

Sentenza: 9 marzo 2020, n. 45

Materia: tutela del benessere animale

Parametri invocati: articoli 117, primo e terzo comma, e 118 della Costituzione; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 11 febbraio 2019 n. 1 (Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 “Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale”).

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 11 febbraio 2019 n. 1 (Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 “Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale”) per violazione degli articoli 117, primo e terzo comma, e 118 della Costituzione. La legge regionale impugnata è costituita da due articoli: l’articolo 1 reca modifiche all’articolo 2 della legge regionale 26 marzo 2015, n. 5; e l’articolo 2 dispone l’entrata in vigore della legge stessa. Le censure erariali riguardano l’articolo 1 che introduce nell’articolo 2 della legge regionale 5 del 2015 il comma 4 bis. Per una migliore comprensione, è opportuno riportare, oltre al comma censurato, anche il comma 4 previgente che, in tema di benessere animale, dispone che qualora la manifestazione storico-culturale preveda l’impiego di equidi o altri ungulati, il terreno asfaltato o cementato venga ricoperto da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali. Il comma 4 bis dispone che qualora, considerate la lunghezza e le caratteristiche del percorso, non sia possibile o conveniente ricoprire il tracciato di cui al comma 4, deve, comunque, essere assicurato il benessere degli animali con idonea ferratura atta ad attutire i colpi degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamento, e con la previsione del cambio degli animali. Tale disposizione, introdotta con l’articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2019, presenterebbe secondo l’Avvocatura generale dello Stato, diversi profili di incostituzionalità.

Innanzitutto, la disposizione regionale comporterebbe una lesione dell’articolo 117, terzo comma, Cost., in quanto inosservante dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e di benessere animale posti dalla ordinanza contingibile e urgente del Ministro della salute del 21 luglio 2011 – il cui termine di validità è stato ulteriormente prorogato con ordinanza 26 luglio 2018. Tale ordinanza concerne la disciplina di manifestazioni popolari, pubbliche o private, nelle quali vengono impiegati equidi, al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati. Il relativo allegato A, recante «Requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell’incolumità pubblica e del benessere degli animali», prevede che il tracciato su cui si svolge la manifestazione deve garantire la sicurezza e l’incolumità dei fantini, dei cavalieri e degli equidi nonché delle persone che assistono alla manifestazione e che il fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione deve essere idoneo ad attutire l’impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare scivolamenti. La norma regionale, consentendo di sostituire l’intervento sul fondo del tracciato con la ferratura degli zoccoli e con la previsione del cambio degli animali, introduce una deroga non consentita ai principi sanciti dalla normativa statale in violazione dell’articolo 117, terzo comma, Cost.

La disposizione regionale violerebbe, inoltre, gli articoli 117 e 118 Cost. in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto disattende le previsioni dettate dall'articolo 8, rubricato "Manifestazioni popolari", dell'Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pettherapy del 6 febbraio 2003, recepito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 febbraio 2003, secondo cui *Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano ad autorizzare lo svolgimento di gare di equidi o altri ungulati nel corso di manifestazioni popolari solo nel caso in cui: a) la pista delle corse sia ricoperta da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali sul terreno asfaltato o cementato; b) il percorso della gara, nel caso di cui alla lettera a), sia circoscritto con adeguate sponde capaci di ridurre il danno agli animali, in caso di caduta, nonché per garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone che assistono alle manifestazioni.* Per la difesa statale la disposizione regionale impugnata non costituisce un seguito coerente all'Accordo in questione, in quanto consente di sostituire la copertura del fondo con la ferratura ed il cambio degli animali.

Infine, la disposizione regionale in esame violerebbe anche l'articolo 117, primo comma, Cost., in quanto contrasta con le previsioni di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata e resa esecutiva con legge 4 novembre 2010, n. 201, secondo cui non possono applicarsi trattamenti o procedimenti per elevare il livello naturale delle prestazioni degli animali qualora ciò possa mettere a repentaglio la salute e il benessere degli animali stessi, durante le gare od in ogni altro momento. Ad avviso della difesa statale, la modalità di svolgimento delle manifestazioni in oggetto resa possibile dalla disposizione impugnata non è idonea a prevenire il rischio di scivolamenti e di altri pregiudizi alla salute ed al benessere degli animali, violando in tal modo il principio sancito nella suddetta Convenzione europea, con conseguente lesione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

La Corte ritiene infondati tutti i profili di illegittimità dedotti nei confronti dell'articolo 1 della legge regionale impugnata. Osservano i giudici che la norma, che interviene in tema di svolgimento di manifestazioni popolari in cui siano impiegati ungulati, pone la questione del temperamento fra esigenze di tutela del benessere degli animali impiegati con l'interesse allo svolgimento delle manifestazioni tradizionali che rivestono valore storico-culturale. Poiché in ambito generale tale tematica è venuta in evidenza in occasione del verificarsi di incidenti nel corso di manifestazioni tradizionali consistenti in corse di equidi che hanno messo a repentaglio la salute e l'integrità degli animali impiegati nonché quella dei fantini e degli spettatori, fortemente sentita è stata l'esigenza di adottare misure finalizzate alla eliminazione o quantomeno alla riduzione dei rischi connessi allo svolgimento di tali manifestazioni. Un primo intervento riguardante il fondo della pista e il percorso di gara si è avuto con l'Accordo Stato –Regioni del 2003, rimasto sostanzialmente disatteso da molte Regioni. Ciò ha spinto il Ministro della salute ad emanare ordinanze contingibili ed urgenti reiterate nel tempo che recano interventi di carattere transitorio destinati ad operare nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina della materia al fine di fronteggiare le perduranti criticità per la sicurezza degli animali, dei fantini e degli spettatori, che si verificano nel corso di manifestazioni popolari; misure che presentano altresì una forte correlazione con esigenze di tutela della pubblica incolumità. Tuttavia, osserva la Corte, che nonostante il lungo tempo decorso, una tale organica disciplina legislativa statale non è stata emanata, né le misure previste dall'accordo e dall'ordinanza hanno comunque trovato accoglimento in una fonte normativa primaria.

Nella perdurante assenza di un auspicabile intervento normativo statale, la Regione Molise ha approvato nel 2015 la legge n. 5 che reca la disciplina delle manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale. Successivamente, con la l.r. 1 del 2019, ha introdotto nell'articolo 2 della l.r. 5 del 2015, il comma 4 bis che, come si evince da quanto sopra detto, ha la funzione di adeguare le misure di protezione, previste dal comma 4 del medesimo articolo 2, alle specifiche caratteristiche, per lunghezza e tipologia di fondi, del percorso di talune manifestazioni popolari di antica origine e tradizione. Tra queste, in particolare, quelle tipiche del basso Molise denominate "Carresi", che consistono in corse di carri trainati da buoi, accompagnati da cavalli montati da fantini, che hanno

luogo nei Comuni di San Martino in Pensilis, Ururi e Portocannone, e che si svolgono su lunghi e articolati percorsi.

A sua volta la disposizione regionale impugnata va letta congiuntamente alle disposizioni dell'articolo 4 del regolamento di attuazione della legge reg. Molise n. 5 del 2015, adottato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 2 bis della stessa legge regionale con deliberazione assunta il 19 aprile 2019, in quanto ne costituiscono completamente ed esplicitazione in chiave tecnica e operativa. L'articolo 4 del regolamento stabilisce al comma 1 che *qualora si verifichi l'ipotesi di cui al comma 4-bis, dell'art. 2, della legge regionale n. 5/2015, il benessere animale degli equidi o altri ungulati impiegati nella manifestazione dovrà essere assicurato con modalità di ferratura (alluminio tenero, poliuretano, mista) atta ad attutire l'impatto degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamenti o cadute o altri tipi di sollecitazioni o danni a carico degli animali stessi. Tra le possibili modalità di ferratura si annoverano in maniera esemplificativa, ma non esaustiva: quelle in lega di alluminio e materiali plastici (poliuretano), anima in alluminio e poliuretano, anima in acciaio e rivestimento in gomma (caucciù), alluminio fresato e inserti ammortizzanti in poliuretano (gomma in punta e sui talloni), ferrature interamente in materiale plastico (poliuretano), ferri "Footall" in poliuretano, o ogni altro accorgimento tecnologico adatto alle finalità di cui al presente articolo. Ai sensi del comma 2, nella medesima ipotesi contemplata al comma precedente, per limitare lo sforzo degli animali, si potrà prevedere altresì il cambio e la sostituzione degli equidi o degli altri ungulati impiegati nella manifestazione anche al fine di non causare un eccessivo stress agonistico agli animali medesimi. Infine, il comma 3 stabilisce che per assicurare il benessere degli animali il percorso della manifestazione potrà subire modificazioni secondo le procedure stabilite negli statuti comunali o nelle altre fonti che ne hanno previsto l'individuazione*

Dal ricostruito quadro normativo emerge per la Corte l'infondatezza dei rilievi di costituzionalità sollevati riferiti alla violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., concernente la competenza statale in materia di tutela della salute e degli articoli 117 e 118 Cost., con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione. Le misure contenute nell'Accordo Stato-Regioni del 2003 e riproposte nelle ordinanze contingibili ed urgenti hanno adempiuto ad una funzione suppletiva nelle more di un intervento legislativo statale idoneo a fissare i principi fondamentali riferiti agli aspetti di tutela e benessere esaminati. Nella perdurante assenza di una legge statale, le misure continuano ad operare in quei contesti regionali che non hanno dato attuazione a quanto previsto dall'Accordo Stato-Regione. La Regione Molise, invece, ha adottato con una propria legge (la n. 5 del 2015, poi modificata con la legge n. 1 del 2019) un'articolata e compiuta disciplina della materia cercando di perseguire il temperamento tra le manifestazioni popolari di riconosciuto valore storico-culturale e la tutela del benessere animale. Tale disciplina regionale per i giudici risponde alle finalità perseguite in via suppletiva dalle misure previste dall'Accordo e dalle ordinanze, anche tenendo conto dell'evoluzione tecnica.

La Corte respinge anche la censura riferita alla violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost., poiché le misure adottate dall'articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia trovano applicazione esclusivamente agli animali accolti nelle case per diletto e compagnia e non agli animali oggetto della disciplina regionale.