CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **64/1990** (ECLI:IT:COST:1990:64)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Camera di Consiglio del **16/01/1990**; Decisione del **18/01/1990**
Deposito del **02/02/1990**; Pubblicazione in G. U. **07/02/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16106 16107 16110**
Atti decisi:

N. 64

SENTENZA 18 GENNAIO-2 FEBBRAIO 1990

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 sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1°, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 5 della legge 30 aprile 1962, n. 283 "Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande", limitatamente al secondo paragrafo del comma h) che reca il seguente testo: "Il ministro della sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto autorizzato all'impiego per tali scopi i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo";

Vista l'ordinanza del 19 dicembre 1989 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la predetta richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 1990 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avvocati Valerio Onida e Gianni Lanzinger per i presentatori;

Ritenuto in fatto

1. - L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di referendum popolare presentata il 15 luglio 1989 da Russo Giulio Ernesto, Galletti Paolo e Ottaviano Mauro, sul seguente quesito: "Volete voi l'abrogazione dell'art. 5 della legge 30 aprile 1962, n. 283: 'Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.", limitatamente al secondo paragrafo del comma h) (rectius: alla seconda parte della lettera h) che reca il seguente testo: "Il ministro della sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto autorizzato all'impiego per tali scopi i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo?".

2. - L'Ufficio centrale, verificata la regolarità della richiesta, con ordinanza del 19 dicembre 1989 l'ha dichiarata legittima.

Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 16 gennaio 1990 per la conseguente deliberazione, dandone regolare comunicazione.

3. - In data 12 gennaio 1990 i presentatori della richiesta di referendum hanno depositato una memoria a sostegno dell'ammissibilità dello stesso, mentre della medesima facoltà non si è avvalso il Governo.

Conclusioni opposte a quelle dei presentatori del referendum sono state formulate, invece, nell'atto di intervento depositato - sempre in data 12 gennaio 1990 - dall'Agrofarma, associazione aderente alla Federazione dell'industria chimica. L'intervento, però, come si dirà nella parte motiva, è stato dichiarato inammissibile.

Nella camera di consiglio del 16 gennaio 1990 sono stati uditi, in qualità di difensori dei promotori, gli avvocati Valerio Onida e Gianni Lanzinger, i quali hanno insistito per l'ammissibilità del referendum.

Considerato in diritto

1. - Preso atto del mancato intervento del Governo e dell'inammissibilità (ex art. 33, terzo comma, l. 25 maggio 1970 n. 352) di quello dell'associazione "Agrofarma", pronunciata dalla Corte, in conformità della precedente giurisprudenza (sent. n. 28 del 1987), con l'ordinanza del 16 gennaio 1990, occorre accertare la sussistenza o meno dei requisiti di legittimità della richiesta di referendum oggetto di esame. A tal fine si deve stabilire se ricorrano i limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti

nel sistema, relativi alle normative non suscettibili di consultazioni referendarie abrogative, ed accertare altresì se la struttura del quesito proposto risponda alle esigenze di chiarezza, univocità ed omogeneità, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di ammissibilità delle domande referendarie.

2.1. - Oggetto della richiesta di referendum abrogativo è la seconda parte della lett. h) dell'art. 5 della legge 30 aprile 1962, n. 283, la quale prevede che "il Ministro della sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto, autorizzato all'impiego per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo".

Tale disposizione attribuisce dunque al Ministro della sanità il potere discrezionale di determinare il limite del divieto posto dall'art. 5, lett. h), prima parte, della legge citata, secondo cui "è vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo sostanze alimentari: - (Omissis) - che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze immagazzinate, tossici per l'uomo".

Va precisato che la materia dei residui tossici nelle sostanze destinate alla nutrizione forma oggetto di direttive comunitarie emanate successivamente alla legge predetta ed in particolare di quella n. 76/895 del 23 novembre 1976 che fissa le quantità massime di residui di antiparassitari consentite sugli e negli ortofrutticoli, la quale, dopo aver enunciato negli artt. 1 e 2 i prodotti cui si riferisce, stabilisce all'art. 3 (paragrafo 1) che: "Gli Stati membri non possono vietare o ostacolare l'immissione in circolazione sul loro territorio dei prodotti di cui all'art. 1 a motivo della presenza di residui di antiparassitari, se la quantità di questi residui non eccede le quantità massime fissate nell'allegato II" e (paragrafo 2) che "gli Stati membri possono, nei casi che ritengono giustificati, autorizzare sul loro territorio l'immissione in circolazione di prodotti di cui all'art. 1 contenenti residui di antiparassitari in quantità superiori a quelle fissate nell'allegato II".

Altre due direttive e cioè quella n. 86/362 del 24 luglio 1986, che fissa le quantità massime di residui antiparassitari sui e nei cereali, e quella n. 86/363 di pari data, che fissa le quantità massime di residui di antiparassitari sui e nei prodotti alimentari di origine animale, dopo aver indicato i prodotti cui esse si riferiscono, contengono entrambe, nell'art. 3 (paragrafo 2), l'identica prescrizione secondo cui: "gli Stati membri non possono vietare od ostacolare l'immissione in circolazione sul loro territorio dei prodotti di cui all'art. 1 a motivo della presenza di antiparassitari, se la quantità di questi residui non eccede le quantità massime fissate nell'allegato II", e, inoltre, la direttiva n. 86/362, nell'art. 6, contiene anche la disposizione che consente agli Stati di autorizzare, a determinate condizioni, limiti superiori.

Va poi soggiunto che fino ad oggi il Ministro della sanità ha ritenuto di adeguare l'ordinamento interno ai limiti obbligatori di tolleranza fissati in sede comunitaria, facendo uso del potere attribuitogli dalla disposizione oggetto del quesito referendario.

2.2. - Ciò premesso, si deve escludere che l'iniziativa referendaria interferisca con l'obbligo che deriva al nostro Stato dalle disposizioni, comuni a tutte le anzidette direttive della CEE ed a tutte le altre di analogo contenuto, secondo cui gli Stati membri non possono vietare od ostacolare l'immissione in circolazione sul loro territorio dei prodotti, a motivo della presenza di residui tossici che non eccedano i limiti indicati nelle tabelle rispettivamente allegate alle direttive stesse.

Il quesito, tendendo infatti ad abrogare la disposizione contenuta in una legge dello Stato che autorizza il Ministro della sanità a determinare i limiti di tolleranza del grado di tossicità e l'intervallo tra l'ultimo trattamento, la raccolta ed il consumo, può avere solo lo scopo di far

venir meno la possibilità per il Ministro di derogare al divieto assoluto stabilito dalla prima parte dell'art. 5, lett. h) della legge n. 283 del 1962 fissando limiti di tolleranza e, quindi, una volta sopravvenuta la normativa comunitaria, anche più alti di quelli da essa dettati, deroga, quest'ultima, facoltizzata dall'art. 3, paragrafo 2, della direttiva n. 76/895 del 23 novembre 1976, relativa ai prodotti ortofrutticoli, e dall'art. 6 della direttiva n. 86/362 del 24 luglio 1986, relativa ai cereali, da disposizioni cioè che, appunto in quanto dirette a costituire una facoltà, non creano alcun obbligo per gli Stati.

Nessuna incidenza può invece avere l'iniziativa referendaria sulle disposizioni contenute nelle stesse direttive le quali obbligano gli Stati membri a non vietare o a non ostacolare l'immissione in circolazione di sostanze alimentari contenenti residui tossici nei limiti tollerati in sede comunitaria. Difatti le disposizioni di cui agli artt. 3, paragrafo 1, della direttiva n. 76/895 e 3, paragrafo 2, delle direttive nn. 86/362 e 86/363 di identico contenuto, che pongono tale obbligo, sono di immediata applicazione nel diritto interno, sussistendo a tal fine i presupposti indicati dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (sentt. 24 marzo 1987, in causa n. 286/85, 19 gennaio 1982, in causa n. 8/81). Ne deriva che le stesse, essendo "incondizionate e sufficientemente precise, possano essere richiamate, in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualunque disposizione di diritto interno non conforme" ad esse (Corte di giustizia della CEE, 24 marzo 1987, in causa n. 286/85 cit.) e quindi anche al referendum che è atto-fonte (Corte cost. sent. n. 29 del 1987) di diritto interno e che, pertanto, al pari delle altre fonti, deve essere coordinato con la normativa comunitaria "secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato" (sent. n. 170 del 1984).

In virtù della loro immediata efficacia tali disposizioni comunitarie prevalgono in ogni caso (sentt. nn. 389 del 1989, 113 del 1985 e 170 del 1984) sul divieto assoluto contenuto nella prima parte dell'art. 5, lett. h), della legge 30 aprile 1962, n. 283, indipendentemente dal potere di adeguamento ai limiti comunitari che il Ministro della sanità ha fino ad oggi esercitato in concreto avvalendosi della disposizione contenuta nella seconda parte dello stesso art. 5, lett. h), cioè della disposizione che si intende abrogare.

3. - Chiarito che la proposta di referendum non interferisce con la normativa comunitaria, l'iniziativa referendaria appare, sotto gli altri profili, ammissibile. Non si ravvisa, difatti, alcuna delle cause ostative previste espressamente dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, o desumibili dalla disciplina costituzionale del referendum abrogativo (cfr. in proposito la sent. n. 16 del 1978). In particolare sussistono i requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito in quanto la disposizione oggetto del referendum, obiettivamente considerata nella sua struttura e finalità, contiene effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà.

Né è rilevante la circostanza che il quesito non riguardi anche il successivo art. 6 della stessa legge n. 283 del 1962. Le due disposizioni hanno, difatti, oggetti diversi, concernendo la prima il limite di tolleranza dei residui tossici presenti negli alimenti al momento della commercializzazione, della distribuzione, della immissione al consumo mentre la seconda riguarda il regime delle autorizzazioni, dei controlli e delle registrazioni, da parte del ministero della sanità, delle sostanze - fitofarmaci e presidi - da usarsi in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle derrate alimentari immagazzinate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ammette la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 5, lett. h), seconda parte, della legge 30 aprile 1962, n. 283 ("Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande"), dichiarata legittima, con ordinanza del 19 dicembre 1989, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 gennaio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 1990.

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.