



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI ORDINARIE**

Relazione a cura di Enrico Righi

Note di sintesi a cura di Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto e Enrico Righi

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 9 febbraio 2021, n. 74

Materia: Tutela dell'ambiente e del paesaggio

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera s), Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021),

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, limitatamente alle parole: «, salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale»;
- 3) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 145, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).


Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'art. 26 della l.r. 52/2019 dispone che, in conformità con le procedure ed i limiti previsti dall'art. 149, comma 1, lett. b) del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) ed al fine di garantire la biodiversità agricola e la resistenza dell'ecosistema alle mutazioni o ricombinazioni del batterio della xylella, è consentito nelle zone dichiarate infette l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico-colturali apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale.

Al fine di inquadrare le questioni, occorre esaminare in via preliminare il panorama normativo di interesse, volto al contenimento e al superamento dei danni prodotti dal batterio della Xylella fastidiosa, che ha colpito gli oliveti pugliesi.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---


Fondamentale per ciò è il decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e del settore ittico nonché di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoleto), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2019, n. 44 che all'art. 8-ter, comma 1, ha statuito che «per un periodo di sette anni il proprietario, il conduttore o il detentore a qualsiasi titolo di terreni può procedere, previa comunicazione alla regione, all'estirpazione di olivi situati in una zona infetta dalla Xylella fastidiosa, con esclusione di quelli situati nella zona di contenimento di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, e successive modificazioni, in deroga a quanto disposto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, e ad ogni disposizione vigente anche in materia vincolistica nonché in esenzione dai procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal procedimento di valutazione di incidenza ambientale».

In tal modo si è espressamente introdotta una disciplina derogatoria della normativa vincolistica, al fine di apprestare una risposta quanto più veloce ed efficace contro la diffusione del batterio. Deroga – è bene porre in evidenza tale aspetto – che dal citato decreto-legge non è prevista anche per le attività di impianto nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico. Alla luce del citato decreto-legge, infatti, l'impianto di nuove specie, allorché ricadente in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, deve rispettare i vincoli previsti dal d.lgs. n. 42 del 2004: ossia essere sottoposto ad autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Proprio in forza della disciplina derogatoria sul taglio delle piante infette, da un lato, e della normativa del codice di settore sulla necessità dell'autorizzazione paesaggistica per l'impianto, dall'altro, e al fine di «agire tempestivamente» per «salvaguardare il paesaggio identitario e impedire la desertificazione dei luoghi», la Regione Puglia, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e il Ministero delle politiche agricole hanno stipulato un protocollo di intesa riguardante «la “ricostituzione del paesaggio olivicolo pugliese nelle aree soggette a vincolo paesaggistico, ai sensi della parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, ricadenti nella zona infetta da Xylella fastidiosa”, approvato con deliberazione della Giunta regionale 11 novembre 2019, n. 2052».

È l'art. 2 di detto protocollo a dettare la disciplina per il reimpianto in deroga all'autorizzazione paesaggistica. Con tale disposizione si è previsto, infatti, che «[le operazioni di reimpianto nelle aree vincolate ricadenti in zone infette (con esclusione della zona di contenimento) [...] possono essere ricondotte a pratiche agricole non soggette ad autorizzazione paesaggistica]» se rispettano le due condizioni espressamente individuate dalla norma: in primo luogo, se sono reimpiantate solo coltivazioni di olivo resistenti quali il «Leccino o la Fs-17, o altre varietà di ulivi che dovessero rivelarsi resistenti o tolleranti all'organismo specificato, sulla base di apposita certificazione del Comitato Fitosanitario Nazionale»; in secondo luogo, se «nelle operazioni di reimpianto sono salvaguardati tutti i beni diffusi caratterizzanti il paesaggio rurale (muretti a secco, lamie, specchie, trulli, cisterne pozzi, canalizzazioni delle acque piovane ecc.) in conformità con gli artt. 76, 77, 78 e 83 delle NTA del PPTR [Piano paesaggistico territoriale regionale]».

Fuori dalle condizioni espressamente previste dal comma 1, pertanto, gli interventi di reimpianto devono essere sottoposti – così ancora l'art. 2, comma 2, del citato protocollo – a «procedura ordinaria di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004».

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Tracciato nelle sue linee essenziali il quadro normativo di riferimento, la Corte passa all'esame delle singole questioni sull'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019.

Come da essa ripetutamente affermato «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017). Ha, inoltre, affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza esclusiva statale risponde, infatti, ad «ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata [...] l'irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale» (sentenza n. 246 del 2017).

Il legislatore regionale pugliese, consentendo, con la norma impugnata, l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistici, ha introdotto un'ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica ponendosi in contrasto con gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali – recanti, il primo, la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e, il secondo, l'individuazione tassativa delle tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di detta autorizzazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.


Il citato art. 36 così dispone: «[a] integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali sono consentite le attività previste dalla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale, e dall'articolo 45, commi 3 e 4 delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale».

L'art. 36 è composto da due distinte norme, entrambe impugnate.

La prima prevede che, ad integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dalla legge Regione Puglia n. 20/1998 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale.

In diverse occasioni la Corte ha affermato la necessità che la tutela paesaggistica sia caratterizzata dalla «concertazione rigorosamente necessaria» (così sentenza n. 64 del 2015) tra Regione e organi ministeriali, la quale impone la partecipazione di questi ultimi al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (sentenza n. 64 del 2015; in senso analogo, sentenze n. 240 del 2020, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

La questione non viene ritenuta fondata dalla Corte in quanto dall'art. 36 non è ricavabile una deroga all'art. 145, comma 5, Codice beni culturali e al richiamato principio di concertazione necessaria; contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, pertanto, la norma impugnata, nel superare la necessità dell'approvazione regionale ai soli fini urbanistici, di cui all'art. 1, comma 5, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, non ha fatto venir meno la necessaria partecipazione dei competenti organi ministeriali al procedimento

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. Partecipazione, questa, che, anche a seguito delle modifiche normative introdotte dalla norma impugnata, continua, in definitiva, ad essere assicurata; onde la non fondatezza della questione.

La seconda norma di cui si compone l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, anch'essa impugnata, dispone che, a integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dall'art. 45, commi 3 e 4, delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (d'ora in avanti, anche: NTA del PPTR), salvo che il Comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale.


La questione di legittimità costituzionale, promossa dal ricorrente, è fondata, poiché la norma impugnata si pone in contrasto con il principio di prevalenza della tutela paesaggistica, che trova riconoscimento ed espressione nell'art. 143, comma 9, cod. beni culturali.

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche.

Affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve, infatti, essere salvaguardata la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006).

L'impugnato art. 36, in parte qua, nel condizionare l'applicabilità delle previsioni paesaggistiche di cui al citato art. 45, commi 3 e 4, non alla presenza di più stringenti norme di tutela già previste negli strumenti urbanistici, ma a mere scelte urbanistiche dei Comuni, i quali possono limitarsi a manifestare la semplice volontà di non avvalersi delle richiamate disposizioni paesaggistiche, si pone in contrasto con il principio di prevalenza della tutela paesaggistica nei termini sopra precisati e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 143, comma 9, cod. beni culturali.

L'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 viene dichiarato, quindi, costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole: «, salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale».

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 14 gennaio 2021, n. 21

Materia: Caccia, Controllo fauna selvatica

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo della Regione Toscana

Oggetto: art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”),

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 37, comma 4-ter, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”);
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994;
- non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 4-quater, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui estende l’elenco dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale rispetto a quelli previsti dall’art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La Corte ritiene, preliminarmente al merito, di contestualizzare il contenuto dell’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che il rimettente assume quale parametro interposto per sollevare le questioni di costituzionalità in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Tale disposizione disciplina il controllo della fauna selvatica assegnando alle Regioni l’attività del controllo delle specie di fauna selvatica. Tale controllo viene esercitato di norma mediante l’utilizzo di metodi ecologici su parere dell’INFS. Qualora l’istituto verifichi l’inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l’esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l’esercizio venatorio.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

Su tale previsione, a partire dalla sentenza n. 392 del 2005, la Corte ha sviluppato un filone giurisprudenziale che ha ritenuto «tassativo» l'elenco dei soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani di abbattimento, e ciò sull'assunto per cui «una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente» (ex plurimis sentenza n. 139 del 2017).

Tale orientamento, che quindi ha iniziato a formarsi ormai oltre quindici anni fa, deve essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate.

Quanto alle prime, occorre innanzitutto rilevare che negli ultimi anni l'ente Provincia, alle cui guardie venatorie, come si è visto, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 affida in via principale il compito dell'attuazione dei piani di abbattimento, è stato oggetto di un complesso e travagliato processo di riforma che ha condotto, in ogni caso, all'indubbio esito di un ridimensionamento delle rispettive funzioni e, conseguentemente, anche del relativo personale.

Quanto alle seconde, va evidenziato l'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali) che determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi, oltre che alle attività antropiche: ormai significativi sono i danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici; inoltre, è in aumento il numero di incidenti stradali causati da ungulati.

Tale evoluzione non può non essere considerata nello scrutinio sulle questioni sollevate dal rimettente, a partire dalla prima, che concerne il comma 3 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994. La disposizione in oggetto, dopo aver correttamente affermato il ricordato principio di gradualità, in sostanza stabilisce, attraverso il richiamo al successivo art. 51 – rubricato «Vigilanza venatoria» –, che nell'attuazione dei piani di abbattimento la Regione può avvalersi, oltre che di soggetti già previsti o comunque riconducibili al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, anche di ulteriori soggetti, purché muniti di licenza di caccia; si tratta in particolare, ai sensi della lettera f) del suddetto art. 51, delle «guardie venatorie volontarie» e delle «guardie ambientali volontarie» (entrambe figure che individuano soggetti privati muniti anche della qualifica di guardia giurata), nonché, ai sensi della successiva lettera g), delle guardie giurate, «purché adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento».

Si tratta quindi di soggetti ulteriori, rispetto a quelli elencati dalla norma statale, ma che non sono identificabili in meri cacciatori: presentano, infatti, elementi di qualificazione pubblicistica, essendo, in forme diverse, ricompresi tra le persone già abilitate, peraltro in seguito a una specifica formazione, allo svolgimento dell'attività di vigilanza venatoria, e ciò in forza di quanto stabilisce l'art. 27, comma 6, della stessa legge n. 157 del 1992, che prevede, per queste figure, «corsi di preparazione e di aggiornamento [...] sulla tutela dell'ambiente e della fauna e sulla salvaguardia delle produzioni agricole».

Inoltre, la norma impugnata dispone espressamente che al «corpo di polizia provinciale» rimanga assegnato il ruolo del «coordinamento» dei piani di abbattimento, a dimostrazione che questi ulteriori soggetti risultano, in ogni caso, coinvolti in un ruolo meramente ausiliario.

In questi termini e alla luce del quadro in precedenza la censura sollevata dal tribunale rimettente viene ritenuta non fondata dalla Corte.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

La seconda questione sollevata dal rimettente riguarda il comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 e si sviluppa sul presupposto interpretativo che tra i soggetti considerati dalla norma vi sarebbero anche i cacciatori, che la Regione potrebbe affiancare al personale preposto per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica, compresi i piani di abbattimento, in contrasto con il carattere tassativo dell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

Pur ritenendo tale presupposto corretto, la Corte ritiene non fondata la questione in quanto si ripropongono le medesime argomentazioni sviluppate al punto precedente con la conseguenza che l'integrazione disposta dalla norma regionale, anche in questo caso, e peraltro con evidenza ancora maggiore, assume il carattere di un intervento rivolto a incrementare lo standard di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale.

Nell'impianto dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, infatti, la possibilità di coinvolgere i cacciatori nei piani di abbattimento dipende unicamente: a) dalla loro qualità di proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento, oppure b) dalla circostanza di essere convocati dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Al contrario, nella norma censurata, la medesima possibilità è subordinata alla ben più pertinente condizione di aver acquisito una formazione specifica, «sulla base di programmi concordati con l'ISPRA», senza che sia sufficiente la mera titolarità di una licenza venatoria, come invece stabilito, da questo punto di vista, dalla norma statale.

Infine, va anche qui considerato che il coinvolgimento di tale categoria di cacciatori non può che avvenire sotto il coordinamento della polizia provinciale, come del resto è espressamente stabilito dal precedente comma 3 con riguardo alla disciplina generale dei piani di abbattimento.

La terza censura del rimettente concerne invece il comma 4-ter dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, in quanto in sostanza stabilisce che, anche ai fini dell'attuazione dei piani di abbattimento, i cacciatori abilitati alla caccia di selezione agli ungulati e a quella al cinghiale con determinate tecniche («in braccata e girata») sono equiparati a quelli formati e selezionati in base al precedente comma 4.


La questione è fondata.

Pur essendo previsto che anche questa specifica categoria di cacciatori debba frequentare un corso e superare una prova finale, è dirimente considerare che la disposizione che li abilita (l'art. 28-quater, comma 2, della medesima legge reg. Toscana n. 3 del 1994) non esplicita, a differenza del precedente comma 4, che i programmi del corso sono concordati con l'ISPRA e riguardano anche le modalità con cui effettuare il controllo. Più genericamente si limita a prevedere, come nota il rimettente, «la frequenza ad un corso ed il superamento di un esame finale comprendente una prova scritta e una prova di tiro con carabina».

La differenza assume un rilievo sostanziale, trattandosi di abilitazioni relative ad attività di natura diversa: l'una di carattere meramente venatorio, seppur «qualificata», l'altra, quella prevista dal comma 4, realizzata per finalità di tutela ambientale.

È quindi evidente che la norma censurata, a differenza delle altre due prima considerate, deroga all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ma non realizza un incremento dello standard minimo di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale: essa si pone quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Infine, oggetto dell'ultima questione sollevata è la previsione di cui al comma 4-quater dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ai sensi del quale «[l]a Regione

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».


Secondo il rimettente, anche questa norma realizzerebbe il denunciato contrasto con la norma interposta statale, laddove consentirebbe di autorizzare al «controllo dei cinghiali» anche le guardie giurate private, mediante il richiamo ai soggetti di cui all'art. 51 della stessa legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e i cacciatori; questi ultimi, sia in quanto abilitati ai sensi del precedente comma 4, sia come componenti delle «squadre di caccia al cinghiale».

La questione ad avviso della Corte non è fondata, nei termini che seguono:

È infatti possibile, a differenza di quanto ritenuto dal rimettente, una lettura costituzionalmente orientata della suddetta norma, nel senso che il termine «controllo dei cinghiali», genericamente utilizzato nella stessa, è bensì riferibile esclusivamente a quello attuato con metodi ecologici, senza alcuna possibilità di estenderlo anche ai piani di abbattimento, del resto mai evocati nel testo della disposizione in oggetto.

Da ciò consegue che la norma censurata viene ad assumere, con riferimento alla specie cinghiale, un carattere di chiusura nel sistema delineato dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e che non sussiste alcun contrasto con il comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992. L'elenco dei soggetti previsto da tale norma statale si riferisce, infatti, soltanto all'attuazione dei piani di abbattimento, in quanto realizzano la extrema ratio del controllo faunistico, mentre la medesima prescrizione la norma statale non dispone in relazione a quei metodi che, in quanto ecologici, non possono nemmeno potenzialmente trasmodare «nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive» (sentenza n. 392 del 2005).

Pertanto, così interpretato, il censurato comma 4-quater dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 non determina alcun contrasto con la norma interposta statale, dal momento che è da intendersi riferito esclusivamente al controllo ecologico.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 26 gennaio 2021, n. 22

Materia: consorzi, procedure concorsuali, liquidazione coatta amministrativa, ordinamento civile, norme processuali civili

Parametri invocati: artt. 3 e 117, II comma, lett. 1), Cost.; artt. 52, 201, 293, 294 R.D. 267/1942 (legge fallimentare) e art. 2221 c.c., come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale e in via incidentale, giudizi riuniti

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri **Rimettente:** Camera arbitrale presso ANAC

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenda Regionale Sviluppo aree industriali)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Si tratta di un singolare giudizio vertente sulla legittimità costituzionale della norma della Regione Calabria rubricata in epigrafe, che prevede che il CORAP (Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive) sia assoggettato a liquidazione coatta amministrativa.

Oltre ad essere impugnata in via principale, la disposizione determina, tra l'altro, l'effetto di bloccare il giudizio *a quo*, da cui origina il ricorso incidentale, poiché la necessaria e rigida concorsualità della procedura di liquidazione coatta amministrativa risulta incompatibile con la natura consensualistica del giudizio arbitrale.


In entrambi gli atti di ricorso, si opina che norme come quella impugnata violino la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, II comma, lett. 1), Cost.). Nel ricorso incidentale viene evocato anche il parametro dell'articolo 3 della Costituzione, per una putativa disparità di trattamento, ingiustificatamente favorevole per il CORAP rispetto ad altri enti in dissesto.

La Corte ricorda che la procedura di liquidazione coatta amministrativa si applica solo nei casi previsti dalla legge ed il fatto che, a termini dell'articolo 2221 del codice civile, gli enti pubblici non siano soggetti alla ordinaria procedura di fallimento, non implica automaticamente che vadano soggetti alla liquidazione coatta amministrativa.


Trattandosi di istituto, quello della liquidazione, che comporta una rilevante deroga agli ordinari criteri di accertamento del debito e della responsabilità patrimoniale, solo la legge dello Stato può incidere in modo così rilevante sulle regole civilistiche e, di riflesso, processual civilistiche. La Corte cita un proprio precedente: la sentenza 25/2007.

Quanto precede, precisano i giudici, prescinde perfino dalla natura pubblica o meno dell'ente sottoposto a procedura concorsuale.

La Corte, dopo aver rilevato l'esistenza di una lacuna nell'ordinamento statale, per la

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

manca di una normativa che, pur nell'uniformità del diritto civile nazionale, consenta alle regioni di fronteggiare speciali situazioni di particolare impatto territoriale, conclude per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sub-iudice. Dichiara assorbita la censura riferita all'articolo 3 della Costituzione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 9 febbraio 2021, n. 31

Materia: agricoltura, tutela della concorrenza

Parametri invocati: art.117, primo comma, secondo comma, lett. e), art. 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche)

Esito:


- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge in oggetto;
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge in oggetto;

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Gli artt. 2, 3 e 4 della legge in oggetto definiscono i prodotti a chilometro zero e da filiera corta, rispettivamente individuati in quelli provenienti da attività produttive o di trasformazione o manipolazione effettuate nei confini amministrativi regionali e nei prodotti provenienti da una filiera produttiva costituita al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante. Il regime previsto per tali prodotti viene esteso a quelli regolati dalle norme europee e interne sulle varie produzioni tutelate, ove conformi ai medesimi requisiti (art. 2). Al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti in questione la Regione finanzia – stanziando le relative somme per le annualità 2020 e 2021 (art. 4) – progetti pilota, presentati, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, sia da soggetti pubblici appaltanti che aggiudicano servizi di refezione collettiva scolastica, sia da soggetti che erogano il servizio di refezione collettiva scolastica direttamente o mediante società a partecipazione pubblica affidatarie. Tali progetti sono volti a garantire la fornitura di pasti nelle mense scolastiche incluse nel progetto preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta e a garantire altresì un'iniziativa d'informazione e sensibilizzazione almeno dei fruitori della refezione scolastica (art. 3).

Secondo lo Stato le disposizioni impugnate lederebbero il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo nonché l'art. 120 Cost. A suo giudizio, infatti, la previsione di tali criteri prioritari costituirebbe una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 e non giustificata dall'art. 36 TFUE, che fa salve le ragioni di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali». La mera origine regionale dei beni non garantirebbe che gli stessi siano realmente a chilometro zero e che il loro trasporto abbia una minore incidenza

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

negativa sull'ambiente. In ogni caso, tale preferenza si risolverebbe in un immediato ostacolo alla libera circolazione tra le Regioni dei prodotti privi degli indicati requisiti e delle imprese e dei lavoratori che intendano operare nei servizi della refezione collettiva scolastica.

Secondo il ricorrente, inoltre, queste misure altererebbero la concorrenza, poiché si tradurrebbero in un favor per gli imprenditori che usano prodotti provenienti da una certa area territoriale, senza che possa applicarsi quanto previsto dall'art. 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) che consente d'inserire nei bandi adottati dalle amministrazioni aggiudicatrici un maggiore punteggio per le offerte che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero. Ciò in quanto nell'intervento legislativo regionale mancherebbero tali presupposti giustificativi.

La Corte procede ad esaminare le censure del ricorrente relative all'asserita violazione del riparto interno delle competenze legislative tra Stato e Regioni in quanto assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure relative alla violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2017, n. 209 del 2013, n. 219 del 2012, n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008).

Essa ritiene fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost. A suo giudizio, infatti, sebbene la valorizzazione dei prodotti "a chilometro zero" e da "filiera corta" (con cui sono comunemente intesi, rispettivamente, i prodotti per i quali vi sia una breve distanza tra il luogo di produzione e quello di consumo e quelli che abbiano subito un limitato passaggio d'intermediari tra produttore e consumatore finale) trovi oggi un crescente riscontro nell'ordinamento, anche sulla spinta del diritto europeo, al fine di promuovere il consumo di alimenti a ridotto impatto ambientale, ciò non comporta la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all'interno dei confini regionali.

Essa ricorda, a tal proposito, quanto previsto innanzitutto dall'art. 11 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni) che attribuisce, nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di alimenti destinati alla ristorazione collettiva, un titolo preferenziale per l'utilizzo dei prodotti «a filiera corta» e a «chilometro utile». I primi sono individuati nei prodotti provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici; i secondi nei prodotti provenienti da un luogo di produzione, di coltivazione o di allevamento della materia prima situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita nonché in quelli per cui è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti dalla produzione al consumo finale.

Anche il già citato articolo 95, comma 13, del Codice dei contratti pubblici stabilisce che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, i bandi di gara possono prevedere un maggiore punteggio per l'offerta di beni, lavori o servizi con minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero. Inoltre, il successivo art. 144, comma 1, prevede che, nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, la valutazione dell'offerta tiene conto, in particolare, dei prodotti provenienti da sistemi di filiera corta.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

In attuazione di tali disposizioni, il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 marzo 2020 (Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari) definisce, nell'Allegato 1, filiera corta «sia la vendita diretta tra produttore primario o associazioni di produttori primari e centro di preparazione del pasto, sia la vendita tra l'impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti, purché questa si configuri come unico intermediario con il produttore primario e centro di preparazione del pasto e purché la piattaforma sia collocata entro il Km 0 (o chilometro utile, nel caso dei piccoli comuni)». Per chilometro zero, invece, s'intende «una distanza tra terreno coltivato/sito dell'allevamento e centro di cottura, o interno o esterno, di 200 Km» (nel caso dei piccoli comuni 70 Km). L'utilizzo di tali prodotti costituisce, appunto, un criterio premiale che deve essere attribuito dalla stazione appaltante.

Infine, le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, approvate dalla Conferenza unificata il 29 aprile 2010, stabiliscono che, nella valutazione della qualità dell'offerta per l'affidamento del servizio, possa tenersi conto dell'uso degli alimenti a filiera corta, cioè che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola, attribuendo punteggi diversi e premiando i prodotti locali.

La Corte sottolinea che le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – che riflette la definizione operante in ambito comunitario – nella specie alla concorrenza «per il mercato» (ex multis, sentenze n. 166 del 2019, n. 209 del 2013, n. 52 del 2012, n. 339, n. 184 e n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

In tal senso, disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma chiaramente la alterano, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti e non quelli con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree che, sebbene fuori Regione, ben possono trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (sentenza n. 209 del 2013); il che si risolve altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci ai sensi, sia dell'art. 120 Cost., sia del diritto europeo (sentenza n. 292 del 2013).

Essa precisa che l'art. 3 della legge in oggetto non prevede direttamente un criterio premiale nell'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva ma la predisposizione di progetti pilota, presentati dalle stazioni appaltanti e finanziati dalla Regione (art. 4), che devono garantire la fornitura di pasti con l'utilizzo di almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta. Tali progetti, in quanto progetti pilota, hanno un senso solo se prefigurano i caratteri che s'intendono favorire per siffatto servizio. E i caratteri qui incentivati incidono negativamente sulla concorrenza e sulla circolazione dei prodotti alimentari, favorendo quelli di origine regionale.

Essa evidenzia come le definizioni di prodotti “a chilometro zero” e “da filiera corta” di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 2 non si colleghino, in quanto tali, a un criterio di prossimità tra produzione e vendita, né a un trasporto delle merci breve o con una bassa emissione di sostanze inquinanti, ma facciano piuttosto una selezione in base al collegamento con il territorio regionale. Il chilometro zero è delineato in difformità da quanto previsto dalla sopra ricordata normativa statale, solo in base alla produzione e trasformazione del prodotto all'interno della Regione Toscana, escludendo così le aree di prossimità extra-regionali, che ben potrebbero offrire prodotti con analoghe caratteristiche e che comportino persino una minore distanza tra produzione e consumo e in difformità con la disciplina vigente in altre



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

Regioni. Per quanto concerne la filiera corta, invece, da un lato, il riferimento a un unico intermediario non esclude che il trasporto da lui effettuato copra una distanza maggiore di quella di due intermediari che operino in un territorio ristretto, e produca così effetti ambientali nocivi; dall'altro lato, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame, i progetti pilota devono garantire pasti preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta, con un'espressione che rende comunque imprescindibile il legame con il territorio regionale, insito nella definizione di chilometro zero recata dalle disposizioni impugnate.

Tale legame, pertanto, non consente di riscontrare quelle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, è possibile attribuire punteggi premiali per l'utilizzo di prodotti a chilometro zero e da filiera corta.

Il legislatore toscano, in conclusione, pur perseguendo il fine di valorizzare i prodotti del territorio – di per sé non illegittimo e, non a caso, non censurato dallo Stato – realizza siffatto obiettivo favorendo i prodotti e i produttori regionali, con una evidente discriminazione per chi faccia uso di prodotti di diversa provenienza.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale è stata estesa anche all'art. 2, comma 3, della legge in virtù del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale con le censurate disposizioni della medesima legge, in assenza di cui l'art. 2, comma 3, resta privo di autonoma portata normativa (sentenze n. 217 del 2015 e n. 141 del 2010).

La questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è assorbita.