

Sentenza della Corte costituzionale n. 160/2022

Materia: agricoltura, tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli.

Parametri invocati: articoli 117, primo comma e secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 3, commi 1 e 2, 4, 6 e 18 della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in primo luogo, in relazione all'articolo 3, commi 1 e 2, della legge regionale in oggetto, per contrasto:

– con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 24 del regolamento (UE) n. 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, e agli articoli 81 e 88 del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi;

– con l'articolo 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'articolo 15 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), in applicazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

La censura formulata in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione alla disciplina del regolamento (UE) n. 528/2012, è, ad avviso della Corte, fondata sulla base delle seguenti argomentazioni.

La disposizione impugnata prevede, come recita la rubrica, una serie di *“divieti di uso di biocidi”* nell'ambito di spazi pubblici regionali, e in particolare di quei biocidi *“diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica”* sulla base delle norme unionali e nazionali di recepimento puntualmente richiamate dal comma 1.

In realtà in agricoltura biologica non sono utilizzati, se non in minima parte, biocidi. La nozione di biocida è fornita dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 528/2012, che definisce tale, alternativamente:

– *“qualsiasi sostanza o miscela nella forma in cui è fornita all'utilizzatore, costituita da, contenenti o capaci di generare uno o più principi attivi, allo scopo di distruggere, eliminare e rendere innocuo, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo, con qualsiasi mezzo diverso dalla mera azione fisica o meccanica”*, ovvero

– *“qualsiasi sostanza o miscela, generata da sostanze o miscele che non rientrano in quanto tali nel primo trattino, utilizzata con l’intento di distruggere, eliminare, rendere innocuo, impedire l’azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo, con qualsiasi mezzo diverso dalla mera azione fisica o meccanica”*.

L’espressione biocida costituisce, dunque, un termine tecnico (in questo senso, ordinanza n. 270 del 1997), che si riferisce a prodotti non destinati all’uso su piante, il cui scopo essenziale è quello di debellare organismi nocivi, e che comprende tra l’altro disinfettanti, preservanti, rodenticidi, avicidi, molluschicidi. Tali prodotti non sono tipicamente utilizzati per il trattamento delle piante (e tanto meno in agricoltura biologica), laddove si pone piuttosto la questione del possibile impiego di prodotti fitosanitari, quali erbicidi, fungicidi, insetticidi, acaricidi, utilizzati principalmente allo scopo di mantenere in buona salute le colture, proteggendole da malattie e infestazioni; prodotti, questi ultimi, che sono disciplinati essenzialmente dal regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all’immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE.

L’uso di un termine tecnico come biocidi fa sì che, indipendentemente dalla reale volontà del legislatore siciliano, l’effetto pratico della disciplina impugnata sia quello di limitare drasticamente l’uso di queste sostanze – e non già dei prodotti fitosanitari – in vasti spazi del territorio regionale, al di fuori delle condizioni stabilite dalla pertinente normativa eurounitaria, e in particolare dal regolamento (UE) n. 528/2012, che stabilisce all’articolo 88 un’articolata procedura da seguire allorché uno Stato membro intenda adottare *“misure provvisorie in presenza di validi motivi per ritenere che un biocida, seppure autorizzato conformemente al regolamento, costituisca un grave rischio per la salute dell’uomo, o degli animali o per l’ambiente”*. Tale procedura comporta un obbligo di segnalazione alla Commissione delle misure provvisorie da parte dell’autorità competente dello Stato membro; autorità che la disciplina statale di recepimento, costituita dall’articolo 15 della legge 97/2013, identifica nel Ministero della salute.

L’apposizione di limiti all’uso di biocidi, al di fuori del quadro normativo stabilito dalla disciplina di cui al regolamento (UE) n. 528/2012, comporta dunque una violazione dell’articolo 117, primo comma, Cost., con conseguente illegittimità costituzionale dell’articolo 3, comma 1, della legge regionale in questione. Tale illegittimità costituzionale deve, altresì, estendersi all’articolo 3, comma 2, parimenti impugnato, che fissa le sanzioni applicabili in caso di violazione del divieto di cui al comma 1. È poi impugnato l’articolo 6 della legge reg. Siciliana 21/2021 che stabilisce al comma 1 che *“i prodotti agricoli di importazione da Paesi extraeuropei di I, II, III, IV e V gamma, inclusi gli alimenti destinati al consumo umano o animale, possono essere commercializzati, lavorati, trasformati o venduti nel territorio regionale se dotati di certificato di analisi agrarie e multiresiduali”*, il quale attesti *“la presenza di prodotti chimici di sintesi e micotossine nei limiti stabiliti dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/585 della Commissione del 27 aprile 2020 e dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/601 della Commissione del 13 aprile 2021”*. Ai sensi del successivo comma 2, tale certificato *“è rilasciato da un laboratorio ufficiale designato ai sensi dell’articolo 37 del regolamento (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017”*.

Le questioni, secondo la Corte, sono fondate in riferimento all’articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all’articolo 34 TFUE e al regolamento (UE) n. 2017/625. La costante giurisprudenza della Corte ritiene costituzionalmente illegittime, per violazione dell’articolo 34 TFUE, leggi che impongano limiti alla libera circolazione delle merci al di fuori di quanto consentito dal diritto dell’Unione europea (sentenze n. 23 del 2021, n. 66 del 2013 e n. 191 del 2012).

L’importazione di merci destinate al consumo umano o animale da Paesi terzi, destinate poi a circolare liberamente all’interno del mercato unico, è disciplinata in modo uniforme dal regolamento (UE) n. 2017/625, e in particolare dal suo capo V, ove si prevedono controlli

documentali e fisici a campione sulle merci importate, ma non una certificazione obbligatoria su ogni singolo prodotto, come quella prevista dalla disposizione impugnata. Tale certificazione – che peraltro si sovrappone indebitamente ai controlli che l'articolo 1 del d.lgs. 24/2021, attuativo del menzionato regolamento (UE) n. 2017/625 a livello statale, affida a posti di controllo frontaliere del Ministero della salute – si configura quale condizione ulteriore rispetto a quanto previsto dal diritto dell'Unione per la commercializzazione, lavorazione, trasformazione o vendita delle merci importate, e si risolve, pertanto, in una *“misura di effetto equivalente”* a una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'articolo 34 TFUE.

È impugnato, altresì, l'articolo 4 della legge reg. Siciliana 21/2021. La disposizione in esame attribuisce, al comma 1, *“al NORAS del Corpo Forestale della Regione siciliana e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea le funzioni di controllo per le materie di competenza fitosanitaria ed agroforestale previste dagli articoli 6 e 9”*, istituendo, al comma 2, un apposito capitolo nel bilancio della Regione ove far confluire i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative previste dalla stessa legge. Le censure, secondo la Corte, non sono fondate. Anche se la rubrica dell'articolo 4 si riferisce alla *“Vigilanza sull'utilizzo di biocidi tossici e sanzioni”*, dal testo della disposizione non si evince alcuna competenza degli organi regionali ivi individuati a esercitare vigilanza e controllo in materia, appunto, di biocidi, dal momento che l'articolo 4 richiama non già l'articolo 3, bensì gli articoli 6 e 9 della legge oggetto del presente giudizio. Pertanto, i già rilevati vizi che affliggono l'articolo 3, commi 1 e 2, non possono estendersi alla disposizione in esame.

Quanto, infine, alle funzioni di controllo sulle materie di cui all'articolo 9, parimenti richiamato dall'articolo 4, esse si sottraggono con altrettanta evidenza a ogni censura, dal momento che l'articolo 9 (concernente l'attività di prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive) non è stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Così individuata la portata normativa della disposizione in esame, essa non risulta in contrasto, secondo la Corte, con alcuno dei parametri evocati dal ricorrente.

È impugnato, infine, l'articolo 18 della legge reg. Siciliana 21/2021, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'articolo 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126. La disposizione prevede, nel suo secondo periodo, che i termini di cui all'articolo 100, comma 8, del d.l. 104/2020, per la presentazione della domanda per accedere alla definizione agevolata dei procedimenti concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, e per il versamento dell'importo dovuto, *“sono fissati rispettivamente alla data del 31 agosto 2021 e del 31 ottobre 2021”*. La questione, secondo la Corte, è fondata. Posticipando i termini per la presentazione della domanda di definizione agevolata (la quale determina la sospensione *ex lege* dei procedimenti giudiziari e amministrativi concernenti il pagamento del canone) e per il versamento della somma dovuta (che comporta la definizione dei medesimi procedimenti), la disposizione impugnata interferisce con l'esercizio della funzione giurisdizionale, estendendo potenzialmente l'insieme dei procedimenti giurisdizionali che restano sospesi o vengono definiti a seguito, rispettivamente, della presentazione della domanda o del pagamento dell'importo. Ciò si traduce in un'invasione della competenza esclusiva dello Stato riconosciuta dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), in materia di giurisdizione e norme processuali (sentenza n. 110 del 2018).