



# Misure urgenti per arrestare la diffusione della peste suina africana (PSA)

## D.L. 9/2022 / A.C. 3547

Dossier n° 171 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
5 aprile 2022

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3547
D.L.	9/2022
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2022, n. 9, recante misure urgenti per arrestare la diffusione della peste suina africana (PSA)
Iter al Senato:	Sì
Date:	
emanazione:	17 febbraio 2022
pubblicazione in G.U.:	17 febbraio 2022
scadenza:	18 aprile 2022
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

### Contenuto

Il [decreto legge n.9/2022](#) (A.C. 3547) detta misure urgenti finalizzate **all'eradicazione dalla peste suina africana nei cinghiali** e per prevenirne l'introduzione nei suini da allevamento. Come evidenziato nella relazione illustrativa le misure contenute nel provvedimento sono dirette ad assicurare la salvaguardia della sanità animale, la tutela del patrimonio suino nazionale e dell'Unione europea e, non da ultimo, le esportazioni e quindi il sistema produttivo nazionale e la relativa filiera. Infatti a partire dal 7 gennaio 2022 in Italia continentale è stata accertata la presenza della peste suina africana nelle popolazioni di cinghiali nei territori delle regioni Piemonte e Liguria con un numero di casi confermati in numero di trentaquattro alla data del 10 febbraio 2022.

La peste suina africana (PSA) è una malattia virale, non trasmissibile all'uomo, altamente contagiosa, che colpisce i suini, domestici e selvatici per i quali è spesso letale. Essendo una malattia con un vasto potenziale di diffusione, grazie anche alla notevole capacità di resistenza nell'ambiente esterno, la sua presenza sul territorio e soprattutto l'eventuale interessamento degli allevamenti di suini comporta pesanti ripercussioni sul patrimonio zootecnico, con danni ingenti sia per la salute animale (abbattimento obbligatorio degli animali malati e sospetti tali), che per il comparto produttivo collegato, danneggiando il commercio all'interno dell'Unione europea ed internazionale di animali vivi e dei loro prodotti.

Il provvedimento, approvato in prima lettura dal Senato, si compone di **6 articoli**.

**L'articolo 1** prevede l'adozione di **piani regionali** (o delle province autonome) relativi a interventi urgenti per la gestione, il controllo e l'eradicazione della peste suina africana (PSA) nei suini da allevamento e nei cinghiali, definisce le procedure e le competenze per l'attuazione dei medesimi piani, ivi comprese le attività relative agli animali abbattuti, e demanda ad un decreto ministeriale la definizione dei parametri tecnici di biosicurezza per gli allevamenti suinicoli. Ulteriori norme, anche di chiusura, relative agli interventi contro la PSA sono poste dal successivo articolo 2.

**L'articolo 2** prevede, al **comma 1**, la nomina di un **Commissario straordinario** con compiti di **coordinamento** e **monitoraggio** delle azioni e delle misure poste in essere **per prevenire contenere ed eradicare la peste suina africana e di concorrere alla relativa attuazione**. La nomina ha luogo con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con i Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e per gli affari regionali e le autonomie.

I compiti del Commissario straordinario sono i seguenti: a) coordinare i **servizi veterinari** delle aziende sanitarie locali competenti per territorio, le strutture sanitarie pubbliche, le strutture amministrative e tecniche regionali nonché gli enti territorialmente competenti per le finalità di cui all'articolo 1; b) verificare la **regolarità dell'abbattimento** e della **distruzione degli animali infetti** e dello **smaltimento delle carcasse** di suini nonché le procedure di **disinfezione** svolte sotto il controllo della ASL competente (**comma 2**).

Nel caso di mancata adozione nel termine previsto dei piani regionali di interventi urgenti per la gestione, il

controllo e l'eradicazione della peste suina africana, è previsto dapprima l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale assegna il termine di trenta giorni per adottare i predetti piani. Successivamente, decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri ordina al Commissario straordinario di provvedere in via sostitutiva (**comma 3**). In tale ipotesi il Commissario straordinario adotta il piano previo parere dell'ISPRA e del Centro di riferimento nazionale per la peste suina. Qualora tali pareri non siano resi entro il termine di venti giorni dalla richiesta, il Commissario procede in ogni caso all'adozione del piano. Il Commissario straordinario, **al fine di individuare le necessarie misure attuative per il contrasto della peste suina africana**, si avvale del supporto dell'Unità centrale di crisi istituita presso il Ministero della salute e integrata con un rappresentante dell'ISPRA e un rappresentante del MITE. Il Commissario straordinario si avvale per l'esercizio dei propri compiti degli enti del Servizio sanitario nazionale e degli uffici competenti in materia di malattie animali (**comma 5**). Il Commissario straordinario, nell'ambito delle proprie funzioni e al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli e far fronte a situazioni eccezionali, ha potere di adottare con atto motivato provvedimenti **contingibili e urgenti**, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e del principio di proporzionalità tra misure adottate e finalità perseguite (**comma 6**). La durata in carica del Commissario straordinario è fissata in **dodici mesi, prorogabili per una sola volta**, per ulteriori **dodici mesi** (**comma 7**). L'incarico di Commissario straordinario è compatibile con altri incarichi pubblici ed è svolto a titolo gratuito (**comma 8**). Il Presidente del Consiglio dei ministri ovvero un Ministro da lui delegato riferisce periodicamente alle Camere sull'attività del Commissario straordinario (**comma 9**). Le disposizioni contenute nell'articolo in esame non si applicano alla Regione Sardegna (**comma 10**).

I commi **2-bis, 2-ter, 2-quater e 2-quinquies dell'articolo 2** riguardano la **messa in opera di recinzioni o di altre strutture temporanee ed amovibili**.

Il **comma 2-bis** prevede che le regioni e le province autonome, unitamente agli interventi urgenti di cui all'articolo 1, comma 1, del provvedimento in esame, attuano le ulteriori misure disposte dal Commissario straordinario per l'eradicazione e la prevenzione della diffusione della peste suina africana, ivi inclusa la messa in opera di **recinzioni o altre strutture temporanee ed amovibili, idonee al contenimento dei cinghiali selvatici** nella zona infetta corrispondente alla zona soggetta a restrizioni II di cui all'allegato I del regolamento di esecuzione (UE) 2021/605. Il comma in esame richiama quindi espressamente alcune delle misure di controllo delle malattie in animali selvatici delle specie elencate, rinviando agli articoli 63, paragrafo 2, 64 e 65 del [regolamento delegato \(UE\) 2020/687](#) nonché alle disposizioni previste per la predetta zona soggetta a restrizione II. Il **comma 2-ter** specifica che l'approvazione, da parte del Commissario straordinario, del **progetto di intervento** e del relativo **quadro di spesa** vale quale **dichiarazione di pubblica utilità dell'opera** ai fini del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (DPR n. 327/2001). Il **comma 2-quater** prevede che le recinzioni e le strutture temporanee amovibili sono realizzate in **deroga** alle disposizioni dei **regolamenti edilizi**, a quelle sulla **valutazione di incidenza ambientale** e, in presenza di vincoli paesaggistici, previo **parere vincolante** della competente **Soprintendenza**, che si intende espresso favorevolmente decorsi venti giorni dalla richiesta e tiene luogo a ogni effetto dell'autorizzazione paesaggistica. Qualora le predette recinzioni e strutture temporanee debbano essere installate su **terreni di proprietà privata**, il Commissario autorizza, con provvedimento motivato, **l'occupazione d'urgenza** e, in deroga al DPR n. 327/2001, adotta il provvedimento costitutivo della **servitù di uso pubblico**, predeterminandone la durata ed il relativo indennizzo e lo comunica all'interessato.

L'**articolo 3** prevede un **obbligo di segnalazione di rinvenimento di cinghiali feriti o deceduti ed una sanzione amministrativa pecuniaria di 500 euro per l'inadempimento di tale obbligo**.

L'**articolo 4** prevede la **clausola di salvaguardia**, stabilendo che le disposizioni in esame si applichino alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano **compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione**.

L'**articolo 5**, stabilisce che dall'attuazione del presente decreto-legge non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, fatta eccezione per le disposizioni contenute nei **commi da 2-bis a 2-quinquies dell'articolo 2**.

L'**articolo 6** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto-legge è dunque vigente dal giorno **18 febbraio 2022**.

## Rispetto degli altri principi costituzionali

Come detto, l'**articolo 3** prevede un **obbligo di segnalazione di rinvenimento di cinghiali feriti o deceduti ed una sanzione amministrativa pecuniaria di 500 euro per l'inadempimento di tale obbligo**.

Per l'ipotesi di inadempimento di tale obbligo, viene comminata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 500 euro (salvo che il fatto costituisca reato); la sanzione è irrogata dal prefetto competente per

territorio. Trovano applicazione le norme generali (in quanto compatibili) in materia di sanzioni amministrative, di cui alle sezioni I e II del capo I della L. 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni.

In proposito, con riguardo alla previsione di una sanzione in una misura fissa, si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale con la **sentenza n. 185 del 2021** (e con le sentenze ivi richiamate), con riferimento sia alle sanzioni penali sia alle sanzioni amministrative, riconosce la legittimità costituzionale di una misura fissa "soltanto a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo" di illecito, ritenendo invece illegittima la previsione di sanzioni "rigide e di rilevante incidenza sui diritti dell'interessato per ipotesi di gravità marcatamente diversa (...), o suscettibili, comunque sia, di condurre, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori palesemente eccedenti il limite della proporzionalità rispetto all'illecito commesso".

Si ricorda altresì che dalla previsione di una sanzione amministrativa in misura fissa deriva che non trova applicazione l'articolo 11, di cui alla sezione I della l. n. 689 del 1981; tale articolo definisce i criteri di determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria che sia fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo, nonché dell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, facendo riferimento alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare riconducibile alle **competenze esclusive statali** in materia di profilassi internazionale e tutela dell'ambiente (articolo 117, secondo comma, lettere q) ed s) della Costituzione), che appaiono prevalenti, alla **competenza concorrente** in materia di alimentazione (articolo 117, terzo comma) e alla **competenza residuale regionale** in materia di agricoltura e allevamento (articolo 117, quarto comma); con riferimento alle sanzioni amministrative di cui all'articolo 3 assume anche rilievo la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (articolo 117, secondo comma, lettera l).

A fronte di questo concorso di competenze il provvedimento prevede **forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali**; in particolare, l'articolo 1, comma 1, prevede l'adozione di piani regionali per il contrasto dell'epidemia di peste suina africana; in connessione con tale disposizione, l'articolo 2, comma 3, prevede che, in caso di mancata adozione del piano, il Consiglio dei ministri, sentita la regione o la provincia autonoma interessata, ordini al Commissario straordinario di provvedere in via sostitutiva; alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa anche il presidente della regione o della provincia autonoma interessata; inoltre, il comma 6 dell'articolo 1, è stato modificato durante l'esame al Senato al fine di prevedere che le attività ivi previste siano svolte secondo le disposizioni regionali in materia. L'articolo 1, comma 7, prevede poi l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni sul decreto del Ministro della salute chiamato a definire i parametri tecnici di biosicurezza per gli allevamenti suinicoli. Il comma 6 dell'articolo 2 prevede infine che i provvedimenti contingibili e urgenti adottati dal Commissario straordinario siano immediatamente comunicati alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alle singole regioni di volta in volta interessate dal provvedimento.

Cost171	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale