ed ordinamenti didattici, nonché la disciplina dei titoli di abilitazione all'esercizio professionale, determinando, così, una situazione di disparità di trattamento sul territorio nazionale.

Anche Codesta Consulta ha affermato, in numerose sentenze, che l'individuazione delle figure professionali è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, cui spetta il potere di determinare i tratti della disciplina che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario, rientrando invece nella competenza regionale la regolamentazione di dettaglio dei soli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, finalizzata a dar vita a discipline diversificate che si innestino nel tronco dell'assetto unitario espresso a livello di principi fondamentali.

Tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, ed infatti la previsione di requisiti obbligatori per l'accesso ad un'attività - ovvero per il suo esercizio - ha «una funzione individuatrice della professione», come tale preclusa alla competenza regionale (Cfr: sentenze nn. 153/06, 423/2006, 424/2006, 179/2008 e 222/2008).

In particolare, nella sentenza n. 153/06 Codesta Consulta ha affermato che anche la mera indicazione, da parte della legge regionale, di specifici requisiti per l'esercizio di una professione, pur ove in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza dello Stato, risolvendosi in un'indebita ingerenza in un settore, quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione, costituente principio fondamentale della materia: nella specie, ciò sembra valere a maggior ragione in quanto la normativa statale nessun requisito dispone, e quindi non vi è neppure una parziale coincidenza con essa.

Pertanto la legge in esame, nel prevedere l'obbligo di formazione e aggiornamento professionale ai fini dell'esercizio della funzione di responsabile dell'attività produttiva, eccede dalle proprie competenze in violazione del limite imposto dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione in materia di professioni.

Per tali motivi si promuove la presente impugnazione dinanzi a Codesta Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri conclude affinché codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale relativa alle norme in epigrafe e per l'effetto, dichiarare l'incostituzionalità delle predette norme per eccesso dalla competenza legislativa della Regione Toscana.

Roma, addì 8 luglio 2011

L'Avvocato dello Stato: MELILLO



N. 188

Ordinanza del 26 ottobre 2010 emessa dal Tribunale di Brindisi sezione distaccata di Francavilla Fontana nel procedimento civile promosso da Loparco Michele in proprio e n.q. di socio dell'Azienda Agrituristica Tredicina s.s. contro la Direzione provinciale del lavoro di Brindisi

Lavoro - Ricorso amministrativo al Comitato regionale avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali ed assistenziali aventi ad oggetto la sussistenza e la qualificazione dei rapporti di lavoro - Previsione della sospensione anziché dell'interruzione del termine per il ricorso in opposizione innanzi al tribunale competente in caso di esito sfavorevole del ricorso amministrativo - Violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza - Eccesso di delega - Lesione del principio della tutela giurisdizionale.

- Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, art. 17, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 76, 113 e 77, in relazione all'art. 8, comma 2, lett. d), della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado iscritta al R.G.C. n. 1226/2009, riservata ai sensi dell'art. 186 c.p.c. all'udienza del 14 ottobre 2010, tra le parti: Loparco Michele, in proprio ed in qualità di socio della società semplice Azienda Agrituristica Tredicina, elettivamente domiciliati in Francavilla Fontana, Via 4 Novembre n. 16, presso lo studio dell'avv. Gabriele Di Noi, che li rappresenta e difende giusta procura rilasciata a margine del ricorso, opponente e Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro di Brindisi, in persona del Direttore *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Brindisi, via Appia n. 51 presso il predetto ufficio, rappresentata e difesa dalla dott.ssa Ester Maria Tosches, funzionario delegato ai sensi dell'art. 23, comma 4, legge 24 novembre 1981, n. 689, resistente.

Il Giudice, rilevato che con ricorso depositato in data 2 dicembre 2009 gli odierni ricorrenti hanno proposto opposizione avverso le ordinanze ingiunzione nn. 68/09 e 68/09-*bis* emesse per l'importo di euro 1.968,00 ciascuna dalla D.P.L. di Brindisi in data 11 giugno 2009 e notificate in data 12 giugno 2009 per la violazione da parte del Loparco e della società obbligata solidale degli artt. 9-*bis*, comma 2, legge n. 608/1996; 4-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 181/2000; 14, comma 2, d.lgs. n. 38/2000; 1, legge n. 4/1953. A supporto dell'opposizione hanno dedotto l'insufficienza delle prove addotte a sostegno della propria responsabilità da parte dell'Amministrazione, fondandosi le stesse unicamente sulle dichiarazioni delle due pretese dipendenti la cui assunzione non sarebbe avvenuta nel rispetto delle citate normative di settore;

Rilevato ancora che la Direzione Provinciale del Lavoro di Brindisi si è costituita nel giudizio eccependo in via preliminare l'inammissibilità dell'opposizione poiché tardiva, in quanto:

anteriormente ad essa è stato proposto in data 3 luglio 2009 dagli ingiunti lo speciale ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, che lo ha respinto con decisione notificata ai ricorrenti in data 6 novembre 2009;

poiché la summenzionata norma processuale, al comma 3, prevede che la proposizione del ricorso al Comitato sospende, tra gli altri, i termini di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, tale termine nel caso di specie avrebbe cominciato a decorrere il 12 giugno 2009, si sarebbe bloccato il 3 luglio 2009 ed avrebbe ripreso il suo corso per la parte residua (9 giorni) a partire dal 6 novembre 2009, con la conseguenza che la presente opposizione giurisdizionale avrebbe dovuto essere proposta entro e non oltre il 15 novembre 2009, mentre invece il ricorso è stato depositato nella cancelleria di questo Ufficio in data 2 dicembre 2009;

Atteso che la difesa degli opposenti nelle note autorizzate depositate il 28 settembre 2010 ha replicato a tale eccezione sostenendo che, laddove si volesse accedere all'interpretazione fornita dall'amministrazione resistente, la norma di cui al comma 3 dell'art. 17 sarebbe costituzionalmente illegittima andando a limitare ingiustificatamente il diritto di difesa contro gli atti della pubblica amministrazione garantito dall'art. 113 Cost., ed inoltre perché violerebbe il principio di uguaglianza in rapporto con l'art. 16 del medesimo decreto legislativo;



O S S E R V A

In primo luogo, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa degli opposenti può considerarsi senza dubbio rilevante ai fini della decisione del giudizio, dal momento che l'espreso riferimento, da parte del legislatore delegato, all'istituto della sospensione dei termini per proporre ricorso in luogo della interruzione comporta, come logica conseguenza (desumibile a livello sistematico dalla semplice lettura degli artt. 2941 e 2945 cod. civ. sui termini di prescrizione dei diritti nonché degli artt. 159 e 160 cod. pen. per i termini di prescrizione dei reati) che alla luce dell'attuale art. 17, comma 3 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 e senza sollevare l'incidente di costituzionalità la presente opposizione andrebbe in effetti dichiarata inammissibile «in limine litis» perché tardivamente proposta.

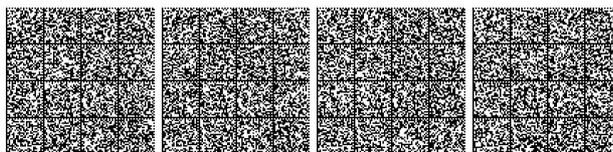
In secondo luogo, la questione ad avviso di questo Giudicante si presenta altresì non manifestamente infondata, venendo l'attuale formulazione dell'art. 17, comma 3 ad involgere ben 3 profili di possibile lesione di norme costituzionali:

1. — Articolo 3 della Costituzione, in relazione al principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

Il decreto legislativo in questione, recante «Razionalizzazione delle funzioni Ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30», ha introdotto una nuova duplice fattispecie di ricorso amministrativo avverso le ordinanze-ingiunzione per violazioni di norme in materia di lavoro, da intendersi sempre alternativo (principio del c.d. doppio binario) rispetto all'ordinaria opposizione giurisdizionale a norma dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Segnatamente, laddove ci si voglia opporre in linea generale ad una ordinanza ingiunzione emessa da una Direzione Provinciale del Lavoro il ricorso va proposto (art. 16) dinanzi alla competente Direzione Regionale del Lavoro entro 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza, mentre laddove si voglia contestare la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro il ricorso andrà proposto nel medesimo termine dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro istituito ed operante presso ogni Direzione Regionale, a norma del successivo art. 17. Tuttavia, mentre in relazione alla prima procedura l'art. 16 al comma 3 prevede che «Il termine di cui all'articolo 22 della citata legge n. 689 del 1981, decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione [60 giorni]», lasciando dunque intendere che il termine di 30 giorni per proporre opposizione dinanzi al Tribunale comincia integralmente a decorrere dal momento finale del procedimento amministrativo, con riferimento alla seconda l'art. 17 al comma 3 in maniera inequivocabile prevede che «Il ricorso sospende i termini, di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali» e ciò non può che comportare la conseguenza che per poter proporre opposizione dinanzi al Tribunale il soggetto ingiunto disporrà solo della parte di termine che residua dopo aver detratto quella decorsa tra la notifica dell'ordinanza e la proposizione del ricorso al Comitato regionale. Orbene, con specifico riguardo al termine di cui all'art. 22, appare evidente l'irragionevole disparità del trattamento processuale in presenza di situazioni assolutamente analoghe (sui principi di uguaglianza e ragionevolezza, che nella decennale giurisprudenza della Corte costituzionale si sono ormai atteggiati quali principi di struttura in grado di condizionare ogni fonte normativa oltre che come garanzia di puntuali situazioni giuridiche soggettive, per brevità si richiamano solo le storiche decisioni n. 15 del 1960 e n. 10 del 1980), disciplinate dalla medesima legge ed introdotte con la medesima «ratio», con l'unica differenza costituita dall'organo innanzi al quale proporre il ricorso amministrativo, in quanto il Comitato regionale ha una composizione più ampia (facendone parte il direttore della Direzione regionale del lavoro, che lo presiede, il Direttore regionale dell'INPS ed il Direttore regionale dell'INAIL) presumibilmente a causa della maggiore ampiezza del «*thema decidendum*», vertente anche sull'esistenza o la qualificazione di rapporti di lavoro. Anzi, laddove il legislatore delegato avesse davvero voluto differenziare la disciplina processuale, avrebbe dovuto introdurre la previsione di maggior favore (ovvero quella che riassegna l'intero termine di 30 giorni per proporre opposizione dinanzi al Tribunale) proprio in relazione alla fattispecie del ricorso dinanzi al Comitato regionale — che oltretutto dispone anche di un termine più ampio (90 giorni anziché 60) per decidere il ricorso — e non viceversa come invece è accaduto, e ciò rende forse ancor più palese l'irragionevolezza della disciplina.

2. — Articolo 113, comma 2, della Costituzione in relazione alla limitazione della tutela giurisdizionale contro atti sanzionatori della pubblica amministrazione.

In proposito, oltre alle argomentazioni sopra esposte, è opportuno evidenziare che, siccome il termine per proporre il ricorso al Comitato regionale e quello per proporre l'opposizione dinanzi al Tribunale hanno la medesima ampiezza (30 giorni), alla luce dell'attuale regime normativo si verifica nella pratica la assai svantaggiosa situazione per cui, a partire dal momento della notifica dell'ordinanza ingiunzione, i due termini cominciano a decorrere entrambi, e tuttavia la «porzione» utilizzata per predisporre il ricorso amministrativo va a discapito anche di una parte del termine per proporre la futura opposizione giurisdizionale (alla quale il soggetto ingiunto senza dubbio non ha dedicato quel lasso



di tempo, essendo oltretutto in tale momento l'opposizione al Tribunale una mera eventualità) che risulterà pertanto irrimediabilmente compresso. A conferma di questa concreta e paradossale limitazione della tutela giurisdizionale avverso un atto della pubblica amministrazione peraltro di natura sanzionatoria, può prospettarsi il caso limite in cui il ricorso al Comitato regionale venga proposto ritualmente dopo 29 giorni dalla notifica dall'ordinanza ingiunzione, ed in caso di esito sfavorevole al soggetto ingiunto rimanga un solo giorno libero per proporre ricorso in opposizione innanzi al Tribunale competente.

3. — Articoli 76 e 77 della Costituzione per eccesso di delega in relazione all'art. 8, comma 2 lettera *d*) della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

Il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, è stato emanato dal Governo in virtù della delega contenuta nell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (c.d. «legge Biagi») che, al comma 2 lettera *d*) imponeva al Governo, quali principi e criteri direttivi da rispettare nella legiferazione, la «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro». La norma che si intende sottoporre allo scrutinio di costituzionalità non pare tuttavia aver pienamente rispettato tali criteri direttivi ed in relazione al ricorso dinanzi al Comitato regionale i principi dell'alternatività e del c.d. «doppio binario» tra tutela in sede amministrativa e tutela in sede giurisdizionale non sono stati concretamente attuati, se è vero che la drastica riduzione del termine ex art. 22 legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di esito infausto del procedimento dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro può ben costituire un serio deterrente all'utilizzo di tale innovativo ricorso amministrativo, la cui introduzione rischierebbe nella prassi di essere vanificata preferendo i soggetti ingiunti ricorrere direttamente dinanzi al competente Tribunale in modo da avere a disposizione l'integrale termine di 30 giorni. È appena il caso di ricordare che la Corte costituzionale si è espressa in più occasioni a favore della sindacabilità di una legge delegata, già a partire dalla nota sentenza n. 3 del 1957.

Delle discrasie fino a qui evidenziate pare peraltro essersi in qualche misura avveduto lo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che nella circolare n. 24 del 24 giugno 2004, avente ad oggetto «D.lgs. n. 124 del 23 aprile 2004. Chiarimenti e indicazioni operative», alla pag. 14 commentando proprio la disposizione in questione ha così concluso: «Si precisa che il ricorso interrompe i termini di cui agli artt. 14, 18 e 22 della legge n. 689/1981 e quelli previsti dalla normativa vigente per i ricorsi giurisdizionali nei confronti dei verbali degli Istituti previdenziali.»

Tale pur autorevole interpretazione da parte di un organo amministrativo non può essere tuttavia pienamente idonea a svilire la portata letterale della norma primaria in oggetto, che si ritiene dunque opportuno sottoporre al vaglio della Corte costituzionale nei termini e per i motivi esposti, con contestuale sospensione del giudizio che non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento iscritto al R.G.C. n. 1226/2009 alla Corte costituzionale affinché si pronunzi sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, nella parte in cui dispone la sospensione anziché l'interruzione del termine di cui all'art. 22 legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro;

per l'effetto, sospende il procedimento in corso e dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Francavilla Fontana, 26 ottobre 2010

Il giudice: MARSEGLIA



N. 189

*Ordinanza del 28 ottobre 2010 emessa dal Giudice di pace di Lentini
nel procedimento penale a carico di Gor Omorouyo*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di offensività - Disparità di trattamento rispetto alle analoghe condotte poste in essere dai destinatari dei provvedimenti di respingimento disposti dalla polizia di frontiera e dal questore (ai sensi, rispettivamente, del comma 1 e del comma 2 dell'art. 10 del d.lgs. n. 286 del 1998) - Disparità di trattamento rispetto alla fattispecie analoga di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis* (aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94) e 16, comma 1 (come modificato dall'art. 1, comma 16, lett. *b*), della legge 15 luglio 2009, n. 94); decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 13, 25 e 27.

IL TRIBUNALE

I Pubblici Ministeri, letti gli atti del procedimento a carico di ..., imputat.. in ordine al reato di cui all'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998, commesso/accertato in ... in data ..., osservano

Premessa in fatto

In data ..., il/la cittadin.. extracomunitari.. ... veniva deferit.. all'A.G. per aver commesso il reato di cui all'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998, per essersi introdott../intrattenut.. illegalmente nel territorio nazionale in violazione della normativa in materia di immigrazione e soggiorno degli stranieri.

In data ..., il/la predett.. cittadin.. extracomunitari.. veniva presentat.. davanti al Giudice di pace di ... per la celebrazione del giudizio.

Con la presente memoria si intendono evidenziare diversi profili di illegittimità costituzionale della norma prima citata — nella quale viene sanzionato il reato di «ingresso e soggiorno, illegale nello Stato» —, da ritenersi rilevanti nel caso di specie per i motivi che di seguito si preciseranno.

Breve analisi del testo dell'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998.

La legge n. 94/2009 ha introdotto nel cono del d.lgs. n. 286/1998 l'art. 10-*bis*, che prevede il reato di «ingresso e soggiorno illegale nello Stato», stabilendo, al comma 1, che:

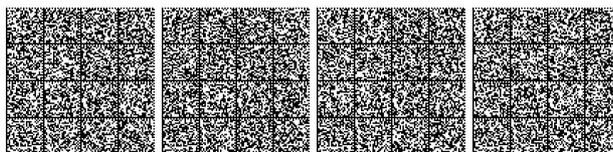
«Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro».

La norma richiamata prevede, dunque, una fattispecie di reato di tipo contravvenzionale, descrivendo due condotte alternative (ingresso o trattenimento nel territorio italiano) commesse in violazione delle disposizioni contenute nello stesso decreto legislativo n. 286/1998 ovvero nell'art. 1 della legge n. 68/2008, che disciplina i soggiorni di breve durata degli stranieri «per visite, affari, turismo e studio».

Considerato che l'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 286/1998 stabilisce che lo stesso decreto si applica solo ai cittadini extracomunitari e agli apolidi, il reato di cui all'art. 10-*bis* può essere commesso solo da parte di queste due categorie di persone (con esclusione, dunque, dei cittadini comunitari, che pure sarebbero ricompresi nel concetto più ampio di «stranieri»).

Si tratta, pertanto, di un reato proprio, riferibile ad una precisa categoria di soggetti attivi.

Le due alternative condotte incriminate dall'art. 10-*bis*, inoltre, fanno capo a due distinte categorie di reato: l'ingresso è, infatti, reato istantaneo, che si consuma con l'introduzione dello straniero nel territorio nazionale; il trattenimento invece, reato permanente.



Il comma 2 dell'art. 10-*bis* cit. prevede un'eccezione che limita l'ambito di applicabilità della norma, stabilendo che: «Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento sensi dell'art. 10, comma 1».

A sua volta, l'art. 10-*bis*, comma del d.lgs. n. 286/1998 prevede che: «La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato».

Dunque, la norma di cui all'art. 10-*bis*, comma 1 del T.U. Immigrazione non si applica a coloro che siano stati respinti presso i valichi dalla polizia di frontiera per assenza dei requisiti di ammissione al territorio nazionale.

Il fatto di non essere destinatari di un decreto di respingimento (emesso dalla polizia di frontiera) deve ritenersi, come è stato notato dalla dottrina che ha analizzato in prima battuta le novità introdotte dalla legge n. 94/2009, un elemento negativo del fatto, che incide sulla individuazione e descrizione del fatto tipico sanzionato dalla norma citata. Escludendo, infatti, l'applicabilità della norma incriminatrice ai destinatari del provvedimento di respingimento della polizia di frontiera, nega la configurabilità stessa del reato nell'ipotesi in cui la condotta di cui al comma 1 sia posta in essere da tale categoria di soggetti. Il comma 2, dunque, non introduce una condizione di punibilità (elemento che incide sulla sanzionabilità della condotta e che si pone all'esterno del fatto tipico), ma restringe la portata della norma escludendo la stessa sussistenza della condotta di rilevanza penale.

I commi 4, 5 e 6 dell'art. 10-*bis* regolamentano i rapporti tra procedimento penale e procedura amministrativa di respingimento e di protezione internazionale, sancendo che:

«4. Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi del comma 1 non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'art. 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento di cui all'art. 10, comma 2, all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato.

5. Il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, pronuncia sentenza di non luogo a procedere. Se lo straniero rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto dall'art. 13, comma 14, si applica l'art. 345 del codice di procedura penale.

6. Nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale, di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il procedimento è sospeso. Acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'art. 5, comma 6, del presente testo unico, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere».

Secondo tali disposizioni, il giudice procedente deve, dunque, emettere sentenza di non luogo a procedere nei casi:

in cui acquisisca notizia dell'espulsione o del respingimento;

in cui acquisisca notizia dell'accoglimento, a favore dello straniero, della domanda di protezione internazionale (la mera presentazione della domanda di asilo determina la sospensione del procedimento penale).

Profili di illegittimità costituzionale.

1. — Violazione del principio di offensività (artt. 25, 27 e 13 Cost.).

È ormai riconosciuto, quale fondamentale principio immanente al sistema della legislazione penale, il c.d. principio di offensività (*nullum crimen sine iniuria*), cui viene riconosciuta valenza costituzionale, quale corollario del principio di legalità, ancorché non sia espressamente contemplato da una precisa disposizione della Carta Fondamentale.

Il principio richiamato, infatti, troverebbe il suo fondamento giuridico:

nell'art. 13 Cost., che implicitamente stabilisce che la compressione della libertà personale può avvenire solo in presenza della lesione ad un bene giuridico di pari rango;

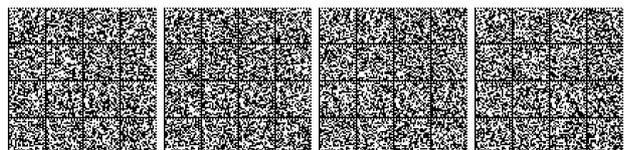
nell'art. 25, comma 2 Cost., che correla la sanzione penale ad un «fatto», ossia ad una condotta materiale e non alla mera disobbedienza di precetti;

nella distinzione tra pene e misure di sicurezza di cui agli artt. 25 e 27 Cost.;

nella funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 Cost.

La giurisprudenza della Suprema Corte riconosce ormai pacificamente la valenza costituzionale di tale principio, anche sulla base di varie pronunce della Consulta, asserendo la necessità, ai fini della sussistenza di condotte di rilevanza penale, e dunque di reati, che in concreto sia ravvisabile una sia pur minima lesione (anche nella forma della messa in pericolo) di beni giuridici meritevoli, di tutela (*cf.* Cass. n. 12210/07 in materia di reati di falso; Cass. 8142/06 in materia di sostanze stupefacenti o Cass. 9216/05 in materia di peculato d'uso).

Il riconoscimento della valenza costituzionale del principio di offensività comporta non soltanto l'esclusione della responsabilità penale quando una condotta, astrattamente riconducibile ad una fattispecie penale, si riveli in concreto



non lesiva del bene giuridico tutelato, ma anche l'inammissibilità (nel senso di incompatibilità con la Carta costituzionale) di norme penali che incrimino comportamenti insuscettibili, anche in astratto, di arrecare lesione ad un bene giuridico meritevole di salvaguardia.

In virtù del principio di offensività, infatti, la sanzione penale non può essere correlata alla mera violazione di precetti o tantomeno ad una condizione soggettiva o ad uno status, ma deve essere posta a tutela di beni giuridici protetti e riconosciuti dall'ordinamento (il principio è implicitamente richiamato nella ordinanza n. 279 del 30 giugno 1999, nella quale la Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di illegittimità costituzionale sollevate in relazione agli artt. 13 e 14 d.lgs. n. 541/1992, mettendo in evidenza che la violazione delle norme sulla consegna dei campioni di medicinali omeopatici non è infrazione formale, ma, condotta in grado di mettere in pericolo l'interesse protetto dalla norma).

La sanzione penale, dunque, non può essere correlata alla mera disobbedienza di precetti di carattere amministrativo, nel caso in cui tale disobbedienza non comporti l'automatica lesione di beni giuridici di per sé meritevoli di tutela.

Ciò premesso, appare di fondamentale rilevanza, ai fini della corretta interpretazione della norma di cui all'art. 10-bis prima citato, nonché ai fini della valutazione della sua compatibilità con i principi della Carta Costituzionale, l'individuazione del bene giuridico che la norma stessa intende tutelare attraverso l'attribuzione del carattere di rilevanza penale alla condotta di ingresso o trattenimento del clandestino sul territorio nazionale.

Con la ormai notissima sentenza n. 5 del 2004, la Corte costituzionale, nell'esaminare alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 14 comma 5-ter del d.lgs. n. 286/1998, aveva tracciato alcuni fondamentali principi in materia di rapporti tra la normativa sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero, in Italia e la Carta Fondamentale.

In particolare, la Corte aveva evidenziato che «la norma incriminatrice, mirando a rendere effettivo il provvedimento di espulsione, persegue l'obiettivo di rimuovere situazioni di illiceità o di pericolo correlate alla presenza dello straniero nel territorio dello Stato», riconoscendo che «rientra nel più generale potere» del legislatore la facoltà «di regolare la materia dell'immigrazione, in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati (cfr. sentenza n. 105 del 2001). Rilevava in proposito la Corte che l'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286 sanziona, in tale ambito, la violazione di un provvedimento che ha «come presupposto, a mente dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, nel caso di espulsione disposta dal Ministro dell'interno; ovvero, la condizione di clandestinità (ingresso nel territorio dello Stato con elusione dei controlli di frontiera), irregolarità (carezza di valido permesso di soggiorno) o pericolosità sociale dello straniero (appartenenza a talune delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575), nel caso di espulsione disposta dal prefetto».

Secondo, dunque, la Corte costituzionale la regolamentazione della materia dell'immigrazione non attiene ad un unico interesse di rilevanza giuridica, ma afferisce ad una molteplicità di interessi pubblici che necessariamente sono connessi all'introduzione ed alla permanenza degli stranieri sul territorio nazionale (che possono andare dall'esigenza di tutela dell'ordine o della sicurezza pubblica fino a quella di far fronte alla pericolosità dello straniero desumibile dall'appartenenza di quest'ultimo ad alcune categorie di soggetti).

La Consulta, tra l'altro, riconosce il potere del legislatore di regolamentare la materia dell'immigrazione anche in funzione di controllo dei flussi migratori (controllo che afferisce in generale all'interesse dell'ordine pubblico), in maniera tale da attuare la selezione e monitoraggio (sia in senso quantitativo che qualitativo, attraverso l'indicazione delle categorie di soggetti esclusi dalle possibilità di ingresso in Italia) degli stranieri che possano avere accesso e permanere nel territorio dello Stato.

Tale regolamentazione, prima dell'entrata in vigore della legge n. 94/2009, è avvenuta attraverso norme di carattere amministrativo, con previsione di meccanismi diretti a favorire l'espulsione dello straniero nel caso in cui lo stesso si introduca o permanga irregolarmente nel territorio dello Stato.

Tali norme erano espressione dell'aspirazione dello Stato a imporre limiti e verifiche all'accesso e alla permanenza dello straniero nel territorio italiano, in maniera tale da verificare se questi avesse determinati requisiti (per es. sul piano morale ovvero delle risorse economiche) per potere vivere all'interno dei confini italiani.

L'art. 10-bis ribalta l'approccio sino ad ora scelto dal legislatore in materia di immigrazione.

Mentre, infatti, in passato, il meccanismo sanzionatorio di tipo penale veniva avviato solo in presenza di un provvedimento dell'autorità amministrativa rimasto inottemperato (come nel caso dell'art. 14, comma 5-ter), dunque in una fase avanzata rispetto al verificarsi della mera condizione di irregolarità (per es. dall'ingresso o dalla cessazione di validità dei titoli di permanenza sul territorio nazionale), con la legge n. 94/2009, la soglia della rilevanza penale



viene anticipata già a quella fase, nella quale difetta un provvedimento amministrativo violato o addirittura il contatto tra lo straniero e la p.a. (dunque mai investita del compito di valutare in concreto la singola posizione dell'irregolare).

Resta da chiedersi se tale anticipazione della soglia di tutela possa essere ritenuta compatibile con i principi e con le norme costituzionali, ed in particolare con il principio di offensività.

L'arretramento della rilevanza penale ad una fase in cui manca un provvedimento di espulsione o che intimi l'allontanamento dal territorio dello Stato implica che la sanzione penale sia direttamente collegata alla mera e formale violazione delle norme amministrative in materia di ingresso e soggiorno in Italia, con la conseguenza che ad essere punita è una condizione soggettiva (quella, indiscriminata, propria dello straniero irregolare) piuttosto che un comportamento che sia lesivo di un preciso bene giuridico. Bene giuridico che, si badi, deve avere pari rango rispetto a quello della libertà personale, suscettibile di potenziale compressione anche nel caso in cui la pena sia di tipo pecuniario (nell'ipotesi di eventuale conversione).

Al contrario, punendo la mera violazione delle norme amministrative, la sanzione penale, nell'art. 10-*bis* cit., è irrogata a prescindere dalla concreta messa in pericolo degli interessi di rilevanza pubblica che la legislazione in materia di immigrazione intende tutelare. Non può, infatti, ritenersi che la normativa sull'immigrazione sia fine a se stessa, ma che sia meramente strumentale alla tutela di interessi pubblici di vario genere (per es. sicurezza pubblica) che possono essere offesi dalla presenza in Italia di cittadini extracomunitari. Come messo in evidenza dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 5/2004, tali interessi vengono in evidenza solo a seguito di una valutazione, eseguita dall'autorità amministrativa, della concreta situazione dello straniero irregolare, valutazione che si trasfonde in un eventuale provvedimento di espulsione di volta in volta diversamente motivato. Solo alla violazione di tale provvedimento (e non anche alle norme che regolamentano la materia dell'immigrazione) può seguire un trattamento sanzionatorio di tipo penale.

Deve in ogni caso, escludersi la possibilità di invocare finalità di garanzia della collettività da una presunta pericolosità sociale dello straniero irregolare.

Non può ritenersi, infatti, che, la mera violazione delle norme amministrative in materia di immigrazione riveli in se la pericolosità sociale dello straniero, da valutarsi in concreto in relazione alla singola situazione di volta in volta presa in considerazione. In questo senso sia la Corte costituzionale che la giurisprudenza amministrativa hanno, in varie pronunce ed a vari fini, evidenziato che la condizione di clandestinità non implica in sé e per sé, una valutazione di pericolosità sociale che deve essere ritenuta in concreto, anche a prescindere dall'essere stato lo straniero coinvolto a vario titoli in procedimenti penali (*cf.*, per es. Corte cost. n. 78/2005; n. 22/2007).

L'art. 10-*bis* è dunque norma che si pone in contrasto con le norme costituzionali nelle quali si sostanzia principio di offensività e, come tale, deve essere espunto dall'ordinamento.

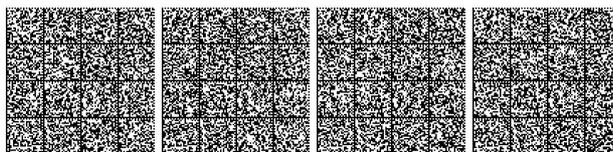
2. — Violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza. Disparità di trattamento tra i destinatari di decreti di respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 286/1998 (extracomunitari ed apolidi) che non siano tali.

Appare del tutto irragionevole e tale da integrare una ingiustificata discriminazione, la disparità di trattamento che la norma dispensa agli stranieri i quali, pur violando le disposizioni di ingresso e trattenimento nel territorio italiano, siano destinatari di un decreto di respingimento della polizia di frontiera, rispetto a coloro che abbiano commesso la medesima condotta ma non siano stati respinti presso i valichi.

La conseguenza è che identiche condotte di ingresso e trattenimento nel territorio dello Stato diventano o meno di penale rilevanza a seconda che siano state commesse dall'una o dall'altra categoria di soggetti (stranieri che non siano destinatari di decreti di respingimento della polizia di frontiera e stranieri da quest'ultima respinti).

È noto che la diversità di trattamento di situazioni analoghe può essere compatibile con la Costituzione ed in particolare con l'art. 3, solo nel caso in cui sussistano elementi fattuali che differenzino le situazioni medesime in maniera tale che la disparità di disciplina possa essere ritenuta «ragionevole», ossia giustificata dall'esigenza di salvaguardare, attraverso una difforme regolamentazione, interessi meritevoli di tutela.

Tali presupposti non si verificano nel caso preso in esame, in cui la differenza di regolamentazione della condotta a seconda se lo straniero sia o meno destinatario di provvedimento di respingimento della polizia di frontiera appare del tutto priva di giustificazioni. Deve, infatti, rilevarsi che il respingimento stesso non si pone all'esterno del fatto tipico come mera condizione di punibilità di un reato completo in tutti i suoi presupposti oggettivi, bensì quale elemento negativo del fatto, incidendo sulla ravvisabilità stessa della condotta di rilevanza penale. Orbene, appare del tutto irragionevole che il reato possa ritenersi integrato se commesso da soggetti che non siano destinatari di decreti di respingimento della polizia di frontiera e invece non sussista il fatto tipico in caso contrario. Una stessa condotta, infatti,



subisce un diverso trattamento a seconda che intervenga o meno il provvedimento amministrativo di cui all'art. 10, comma 1, senza che sussistano ragioni di discriminazione tra le due diverse ipotesi.

La distinzione tra fatti di rilevanza penale e fatti irrilevanti, peraltro, è affidata ad eventi che sfuggono totalmente al dominio del soggetto agente, e dunque alla sua possibilità di autodeterminazione: la circostanza, infatti, che lo straniero sia o meno respinto alla frontiera dipende da fattori puramente casuali ed incontrollabili da parte dell'autore della condotta.

In proposito di rileva che:

il reato di cui all'art. 10-*bis* — in relazione alla condotta di ingresso — è, come si è detto, reato istantaneo e prescinde dagli eventi successivi alla sua consumazione, addirittura dalla regolarizzazione della posizione dello straniero sul territorio per qualsivoglia motivo o dal suo volontario allontanamento. Nel caso, dunque, dei soggetti respinti dalla polizia di frontiera, la condotta descritta dal comma 1 dell'art. 10-*bis* si è materialmente perfezionata, ma il legislatore esclude la sussistenza del reato, così discriminando coloro che si rendano autori di condotte analoghe senza essere destinatari dei provvedimenti di cui all'art. 10, comma 1, T.U. Immigrazione;

non può sostenersi che l'eccezione sia motivata dal fatto che gli stranieri, nei casi di cui al comma 1 dell'art. 10, «si presentino» ai valichi di frontiera (ossia ai punti di controllo ufficiali di frontiera), palesandosi alle autorità deputate ai controlli: l'art. 10, comma 1, infatti, si applica a tutti coloro che si trovino nelle aree dei valichi indipendentemente dal fatto che si sottopongano volontariamente alle verifiche della polizia (si pensi a coloro che viaggino clandestinamente o occultando la propria persona su autocarri o navi che transitino dai valichi di frontiera e vengano fermati dalla polizia).

Il rilievo della descritta disparità di trattamento può avere quale unica conseguenza, quella della caducazione della norma incriminatrice, visto che la Corte costituzionale non può, in virtù del principio di riserva di legge, estendere l'ambito di applicazione della norma penale a condotte che non siano in essa ricomprese.

3. — Violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza. Disparità di trattamento tra i destinatari di decreti di espulsione e di respingimento ex art. 10, comma 2, d.lgs. n. 286/1998 e gli stranieri (extracomunitari ed apolidi) che non siano tali.

Come si è già detto, i commi 5 e 6 dell'art. 10-*bis* cita impongono al Giudice procedente l'emissione di sentenza di non luogo a procedere nell'ipotesi di esecuzione di provvedimenti di espulsione dello straniero o di respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, T.U. Immigrazione.

In relazione a tale parte della norma possono muoversi rilievi analoghi a quelli già messi in evidenza nel precedente paragrafo.

La disposizione, infatti, introduce una irragionevole disparità di trattamento di situazioni perfettamente sovrapponibili, imponendo al Giudice una sentenza di proscioglimento a seconda che intervengano eventi del tutto indipendenti dall'azione e dalla volontà dello straniero irregolare, determinando una selezione tra condotte rilevanti e condotte irrilevanti, che dipende da fattori puramente casuali, in ogni caso estranei alla sfera di controllo dell'agente.

Irragionevole, peraltro, appare il difforme trattamento che la legge penale riserva ai destinatari dei decreti di respingimento emessi dalla polizia di frontiera e quelli dei decreti di espulsione o di respingimento emessi dal Questore: nella prima, ipotesi il fatto di reato non sussiste, non venendosi a integrare il fatto tipico sanzionato penalmente, nelle altre due ipotesi opera una mera condizione di punibilità, che rende inefficace la pena per un reato completo in tutti i suoi, elementi costitutivi.

Si osserva, peraltro, che le disposizioni che escludono la sussistenza o la punibilità del reato appaiono del tutto irragionevoli se valutate in comparazione con le norme che regolamentano, in via amministrativa, la procedura di espulsione e respingimento.

Si prenda in considerazione, in particolare, l'art. 19, d.lgs. n. 286/1998, rubricato «Divieti di espulsione e di respingimento».

La norma appena citata, oltre, a vietare l'espulsione verso Stati in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione, esclude l'espulsione nei confronti di alcune categorie di soggetti (minori di 18 anni, stranieri in possesso di carta di soggiorno, stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana, donne in stato di gravidanza o nel periodo di puerperio — categoria alla quale è stata affiancata dalla Corte costituzionale anche quella del marito convivente della donna —). La *ratio* del divieto di espulsione è, in queste ipotesi, quella di preservare da tale provvedimento soggetti che, pur permanendo irregolarmente nel territorio dello Stato, si trovino in situazione particolari meritevoli di tutela (dovute, per es., a rapporti affettivi e di sangue con cittadini italiani ovvero alla nascita — imminente o appena avvenuta di un figlio). Tale disposizione mal si concilia — determinando situazioni di inaudite



disparità di trattamento — con il disposto dell'art. 10-*bis*, che esclude la sussistenza del reato o la sua punibilità nei casi in cui intervenga un provvedimento di espulsione e/o respingimento, secondo le modalità e con le distinzioni prima richiamate.

La combinazione tra le due norme (art. 10-*bis* e art. 19 del T.U. Immigrazione) comporta, in maniera del tutto irrazionale, che la norma incriminatrice del reato di clandestinità sia applicabile, con le conseguenze sanzionatorie che ne derivano, proprio nelle ipotesi che il legislatore ritiene di discriminare, escludendo la possibilità di espulsione, in ragione della sussistenza di interessi o di esigenze primarie dello straniero ritenuti meritevoli di tutela e tali da impedire o rendere inopportuna la procedura di allontanamento dal territorio dello Stato.

Anche in questo caso, il rilievo della violazione dell'art. 3 Cost. comporta la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice, con sua conseguente caducazione.

4. — Violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio della ragionevolezza. Disparità di trattamento tra gli autori della condotta di cui all'art. 4, comma 5-*ter* e gli stranieri (extracomunitari ed apolidi) irregolari.

L'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286/1998, così come modificato dalla legge n. 94/2009, prevede che:

«Lo straniero che senza giustificato motivo permane illegalmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis*, è punito con la reclusione da uno a quattro anni se l'espulsione o il respingimento sono stati disposti per ingresso illegale nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettere a) e c), ovvero per non aver richiesto il permesso di soggiorno o non aver dichiarato la propria presenza nel territorio dello Stato nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore, ovvero per essere stato il permesso revocato o annullato. Si applica la pena della reclusione da sei mesi ad un anno se l'espulsione è stata disposta perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non è stato richiesto il rinnovo, ovvero se la richiesta del titolo di soggiorno è stata rifiutata, ovvero se lo straniero si è trattenuto nel territorio dello Stato in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68».

Il reato disciplinato dalla norma appena richiamata punisce la condotta di chi, entrato irregolarmente nel territorio dello Stato ovvero privo dei titoli di soggiorno precedentemente legittimamente ottenuti e diventati inefficaci, non ottemperò, a seguito dell'espulsione, all'ordine di allontanamento impartito dal Questore (provvedimento emesso, ai sensi dell'art. 5-*bis*, nel caso in cui non sia stato possibile il trattenimento presso un centro di identificazione e di espulsione o non sia stato possibile l'accompagnamento alla frontiera).

La Corte costituzionale si è più volte pronunciata sulla formula del «giustificato motivo», mettendo in evidenza nella citata sentenza n. 5/2004, che «formule ad essa equivalenti od omologhe — «senza giusta causa», «senza giusto motivo», «senza necessità», «arbitrariamente», ecc. — compaiono con particolare frequenza nel corpo di norme incriminatrici, ubicate tanto all'interno dei codici (*cf.*: artt. 616, 618, 619, 620, 621, 622, 633, 652, 727, 731 cod. pen.; artt. 111, 113, 117, 123, 124, 125, 147, 148, 151, 243 cod. pen. mil. pace; artt. 63, 94, 96, 100, 101, 126, 145, 146, 151, 168, 170, 184, 185, 218, 221, 222 cod. pen. mil. guerra) che in leggi speciali (*cf.*, *ex plurimis*, art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110; art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152; art. 180 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58; art. 56 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274; nonché art. 6, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998), e descrittive di reati di natura non soltanto commissiva, ma anche omissiva, quale quello in esame (*cf.*, ad esempio, artt. 652 e 731 cod. pen.; artt. 113, 117, 123, 125, 147, 148, 151, 243 cod. pen. mil. pace; art. 108 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361; art. 89 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570; art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998)».

La Corte ha precisato che «dette clausole sono destinate in linea di massima a fungere da “valvola di sicurezza” del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché — anche al di fuori della presenza di vere e proprie cause di giustificazione — l'osservanza del precetto appaia concretamente “inesigibile” in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo, di obblighi di segno contrario, ovvero della necessità di tutelare interessi confliggenti, con rango pari o superiore rispetto a quello protetto dalla norma incriminatrice, in un ragionevole bilanciamento di valori».

Deve, pertanto, escludersi che la clausola del «giustificato motivo» coincida con l'ambito di applicazione delle cause di giustificazione (ed in particolare dello stato di necessità), che, in virtù di disposizioni generali, si applicano in ogni caso a tutti i reati, (così la Corte: «la clausola in questione ... non può essere ritenuta evocativa delle sole cause di giustificazione in senso tecnico — lettura che la renderebbe pleonastica, posto che le scriminanti opererebbero comunque, in quanto istituti di ordine generale —»).

La Consulta, in proposito, rileva, nell'individuare il senso e il contenuto della formula predetta, che essa «ha ... riguardo a situazioni ostative di particolare pregnanza, che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempire all'intimazione, escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa; non anche ad esigenza che riflet-



tano la condizione del “migrante economico”, sebbene espressive di istanze in sé per sé pienamente legittime, sempre che — come è ovvio — non ricorrano situazioni riconducibili alle scriminanti previste dall’ordinamento».

La medesima clausola — che esclude la configurabilità stessa del reato in presenza di presupposti di inesigibilità della condotta criminosa (la Corte parla di «elemento negativo del fatto tipico») — non compare nell’art. 10-bis del T.U. Immigrazione. Tale mancata previsione comporta, immotivatamente e irragionevolmente, che il reato meno grave (quello c.d. di «clandestinità») abbia un trattamento più severo. Il reato di cui all’art. 10-bis è, infatti, di tipo contravvenzionale e comunque relativo ad una fase antecedente a quella dell’irrogazione di un provvedimento di intimazione a lasciare il territorio nazionale: l’autore del reato di cui all’art. 14, comma 5-ter, infatti, non solo si trattiene nello Stato in violazione delle norme in materia di immigrazione, ma, avendo ricevuto un ordine di allontanamento da parte dell’autorità amministrativa a seguito dell’accertamento della sua condizione di irregolarità, rimane inadempiente al provvedimento. Orbene, nella seconda ipotesi, espressione di maggiore disvalore, e relativa ad fase più avanzata della permanenza irregolare dello straniero nel territorio, possono valere ad escludere la sussistenza del reato, al di là delle cause di giustificazione, situazioni che rendano impossibile o difficoltoso l’abbandono del territorio, che non rilevano nel caso del reato di mera clandestinità.

La scelta legislativa è, dunque, in palese contrasto con il principio di uguaglianza, manifestando la sua illegittimità costituzionale.

5. — Rilevanza della questione nel caso di specie.

Le questioni di illegittimità costituzionale appenda indicate sono rilevanti in relazione al presente giudizio, in quanto la caducazione della norma di cui all’art. 10-bis comporterebbe la necessaria assoluzione dell’imputat. . Ad analoga pronuncia assolutoria non potrebbe pervenirsi nell’ipotesi in cui intervenisse pronuncia di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice citata.

P. Q. M.

Chiedono che il Giudice di Pace di Lentini, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sollevi la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 286/1998 e 62-bis del decreto legislativo n. 274/2000, introdotti dall’art. 1, commi 16 e 17 della legge n. 94/2009, per contrasto con gli artt. 3, 13, 25, 27 della Costituzione, ordinando la sospensione del giudizio in corso e rimettendo gli atti alla Corte costituzionale per il relativo giudizio di legittimità.

Siracusa, addì 28 ottobre 2010

I procuratori della Repubblica: ROSSI - CORSELLI

11C0542

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

(WI-GU-2011-GUR-040) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 1 0 9 2 1 *

€ 2,00

