CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **271/2012** (ECLI:IT:COST:2012:271)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **FRIGO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **19/11/2012**
Deposito del **30/11/2012**; Pubblicazione in G. U. **05/12/2012**
Norme impugnate: Art. 13, c. 3°, del decreto legislativo 27/10/2011, n. 186.
Massime: **36749 36750**
Atti decisi: **ric. 16/2012**

SENTENZA N. 271

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006), promosso dalla Regione Toscana con ricorso

notificato il 13-18 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 20 gennaio 2012, ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 13 gennaio 2012 e depositato il successivo 20 gennaio, la Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006).

1.1.– Il d.lgs. n. 186 del 2011 disciplina il sistema sanzionatorio relativo alla violazione delle norme comunitarie, previste nel Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) del 16 dicembre 2008, n. 1272, aventi ad oggetto i criteri di classificazione ed etichettatura delle sostanze e delle miscele pericolose.

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

1.2.– Secondo la Regione Toscana, l'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011, nella parte in cui prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie disciplinate dal decreto – e quindi anche quelli di «competenza regionale» – siano devoluti al capitolo del bilancio statale, lederebbe gli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 Cost.

Il Regolamento comunitario cui si riferisce il sistema sanzionatorio previsto dal decreto legislativo in esame disciplina, infatti, i criteri di classificazione ed etichettatura delle sostanze e delle miscele pericolose, al fine di assicurare innanzitutto un elevato grado di protezione della salute umana e dell'ambiente.

La Corte costituzionale, per le sanzioni amministrative, ha rimarcato più volte che la relativa competenza non si radica in una autonoma materia, ma accede alle materie sostanziali (sono citate le sentenze n. 361 del 2003, nn. 187, 85 e 28 del 1996, n. 115 del 1995 e n. 60 del 1993). La disciplina delle sanzioni spetta, dunque, al soggetto competente a regolare la materia, la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (sono citate anche le sentenze n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004). Infine, la Corte, con la richiamata sentenza n. 384 del 2005, ha specificato che «le ispezioni sono una modalità di esercizio della vigilanza e questa è connotata dal suo oggetto», onde sarebbe necessario verificare se detta attività di vigilanza verta su

materia di competenza statale e/o regionale.

Nel caso in esame, la Regione ricorrente ritiene che il decreto legislativo riguardi, secondo il criterio della prevalenza, la tutela della salute, materia di legislazione concorrente secondo l'art. 117, terzo comma, Cost. e, quindi, di competenza (anche) regionale. Ve ne sarebbe conferma nell'art. 2, comma 2, della normativa in esame, ai sensi del quale, nelle more delle designazioni dell'autorità competente o delle autorità competenti di cui all'art. 43 del Regolamento (CE) n.1272/2008, si intende «Autorità competente nazionale» il Ministero della salute - Direzione generale della prevenzione sanitaria e si intendono «Autorità competente [recte: competenti] locali» quelle che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno individuato, nell'àmbito della propria legislazione e organizzazione, in applicazione a quanto previsto all'allegato A, punto 3.3, dell'Accordo Stato-Regioni del 29 ottobre 2009.

Parimenti, l'art. 14, comma 3, prevede che le Regioni e le Province autonome provvedano, nell'àmbito delle proprie competenze, alla irrogazione delle relative sanzioni, dandone comunicazione al Ministero della Salute.

La competenza regionale sul controllo in materia di classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze pericolose troverebbe, infine, conferma nell'art. 28 del decreto legislativo 23 febbraio 1997, n. 52 (Attuazione della direttiva 92/32/CEE concernente classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose), richiamato dal d.lgs. n. 186 del 2011, che sottopone alla vigilanza degli uffici competenti in base alle vigenti disposizioni, delle amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli enti locali l'accertamento dell'osservanza delle norme del decreto.

1.3.– Alla luce dei rilievi che precedono, la previsione in base alla quale il gettito di tutte le sanzioni amministrative – e, quindi, anche quelle di competenza regionale – è devoluto a capitoli di bilancio statale, lederebbe la competenza legislativa regionale concorrente in materia di «tutela della salute».

L'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011 contrasterebbe, inoltre, con il principio espresso dalla combinazione degli artt. 17, comma 3, e 29, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) – richiamata espressamente dall'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 186 del 2011 – secondo il quale i proventi delle sanzioni relative a materie di competenza delle Regioni o a funzioni ad esse delegate spettano alle Regioni.

1.4.– La disposizione impugnata lederebbe anche l'art. 118 Cost.

Solo qualora lo Stato avocasse a sé, per motivi di sussidiarietà ed adeguatezza previsti dalla richiamata disposizione costituzionale, le funzioni sanzionatorie correlate agli illeciti previsti dal decreto in esame potrebbe introitarne anche il gettito; viceversa, il decreto legislativo in esame, pur facendo salve le competenze regionali in materia, dispone di incamerare i proventi di tutte le sanzioni.

1.5.– Sarebbe, infine, violato l'art. 119 Cost., in quanto, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 186 del 2011, e, quindi, sotto la vigenza del d.lgs. n. 52 del 1997, i proventi delle sanzioni in materia di violazione delle disposizioni relative a classificazione, etichettatura ed imballaggio di sostanze pericolose, di competenza regionale, erano devoluti ai rispettivi bilanci regionali.

Il diverso regime introdotto dal decreto in esame produrrebbe, invece, da un lato, un rilevante aggravio per il bilancio della Regione, perché gli uffici regionali dovrebbero gestire l'iter di irrogazione della sanzione e l'eventuale fase contenziosa, senza, d'altro lato, poter disporre dei relativi proventi. Ciò comporterebbe anche una difformità rispetto a quanto previsto dallo stesso art. 13, comma 1, secondo il quale dall'attuazione del decreto non

dovrebbero derivare nuovi o maggiori oneri alla finanza pubblica.

2.– Si è costituita la Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso.

La Regione ricorrente non avrebbe, infatti, censurato l'esorbitanza, da parte della legislazione statale, del limite della determinazione dei principi fondamentali imposto dall'art. 117, terzo comma, Cost., bensì il merito della scelta legislativa, in asserito contrasto con il principio generale dell'ordinamento per il quale l'ente che irroga la sanzione dovrebbe altresì percepirne i proventi.

2.1.– Il ricorso sarebbe, comunque, non fondato.

In relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la Presidenza del Consiglio dei ministri contesta, innanzitutto, l'ascrivibilità del d.lgs. n. 186 del 2011 alla materia di legislazione concorrente della tutela della salute. Come emerge dai lavori preparatori, infatti, l'impianto sanzionatorio previsto dal d.lgs. n. 186 del 2011 atterrebbe ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), in quanto finalizzato a garantire livelli di tutela della salute umana e dell'ambiente su tutto il territorio nazionale. Esso, inoltre, tenderebbe a realizzare una concorrenza leale a livello aziendale e ad incrementare la competitività a livello europeo nella commercializzazione delle sostanze chimiche e delle miscele. Sarebbero quindi coinvolti titoli di competenza esclusiva statale, quali la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), i livelli essenziali di prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e la tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

2.2.– L'individuazione dell'àmbito materiale attinto dal d.lgs. nella sfera della legislazione esclusiva statale, nei termini sopra individuati, comporterebbe anche il superamento della censura relativa alla violazione dell'art. 118 Cost., secondo il quale, nelle materie di competenza concorrente, lo Stato dovrebbe avocare a sé sia le funzioni amministrative che la destinazione dei relativi proventi.

2.3.– Sarebbe infine superata anche la deduzione della violazione dell'art. 119 Cost. per aver realizzato un aggravio per le finanze regionali, su cui peserebbero i procedimenti sanzionatori senza il beneficio dei relativi proventi.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il sistema delineato dal d.lgs. n. 186 del 2011 sarebbe connotato da neutralità finanziaria, atteso che, ai sensi degli artt. 12, comma 3, e 13, commi 1 e 2, le Regioni devono far fronte all'espletamento dei compiti ad esse demandati attraverso le risorse disponibili a legislazione vigente. Del resto, le «Autorità competente[i] locali» vengono identificate dal d.lgs. in esame (art. 2, comma 2) con quelle che le Regioni hanno già individuato nell'accordo Stato-Regioni del 29 ottobre 2009, allegato A punto 3.3., per il sistema dei controlli ufficiali e le linee di indirizzo per l'attuazione del Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, n. 1907/2006 vertente sulla medesima area di cui al Regolamento CE n. 1272/08.

2.4.– Con successiva memoria il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le precedenti argomentazioni, precisando che la disposizione impugnata lascerebbe impregiudicato quanto previsto dalla legge n. 689 del 1981, in base alla quale nelle materie di competenza regionale i proventi delle sanzioni spetterebbero alle Regioni.

Ha quindi concluso per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

Anche la Regione Toscana ha depositato ulteriore memoria in cui ha replicato alle deduzioni avversarie, insistendo per l'accoglimento del ricorso introduttivo.

Considerato in diritto

1.– La Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006) deducendo la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata prescrive che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni di detto decreto sono devoluti all'entrata del bilancio statale, per essere successivamente riassegnati allo stato di previsione del Ministero della salute.

La Regione ritiene che detto decreto devolva al bilancio statale anche i proventi delle sanzioni di «competenza regionale», delle quali la Regione gestisce l'iter procedurale di irrogazione.

Sul presupposto in base al quale la disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé, ma rientra nell'àmbito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (da ultimo, sentenza n. 206 del 2009), la disposizione impugnata violerebbe, innanzitutto, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione che attribuisce alla competenza concorrente la materia della tutela della salute e della correlata potestà sanzionatoria amministrativa.

Essa violerebbe, inoltre, l'art. 118 Cost., perché l'allocazione delle funzioni amministrative spetterebbe alla Regione, titolare della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute.

Infine, l'attribuzione di competenze, senza corrispondente specifica copertura della spesa, aggravando il bilancio regionale, lederebbe conseguentemente l'art. 119 Cost.

2.– Preliminarmente, l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato non è fondata.

A differenza di quanto sostenuto dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione Toscana censura non il merito della scelta compiuta dal legislatore statale con la disposizione impugnata, bensì la lesione, da parte di quest'ultima, del criterio di riparto di competenze, come individuato dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, nonché degli artt. 118 e 119 Cost.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

Il decreto legislativo in esame è stato adottato in attuazione della previsione dell'art. 3 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008), che delega il Governo ad adottare decreti legislativi relativi alla disciplina sanzionatoria da applicare in caso di violazione delle disposizioni di regolamenti comunitari per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative. Esso è, infatti, finalizzato a dettare la disciplina sanzionatoria, di nuova istituzione, delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, n. 1272, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

Il d.lgs. n. 186 del 2011 verte, oltre che in materia di tutela della salute, di legislazione concorrente, anche nelle materie riservate alla competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Come posto in evidenza dai lavori preparatori, con il d.lgs. richiamato, infatti, si realizza «una concorrenza leale a livello aziendale e si incrementa la competitività del paese a livello europeo nella commercializzazione delle sostanze chimiche e delle miscele. In altri termini, si persegue l'obiettivo prioritario di proteggere la salute pubblica e l'ambiente e assicurare la lealtà delle operazioni commerciali».

Nell'àmbito delle proprie competenze (determinazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute di competenza statale secondo l'art. 117, terzo comma, Cost.; ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost.) lo Stato ha regolato le sanzioni amministrative in questione ed ha corrispondentemente allocato le funzioni amministrative secondo i criteri indicati nell'art. 118 Cost.

Tuttavia, nel prevedere che i proventi di dette sanzioni amministrative spettino indiscriminatamente al bilancio dello Stato, ha violato l'art. 119, primo comma, Cost., con riferimento al principio di autonomia finanziaria di spesa.

La disposizione impugnata, infatti, va letta alla stregua del dettato del successivo art. 14, comma 3, in base al quale «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono, nell'àmbito delle proprie competenze, alla irrogazione delle relative sanzioni».

Da ciò deriva che, provvedendo la Regione alla irrogazione delle sanzioni nell'àmbito delle proprie competenze, i relativi proventi devono afferire al rispettivo bilancio, in applicazione del principio generale affermato dall'art. 29 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in base al quale nelle materie di competenza regionale i proventi spettano alle Regioni.

Si tratta niente più che dell'applicazione del comune principio in base al quale l'importo della sanzione afferisce al soggetto competente all'irrogazione. Il che nella specie non è stato disposto; in particolare non si è espressamente previsto che solo i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza statale siano versati all'entrata del bilancio dello Stato.

Dunque, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011, nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano solo quelli di competenza statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006), nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano quelli di competenza statale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.