

La Corte Costituzionale ribadisce il carattere trasversale della competenza statale esclusiva in materia di concorrenza e censura una norma regionale che escludeva l'obbligo della gara pubblica per l'affidamento dei servizi di gestione di canili e gattili

[Corte cost. 21 dicembre 2016, n. 285 – Pres. Grossi, Est. Prosperetti](#)

Regione – Puglia – Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo – Affidamento delle strutture di ricovero esclusivamente alle associazioni protezionistiche o animaliste che abbiano ottenuto l'iscrizione all'albo regionale – Incostituzionalità

E' incostituzionale l'art. 14, comma 2-bis, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), nella parte in cui non consente a soggetti privati, che garantiscono la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti, di concorrere all'affidamento di servizi di gestione di canili e gattili, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. (1)

(1) I. - Con la sentenza n. 285 del 2016, la Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-bis della legge della Regione Puglia n. 12 del 1995, nella parte in cui, prevedendo che «Il ricovero e la custodia dei cani sono assicurati dai comuni mediante apposite strutture; la gestione è esercitata in proprio o affidata in concessione, previa formale convenzione, alle associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'albo regionale depositato presso l'Assessorato alle politiche della salute», riserva il ricovero e la custodia dei cani esclusivamente alle associazioni protezionistiche o animaliste che abbiano ottenuto l'iscrizione all'albo regionale.

La questione è stata sollevata con ordinanza n. 6262 del 22 dicembre 2014, dalla V sezione del Consiglio di Stato sotto il profilo della violazione della tutela della concorrenza, materia riservata alla competenza legislativa statale, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.; in via subordinata la sezione remittente ha anche prospettato la possibile riconduzione della norma regionale alla materia della tutela della salute o, in alternativa, a quella dell'ambiente, deducendone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. - per violazione del principio fondamentale della legislazione statale posto dall'art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991 - ovvero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La sezione era stata investita, quale giudice d'appello, della domanda con cui una società, in qualità di gestore uscente, aveva impugnato il bando e l'atto di aggiudicazione della gara indetta da un Comune per l'affidamento del servizio di gestione del canile comunale, lamentando che la *lex specialis* aveva limitato la partecipazione alla procedura

selettiva alle sole associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'albo regionale, in applicazione di quanto disposto dall'art. 14, comma 2-*bis*, della legge della Regione Puglia n. 12 del 1995, come introdotto dall'art. 45 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 ma in contrasto con la disciplina statale di cui all'art. 4, comma 1, della legge 14 agosto 1991, n. 281.

Con specifico riferimento alla possibile interferenza tra la norma regionale e la competenza statale esclusiva in materia di concorrenza, il Consiglio di Stato ha evidenziato che con la norma di cui all'art. 4, comma 1, della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), «il legislatore statale ha espresso con sufficiente chiarezza l'intenzione di non operare alcuna riserva in favore delle predette associazioni, ammettendo a concorrere ai fini dei relativi affidamenti, a tutela appunto della concorrenza, anche ogni altro soggetto privato (pur con il temperamento costituito dalla inserzione nelle loro strutture di volontari delle associazioni stesse per la gestione di specifiche aree di attività)»; e che a detta disposizione deve attribuirsi la natura di una specifica misura legislativa di promozione della concorrenza, per cui la disposizione regionale contenuta nell'art. 14, comma 2-*bis*, della legge reg. Puglia n. 12 del 1995, confliggendo con essa, verrebbe ad operare come misura anti-concorrenziale, invadendo così l'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

II. - La Corte, richiamato il carattere "finalistico" e quindi la "trasversalità" che caratterizza la materia della "tutela della concorrenza", con conseguente possibilità per essa di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ha ritenuto fondata la questione, sulla scorta dei seguenti rilievi:

a) la disposizione regionale censurata, pur rientrando nella disciplina dettata in tema di animali di affezione e di prevenzione del randagismo, appare riconducibile, per il suo specifico contenuto e le finalità perseguite, alla materia della tutela della concorrenza, in quanto misura volta, in concreto, a limitare la promozione del principio della concorrenza nel settore dell'affidamento in concessione dei canili e dei gattili;

b) nei casi in cui la tutela della concorrenza interferisca con materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, queste ultime possono dettare solo discipline con "effetti pro-concorrenziali", purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la dinamica concorrenziale, fermo restando che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di propria competenza;

c) la norma regionale in questione, in quanto finalizzata a garantire il migliore trattamento possibile degli animali, non può trovare giustificazione nel limite dell'utilità sociale, posto all'iniziativa economica privata dal comma secondo dell'art. 41 Cost., poiché l'art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991 si fa già carico di tale esigenza, imponendo ai soggetti privati di garantire la presenza, nella loro struttura, di volontari delle associazioni animaliste e zoofile, allo scopo evidente di contemperare l'esigenza di non sottrarre alle

regole di mercato l'affidamento dei canili e dei gattili, in una prospettiva di economicità ed efficienza della loro gestione, con quella di assicurare il coinvolgimento in tali attività di soggetti particolarmente sensibili ed esperti nella protezione degli animali.

La Corte ha, infine, dichiarato assorbite le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma Cost.

III. – Per un'ampia casistica di dottrina e giurisprudenza concernenti i rapporti fra legislazione regionale e tutela della concorrenza si veda la nota a Corte cost. 11 giugno 2014, n. 165, in *Foro it.*, 2014, I, 3042, espressamente citata dalla sentenza in commento unitamente a numerosi ulteriori specifici precedenti.