



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Sicilia	Legge n° 21 del 29/07/2021	BUR n°34 del 06/08/2021
ID:15895	Esito: Impugnativa	(Scadenza 05/10/2021)

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.

La legge regionale che detta disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura, nonché norme in materia di concessioni demaniali marittime, è censurabile relativamente alle disposizioni di seguito indicate che eccedono dalla competenze attribuite alla Regione Sicilia dallo Statuto speciale di autonomia, andando a violare l'articolo 117, primo comma della Costituzione ed i principi fondamentali in materia di tutela della salute al cui rispetto, ai sensi dell'articolo 17 dello stesso Statuto speciale, è tenuta la Regione siciliana nella propria potestà legislativa in materia di igiene e sanità pubblica.

Si premette che l'articolo 1, recante le finalità della legge regionale, dispone che la legge stessa, tra l'altro promuove la tutela della salute umana nel rispetto dei principi della Costituzione e della normativa dell'Unione europea, in applicazione dell'articolo 14, lettera a) dello Statuto della Regione, che attribuisce alla regione competenza esclusiva in materia di agricoltura, anche allo scopo di innalzare i livelli minimi di tutela della salute e di protezione ambientale previsti dalla normativa statale. In proposito si rileva che la materia trattata, ovvero la agroecologia, non attiene alla tutela della salute ed alla sicurezza degli alimenti, considerato che l'unica modalità per innalzare i livelli minimi di tutela della salute è costituita dalla piena applicazione dei controlli sanitari. Ciò premesso risultano

censurabili in particolare le seguenti disposizioni della legge regionale:

1. L'articolo 3 disciplina i biocidi prevedendo che: "1. Al fine di garantire la tutela della salute e in applicazione del principio di precauzione e di protezione della salute umana, previsto dall'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è vietato l'utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, sulla base del regolamento (CE) 30 maggio 2018, n. 2018/848/UE e dall'allegato 2 del decreto ministeriale 18 luglio 2018, n. 6793, negli ambiti territoriali di seguito specificati:
 - a) nei parchi e nelle riserve naturali, nei parchi archeologici, nei geositi, nei geoparchi, nei monumenti naturali, a partire dal 1° gennaio 2023;
 - b) nei siti della Rete Natura 2000, istituiti ai sensi delle direttive n. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 ("Habitat") e n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 ("Uccelli"), che comprendono le Zone di Protezione Speciale (ZPS), i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e le Zone Speciali di Conservazione (ZSC), a partire dall'1 gennaio 2023;
 - c) lungo i bordi di tutte le strade pubbliche e lungo i percorsi ferroviari;
 - d) in qualsiasi altro luogo pubblico non destinato ad attività agricola.
2. La violazione delle disposizioni di cui al comma 1 comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 5.000. Si segnala, in primo luogo, che la normativa europea fornisce una puntuale definizione di "prodotto biocida" (Reg. UE 528/2012, implementato a livello nazionale dall'articolo 15 della legge 6 agosto 2013, n. 97, dal DM 10 ottobre 2017 in materia di controlli, dal DM 1 giugno 2016 in materia di tariffe nonché, prossimamente, dall'adottando decreto legislativo in materia di sanzioni) e di "prodotto fitosanitario" (Reg. CE 1107/2009 e relativa normativa di implementazione a livello nazionale per i cui riferimenti si rinvia alla competente Direzione Generale)."

Nel linguaggio quotidiano si registra spesso l'utilizzo, in modo atecnico, di termini quali biocidi, fitosanitari e pesticidi in maniera da sottintenderne l'equivalenza od alternatività; è possibile riscontrare la riconduzione nel linguaggio comune nel termine "biocidi" di prodotti diversi quali i biocidi ed i fitosanitari, come definiti dai rispettivi Regolamenti.

Ciò premesso, la norma regionale in esame risulta contraddittoria, disciplinando le questioni con evidente confusione lessicale nei termini sopra descritti.

Laddove si parla di "biocidi" la norma si applica, al di là degli ipotizzabili intenti del Legislatore regionale, ai prodotti di cui al Regolamento (UE) 528/2012 e non ad altre tipologie di prodotti. Il citato articolo 3 dispone il divieto dell'uso dei biocidi diversi da

quelli consentiti in agricoltura biologica, a partire del 1° gennaio 2023, relativamente agli ambiti territoriali individuati ai punti a) e ci) dello stesso articolo.

Sul punto si rileva quanto segue.

I biocidi non sono in nessun caso consentiti in agricoltura e per il trattamento delle avversità delle piante per il diserbo, in agricoltura o in aree extra-agricole, sono ammessi unicamente i prodotti fitosanitari autorizzati dal Ministero della salute ai sensi del regolamento CE n 1107/2009.

L'uso dei prodotti fitosanitari negli ambiti territoriali individuati ai punti da a) a d), quali parchi e strade pubbliche ed altre aree frequentate dalla popolazione, strade e ferrovie, siti della Rete Natura 200 ed altre aree protette, inoltre, deve avvenire secondo le istruzioni dell'etichetta del prodotto autorizzata con decreto dirigenziale, affinché sia garantita l'efficacia del prodotto e non siano indotti fenomeni di resistenza del patogeno combattuto, assicurando parallelamente un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Il Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari ha introdotto, poi, ulteriori misure volte al contenimento dei rischi e alla riduzione dell'uso dei prodotti fitosanitari, in attuazione delle disposizioni comunitarie per l'uso sostenibile dei pesticidi. Tali misure dovrebbero connotare anche l'utilizzo dei biocidi, ove consentito, ai fini della lotta contro gli organismi nocivi per la salute umana o animale.

Si rileva che l'articolo 3 della legge in parola prevede il divieto di utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, sulla base del regolamento 2018/848/UE e dell'allegato 2 del decreto ministeriale 18 luglio 2918, n. 6793, in una serie di ambiti territoriali che di fatto ricopre il complesso del territorio pubblico siciliano.

In merito, occorre evidenziare che il Reg. 2018/848/UE, ed in particolare l'articolo 24, nonché l'allegato 2 del decreto ministeriale 6793/2018, disciplinano ambiti che presentano ben pochi punti di contatto, molto marginali, con la materia dei biocidi, con la conseguenza che si devono ritenere inesistenti o estremamente sporadici i biocidi consentiti in agricoltura biologica sulla base di tali fonti normative.

In altri termini, laddove l'articolo 3 della legge regionale n. 21/2021 consente negli spazi pubblici l'utilizzo dei soli biocidi il cui impiego è consentito in agricoltura biologica sulla base delle citate norme, di fatto, ciò significa che il medesimo articolo vieta l'utilizzo pressoché totale dei biocidi negli spazi pubblici.

Il Regolamento (UE) 528/2012 disciplina, tra l'altro, "la messa a disposizione e l'uso di biocidi all'interno di uno o più Stati membri" (art. 1, paragrafo 2 lettera d); a tal proposito, un intervento, come quello della norma de qua, così limitativo dell'utilizzo di biocidi su un territorio così esteso dello Stato si traduce inevitabilmente in una misura restrittiva del mercato che è consentita esclusivamente ai sensi ed alle condizioni (nella fattispecie non

rispettate) dell'articolo 88 del medesimo regolamento recante "Clausola di salvaguardia". In merito, fermo restando che dalla legge regionale de qua non si evince alcuno dei presupposti previsti dall'articolo 88, né il rispetto delle relative procedure di adozione delle misure, occorre sottolineare che il medesimo articolo 88 conferisce il potere di adozione di misure restrittive allo "Stato Membro". Atteso che l'articolo 81 prevede che l'attuazione del regolamento spetti a livello nazionale all'Autorità Competente che deve essere formalmente designata, e considerato che l'articolo 15, comma 2 della legge n.97/2013 designa a tal fine il Ministero della Salute, ne discende che esclusivamente quest'ultimo, in presenza dei necessari presupposti e nel rispetto delle previste procedure, avrebbe potuto esercitare la competenza ad adottare una misura quale quella prevista dall'articolo 3 della legge in questione.

Si evidenzia, altresì, che l'illegittimità del disposto di cui all'articolo 3, comma 1, della legge regionale in esame determina la conseguente illegittimità del secondo comma del medesimo articolo, laddove sono previste sanzioni amministrative a tutela di quanto disposto dal primo comma.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, la disposizione in esame è censurabile per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., nonché per violazione dei principi fissati a livello statale in materia di "tutela della salute" che vincolano la potestà legislativa della Regione siciliana ai sensi dell'articolo 17, dello Statuto speciale di autonomia

2. Parimenti censurabile è l'articolo 4 della legge regionale in esame. La rubrica della disposizione ("Vigilanza sull'utilizzo di biocidi tossici e sanzioni") fa riferimento a competenze specifiche che l'articolo 65 del Regolamento (UE) 528/2012 demanda in prima battuta allo Stato membro (e pertanto, per quanto detto sopra, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 81 del medesimo Regolamento e dell'articolo 15 comma 2 della legge n.97/2013, al Ministero della Salute quale Autorità competente) e per le quali, in ottemperanza a quanto disposto dal comma 4 della citata legge n. 97/2013, il regime di competenza è stato già definito con Decreto Ministeriale 10 ottobre 2017 e relativo Accordo Stato Regioni 213/CSR del 06/12/2017.

La rubrica dell'articolo 4 presenta, conseguentemente, profili di incompetenza rispetto alle attribuzioni della Regione Sicilia.

Nondimeno, occorre sottolineare che il contenuto del medesimo articolo è invece riferito a materie in nessun modo coerenti al titolo, afferendo alla materia dei controlli nelle importazioni e produzioni di prodotti agricoli ed alle misure volte a contrastare l'introduzione di specie esotiche nel territorio regionale.

Anche in questo caso si rileva quindi la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., nonché la violazione dei principi fissati a livello

statale in materia di "tutela della salute" che vincolano la potestà legislativa della Regione siciliana ai sensi dell'articolo 17, dello Statuto speciale di autonomia

3. L'articolo 6 prevede il divieto di commercializzazione di prodotti agricoli importati che non risondano a determinate condizioni.

Questa previsione viola il principio della libera circolazione delle merci ed è in contrasto con la competenza che dello Stato che ha attribuito al Ministero della salute in materia di controllo degli alimenti in importazione. Al comma 2, inoltre, viene fatto riferimento al Regolamento 625/2017 che non contempla, in alcun modo, questo tipo di certificazione. Si rileva, pertanto, la illegittimità costituzionale della disposizione in esame, per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.

4. L'articolo 18 della legge della Regione Sicilia, intitolato "norme per la riduzione del contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime", stabilisce che: "le disposizioni di cui ai commi 7, 9 e 10 dell'articolo 100 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, si applicano nella Regione con riferimento alla determinazione dei canoni delle concessioni demaniali marittime prevista dalla normativa regionale. A tal fine i termini di cui al comma 8 del citato decreto legge n. 104/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 126/2020, per la presentazione della domanda e per il versamento dell'importo dovuto sono fissati rispettivamente alla data del 31 agosto 2021 e del 31 ottobre 2021".

I commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge n. 126/2020, dispongono che: "7. Al fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi dell'articolo 03, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento:

- a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo;
- b) rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo.

8. La domanda per accedere alla definizione di cui al comma 7 è presentata entro il 15 dicembre 2020 ed entro il 30 settembre 2021 sono versati l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato.

9. La liquidazione e il pagamento nei termini assegnati degli importi di cui alle lettere a) e b) del comma 7 costituisce a ogni effetto rideterminazione dei canoni dovuti per le annualità considerate.

10. La presentazione della domanda nel termine di cui al comma 8 sospende i procedimenti giudiziari o amministrativi di cui al comma 7, compresi quelli di riscossione coattiva nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone. La definizione dei procedimenti amministrativi o giudiziari si realizza con il pagamento dell'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o dell'ultima rata, se rateizzato. Il mancato pagamento di una rata entro sessanta giorni dalla relativa scadenza comporta la decadenza dal beneficio."

La legge statale, in sostanza, introduce un meccanismo ad hoc di risoluzione delle controversie in materia di determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, che si attua mediante il pagamento da parte del concessionario di una somma di denaro corrispondente al 30 per cento dell'importo richiesto, se versato in un'unica soluzione, o del 60 per cento se corrisposto in forma rateizzata nel corso di massimo sei anni.

A seguito del pagamento integrale di tali importi si realizza la definizione dei relativi procedimenti amministrativi o giudiziari. La domanda per ottenere la definizione delle liti determina, altresì, la sospensione, oltre che dei procedimenti amministrativi, anche dei processi giurisdizionali pendenti.

La norma regionale in esame, tuttavia, avendo differito la data entro la quale deve essere presentata la domanda dal 15 dicembre 2020 al 31 agosto 2021 e, parallelamente, avendo prorogato il termine ultimo per il versamento dell'intero importo o della prima rata dal 30 settembre 2021 al 31 ottobre 2021, determina, in virtù dell'espresso richiamo della norma regionale al comma 10 dell'art. 100 della legge n. 104/2020, anche una rilevante modifica dell'ambito temporale di operatività del periodo di sospensione dei procedimenti giudiziari previsto dalla legge statale.

Tale effetto processuale costituisce una chiara interferenza con la funzione giurisdizionale, la cui materia è riservata alla esclusiva competenza dello Stato, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. I) della Costituzione.

La legge regionale, quindi, limitatamente alle disposizioni sopra individuate, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della

Costituzione.