CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **746/1988** (ECLI:IT:COST:1988:746)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **10/05/1988**; Decisione del **20/06/1988**
Deposito del **30/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **06/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13940**
Atti decisi:

N. 746

SENTENZA 20-30 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale approvata il 29 luglio 1986 e riapprovata il 2 dicembre 1986, avente ad oggetto: "Divieto dell'uso dei fitofarmaci nei centri abitati", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 20 dicembre 1986, depositato in cancelleria il 30 dicembre 1986 successivo ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 1986;

Visti gli atti di costituzione dell'Avvocato dello Stato Sergio Laporta e degli avvocati Alberto Predieri e Gabriele Galvani;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente, e l'avv. Fabio Lorenzoni per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 20 dicembre 86 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Marche approvata il 29 luglio 86 e riapprovata senza modificazioni il 2 dicembre 1986 ("Divieto dell'uso dei fitofarmaci nei centri abitati"), affermandone il contrasto con l'art. 117 Cost.

2. - Ad avviso del Governo la disciplina regionale risulterebbe lesiva della competenza legislativa riservata allo Stato, ex art. 6, lett. c), della legge 23 dicembre 78 n. 833, in materia di commercializzazione, e connesso impiego, dei presídi sanitari e dei prodotti assimilati.

Già in base alla disciplina previgente all'emanazione della l. n. 833 del 1978, sostiene l'Avvocatura, erano sottoposti ad autorizzazione la produzione ed il commercio dei presídi medico-chirurgici nonché degli altri prodotti (fra i quali insetticidi e disinfestanti) inclusi nell'elenco allegato al R.D. 6 dicembre 1928 n. 3112 e succ. modif. La legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale avrebbe poi mantenuto l'identico criterio all'art. 6 lett. c), la cui portata trova integrazione nella successiva lett. i) della norma, riservando in pari tempo allo Stato le funzioni amministrative in materia, da ritenere estese agli antiparassitari e fitofarmaci, non solo con riguardo all'ampia locuzione normativa (riferita genericamente ai presídi sanitari ed ai "prodotti assimilati anche per uso veterinario"), ma anche con riguardo ai precedenti legislativi prima richiamati.

3. - Prosegue il ricorrente affermando che, pur apparendo testualmente limitata al "commercio" di siffatti prodotti, la riserva di competenza a favore dello Stato non potrebbe non comprendere la fase dell'impiego od utilizzazione dei fitofarmaci, rappresentando - questa - il naturale e logico sbocco di quella precedente, preordinata all'acquisizione del bene da parte del consumatore finale. In tal senso indurrebbe l'argomento fornito - sul piano dell'interpretazione sistematica - dal significativo accostamento tra "commercio" ed "impiego" figurante nel già citato art. 6, lett. i), della legge n. 833 del 1978: il che autorizzerebbe, in presenza d'una identica ratio legis, a ritenere che nel caso in esame - di cui alla lettera c) della stessa norma - il legislatore minus dixit quam voluit.

In conclusione, la legge impugnata, proponen- dosi in via di principio il divieto d'uso dei fitofarmaci e demandando all'Autorità comunale la possibilità di derogarvi con determinazione delle modalità e dei limiti d'impiego dei prodotti, risulterebbe lesiva della sfera d'attribuzioni statali in quanto ogni limitazione all'uso del prodotto verrebbe a confliggere con le valutazioni che in proposito i competenti organi dello Stato dovessero adottare, in ipotesi anche nel senso dell'assoluto divieto.

4. - Si è costituita in giudizio la Regione Marche rilevando in primo luogo che, ai sensi dell'art. 27, primo comma lett. c) d.P.R. n. 616 del 1977, appartiene alla competenza regionale la salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro. La legge in esame è stata quindi approvata in forza di detta competenza, funzionalmente collegata a quelle, nelle stesse materie, indicate dagli artt. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 e 1 del d.P.R. n. 11 del 1972.

La difesa della Regione osserva inoltre che la lettura dell'art. 6 della l. n. 833 del 1978, sulla quale il Governo fonda le sue censure, è contraddetta dallo stesso tenore letterale della

norma che, nella sua analiticità, ben distingue le funzioni concernenti il commercio da quelle concernenti l'impiego: mentre all'art. 6 lett. c) si parla di solo commercio, nella successiva lett. i) si parla di commercio ed impiego, così come nella lett. e), e nel seguente art. 7 lett. e). Se quindi il legislatore ha usato specificamente tali termini non vi è margine interpretativo per sostenere che una norma relativa alla produzione ed al commercio di un prodotto ne disciplini anche necessariamente l'utilizzazione e l'impiego.

In prossimità dell'udienza la Regione Marche ha depositato una memoria integrativa con la quale illustra ulteriormente le ragioni a difesa della legge impugnata ed insiste per il rigetto del ricorso del Governo.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sottoposta al giudizio di questa Corte investe la legge della Regione Marche approvata il 29 luglio 1986 e riapprovata il 2 dicembre 1986, avente per oggetto il divieto dell'uso dei fitofarmaci nei centri abitati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117 Cost. sostenendo che il divieto d'uso dei "fitofarmaci che vengono impiegati per prevenire i danni causati alle specie vegetali da insetti o altri parassiti" (art. 1 della legge impugnata) costituirebbe una lesione della competenza legislativa riservata allo Stato in materia di commercializzazione e connesso impiego dei presídi sanitari e dei prodotti assimilati (art. 6, lett. c, l. 23 dicembre 1978, n. 833).

2. - La questione non è fondata.

L'Avvocatura dello Stato afferma nel ricorso che "la citata disposizione della legge n. 833 del 1978, certamente riferita anche ai fitofarmaci, pur apparendo testualmente limitata al "commercio", non potrebbe "non comprendere la fase dell'impiego od utilizzazione" dei prodotti, "rappresentando - questa - il naturale e logico sbocco di quella precedente, preordinata all'acquisizione del bene da parte del consumatore finale". Tale interpretazione - sempre secondo l'Avvocatura - sarebbe confortata dalla lettura della successiva lett. i) dell'art. 6, dove, in presenza di un'identica ratio legis, il termine "impiego" è espressamente collegato a quello di "commercio".

Ne conseguirebbe un attentato alla sfera d'attribuzioni statali giacché se è lo Stato competente ad autorizzare produzione, commercio e impiego dei fitofarmaci, la Regione Marche non potrebbe con la legge denunciata disporne "in via di principio" il divieto d'uso demandando eventuali deroghe, con determinate modalità e limiti, all'autorità comumale.

La difesa della Regione contesta la tesi dell'Avvocatura affermando fra l'altro che proprio dal confronto fra la lett. c) e la lett. i) del citato art. 6 apparirebbe arbitraria l'estensione della competenza in ordine alla produzione ed al commercio dei fitofarmaci anche all'impiego degli stessi. In buona sostanza mentre la Presidenza del Consiglio ritiene che nel caso in esame il legislatore minus dixit quam voluit, la Regione si attiene al brocardo lex ubi voluit dixit.

3. - Non è però questo il punto da chiarire. Invero, prescindendo del tutto dal significato da attribuire al confronto fra la formulazione della lett. c) con quella della lettera i) della norma in esame, valutata, come si è visto, in modo antitetico dalle parti, sembra difficile sostenere che, proprio da un punto di vista logico-sistematico, la riserva di competenza per il commercio di un determinato prodotto non comprenda anche la fase dell'impiego o dell'uso dello stesso.

Ciò significa che se una norma di legge riserva allo Stato il potere di disporre circa la produzione e il commercio dei fitofarmaci, di guisa che i fitofarmaci che si trovano in vendita lo sono in quanto autorizzati dall'autorità statale, non è pensabile che la Regione possa con propria normativa vietare in via generale l'impiego degli stessi.

Ma se in proposito può essere sostanzialmente condivisa la tesi dell'Avvocatura, va immediatamente rilevato che l'argomentazione regge solo basandosi su un equivoco, che ne svela l'inconsistenza ai fini perseguiti dal ricorso. Si afferma infatti nell'atto di impugnazione che la legge della Regione Marche si proporrebbe il divieto d'uso dei fitofarmaci in via di principio; tale affermazione non è esatta perché come risulta chiaramente dal titolo e dal testo dell'art. 1 della legge, il divieto riguarda esclusivamente le "aree pubbliche o aperte al pubblico all'interno dei centri abitati delimitati dagli strumenti urbanistici vigenti".

Si è quindi in presenza di una norma di oggetto circoscritto, con una specifica finalità: quella di tutelare la popolazione ed in particolare i bambini che frequentano le aree a verde pubblico dal pericolo costituito dalle sostanze tossiche contenute nei fitofarmaci con cui si irrorano i vegetali per difenderli dall'attacco degli insetti o di altri parassiti (come risulta dai lavori preparatori), finalità del resto meritevole di più che positivo apprezzamento.

4. - Una norma siffatta non contrasta con la disciplina generale dei prodotti fra i quali sono compresi i fitofarmaci, disciplina cui si è richiamata la Presidenza del Consiglio quale unico parametro della questione sollevata.

Esattamente ha dedotto la difesa della Regione Marche che la legge impugnata per la sua natura, i suoi limiti, le finalità, trova il suo fondamento nella competenza attribuita alla Regione dall'art. 27 comma primo lett. c) del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (salvaguardia della salubrità dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro).

5. - Non si può infatti dubitare che le aree pubbliche o aperte al pubblico dei centri abitati, ed in particolare il "verde" in esse esistente, siano "ambienti di vita" la cui salubrità igiene e sicurezza restano affidate in forza della citata norma del d.P.R. 616 alla competenza della Regione. Ad abundantiam si potrebbe osservare che tale competenza nel caso in discussione è assicurata anche dalla lett. d) del medesimo art. 27 primo comma ("igiene degli insediamenti urbani e delle collettività"), essendo, con ogni evidenza, i centri abitati delimitati dagli strumenti urbanistici compresi nella locuzione "insediamenti urbani".

Va infine ricordato che, secondo una concorde dottrina e giurisprudenza la competenza regionale nella materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera" così come viene definita dal capo IV del citato d.P.R. n. 616 del 1977 può essere esercitata sia con l'emanazione di leggi e regolamenti per disporre criteri di comportamento sia con l'adozione di misure ritenute idonee ad evitare pregiudizi alla salubrità, all'igiene, alla sicurezza.

Non sussiste pertanto nella legge regionale de qua la denunciata violazione dell'art. 117 Cost. ed il ricorso deve essere respinto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche approvata il 29 luglio 1986 e riapprovata il 2 dicembre 1986 ("Divieto dell'uso dei

fitofarmaci nei centri abitati") sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.