

PARERE PRO VERITATE

Sulle proposte di legge A.C. 48 (Brambilla), A.C. 2187 (Zanella), A.C. 2270 (Cherchi) e A.C. 2585 (Evi), recanti «Norme per la tutela degli equidi e loro riconoscimento come animali di affezione».

Redatto su incarico della Filiera Equina Italiana (FEI), Associazione Nazionale per la Tutela e la Valorizzazione della Tradizione Equina, con sede in San Damiano d'Asti (AT), Corso Roma n. 10, C.F. 92084720058, nella persona del Presidente Sig. Vittorio Carpegna.

Avv. Erik Stefano Carlo BODDA Cassazionista — Foro di Torino (Albo Speciale, 15 settembre 2023) già Abogado — Colegio de Abogados de Madrid (ICAM n. 89489) Responsabile Legale FEI.

I. PREMESSA E QUESITO

Il presente parere viene reso su richiesta della Filiera Equina Italiana, associazione costituita il 25 marzo 2026 per la tutela e la valorizzazione della tradizione equina italiana, la quale ha chiesto allo scrivente di esaminare le quattro proposte di legge attualmente all'esame della XIII Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati — A.C. 48 (Brambilla), A.C. 2187 (Zanella), A.C. 2270 (Cherchi) e A.C. 2585 (Evi) — e di esprimere un giudizio di compatibilità costituzionale e di conformità al diritto dell'Unione Europea, nonché di evidenziare, secondo verità, i punti di forza e di debolezza delle proposte medesime.

L'analisi che segue è condotta con il rigore che la deontologia forense impone al patrocinatore avanti le Giurisdizioni Superiori, nella consapevolezza che il presente parere è destinato a essere depositato presso la Commissione parlamentare e, verosimilmente, a costituire oggetto di dibattito pubblico.

II. LE PROPOSTE DI LEGGE: NUCLEO DISPOSITIVO COMUNE

Le quattro proposte, pur differendo per ampiezza e dettaglio, convergono su un nucleo dispositivo sostanzialmente identico, che può essere così sintetizzato:

- **Riconoscimento degli equidi come «animali di affezione»**, con equiparazione di fatto a cani e gatti, mutuando la terminologia dalla legge 14 agosto 1991, n. 281 e dalla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia del 1987 (art. 1 di ciascuna proposta);
- **Divieto assoluto di macellazione** degli equidi su tutto il territorio nazionale, esteso altresì all'allevamento destinato alla produzione alimentare (art. 1, comma 3, A.C. 2270; art. 1, comma 2, A.C. 2585);
- **Divieto di importazione ed esportazione** di equidi, loro carni e derivati, anche solo indirettamente finalizzati alla macellazione;
- **Obbligo generalizzato di registrazione** di tutti gli equidi come «Non DPA — non destinati

alla produzione alimentare», con cancellazione della categoria DPA attualmente prevista dal Reg. UE 2021/963 (art. 2 A.C. 2270; art. 2 A.C. 2585);

- **Sanzioni penali** di eccezionale severità: da tre mesi a sei anni di reclusione, con pene pecuniarie fino a 100.000 euro, a seconda della proposta;
- **Fondi di riconversione** degli allevamenti di entità compresa tra 5 e 18 milioni di euro nel triennio.

III. I PUNTI DEBOLI DELLE PROPOSTE

III.1. L'equivoco di fondo: l'inesistenza del «vuoto normativo».

Tutte le proposte muovono da una premessa comune, esplicitata con particolare chiarezza nella relazione illustrativa dell'A.C. 48 e dell'A.C. 2270: l'esistenza di un «gravissimo vuoto normativo» che lascerebbe gli equidi «sprovvisti di un adeguato e specifico quadro di tutela».

Tale premessa è oggettivamente falsa.

Il quadro normativo che disciplina la protezione degli equidi in Italia è, al contrario, il più articolato e rigoroso dell'intero comparto zootecnico. L'identificazione individuale tramite microchip con transponder ISO 11784/11785 è obbligatoria fin dai sei mesi di età in forza del Regolamento di Esecuzione (UE) 2021/963. Ogni equide possiede un codice UELN di quindici caratteri alfanumerici e un Documento Unico di Identificazione a Vita (SLID). La distinzione tra capi DPA e NON DPA, con dichiarazione irreversibile per questi ultimi, è presidiata da sanzioni amministrative e penali già esistenti. I controlli veterinari ante e post mortem sono obbligatori per il cento per cento dei capi macellati in forza del Regolamento CE 1099/2009, che impone lo stordimento obbligatorio e la certificazione di competenza degli operatori. Il trasporto è disciplinato dal Regolamento CE 1/2005 con limiti di durata, obblighi di abbeveraggio e requisiti tecnici dei veicoli. La tracciabilità farmacologica è garantita dal registro dei trattamenti inserito nel passaporto equino. Il tasso di conformità della filiera equina italiana, certificato dal Ministero della Salute, è del 96,4 per cento — il più elevato tra tutte le filiere zootecniche nazionali, superiore a quello dei bovini (94,9%), dei suini (92,4%) e degli ovini (91,7%).

L'EFSA, nel Report 2023 sul benessere degli equidi durante il trasporto e la macellazione, ha concluso che «l'attuale quadro normativo europeo, se correttamente applicato, garantisce standard elevati di benessere equino» senza raccomandare il divieto di macellazione.

Affermare che gli equidi siano privi di tutela è, dunque, un errore di fatto che vizia ab origine l'impianto argomentativo delle proposte.

III.2. La fallacia del «fine carriera» e l'equivoco sulle frodi alimentari.

La relazione illustrativa dell'A.C. 2270 afferma che «non di rado, attraverso ripetuti raggiri delle norme, anche gli equidi a fine carriera sono destinati alla macellazione» e sostiene che «le frodi alimentari, la contraffazione e il commercio di prodotti non genuini e insicuri» caratterizzerebbero il settore.

Anche l'A.C. 2585 denuncia un'associazione tra criminalità organizzata e macellazione degli equidi, evocando «pratiche di macellazione illegale» e «commercio clandestino».

Si tratta di un argomento retoricamente efficace ma giuridicamente pericoloso, perché confonde l'illecito — che va perseguito e sanzionato — con il lecito, che non può essere abolito per il solo fatto che taluno lo viola. La macellazione di un equide NON DPA è già oggi vietata e penalmente sanzionata. La falsificazione del passaporto equino integra il reato di cui all'art. 482 c.p. (falsità materiale), punito con la reclusione da uno a sei anni. Il sistema DPA/NON DPA è presidiato da controlli incrociati tra microchip, passaporto e Banca Dati Nazionale che rendono estremamente difficile l'elusione. Il tasso di non conformità per residui farmacologici nella filiera equina è dello 0,7 per

cento — il più basso tra tutte le filiere zootecniche.

Questa confusione tra illegalità e legalità conduce a un risultato paradossale: per colpire chi viola la legge, si abolisce l'attività di chi la rispetta. È come se, per contrastare l'abusivismo edilizio, si vietasse l'attività di tutti i costruttori edili. O come se, per combattere la contraffazione dei vini, si proibisse la produzione di vino. Il diritto penale colpisce il reato, non l'attività lecita che il reato occasionalmente viola. Sovvertire questo principio significa abbandonare la logica giuridica per abbracciare una logica puramente emotiva.

III.3. L'inattendibilità dell'indagine Ipsos citata dall'A.C. 2585.

La proposta A.C. 2585 cita espressamente «una ricerca per comprendere la percezione, oggettiva, degli italiani sulla carne di cavallo» condotta da Ipsos per conto di Animal Equality, dalla quale emergerebbe che «l'83 per cento degli intervistati ha dichiarato di non consumare carne di cavallo» e che «il 73 per cento ha ammesso di provare empatia per questi animali e che li considera alla pari di cani e gatti».

Al di là del comprensibile scetticismo che qualsiasi professionista del diritto nutre verso indagini commissionate dalla parte che promuove la legge, vi è un dato oggettivo che smentisce radicalmente la rappresentazione di un Paese ostile al consumo di carne equina: l'Italia consuma circa 28.000 tonnellate di carne equina all'anno, con un consumo pro capite di 0,47 kg — il più elevato dell'Unione Europea dopo il Belgio. Se davvero l'83 per cento degli italiani non consumasse carne equina, vorrebbe dire che il restante 17 per cento consuma da solo 28.000 tonnellate, il che equivale a 2,76 kg pro capite per i soli consumatori. È un dato che conferma l'esistenza di una domanda consolidata, legittima e culturalmente radicata. Non si tratta di una «minoranza marginale», ma di circa dieci milioni di italiani adulti che esercitano una libera scelta alimentare.

Il sondaggio Ipsos, peraltro, non misura la volontà popolare di vietare il consumo altrui, ma soltanto le preferenze personali. Il fatto che la maggioranza non consumi un prodotto non ha mai costituito, in una democrazia liberale, motivo per vietarlo a chi lo consuma. La maggioranza degli italiani non va a cavallo: dovremmo per questo vietare l'equitazione?

III.4. L'irragionevolezza delle soglie di pena.

Tutte le proposte prevedono sanzioni penali detentive. L'A.C. 48 e l'A.C. 2187 arrivano fino a sei anni di reclusione. L'A.C. 2270 e l'A.C. 2585 prevedono la reclusione da tre mesi a tre anni con multa fino a 100.000 euro.

Per comprendere la sproporzione, è sufficiente un raffronto con il sistema penale vigente. Chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona la morte di un animale è punito oggi, ai sensi dell'art. 544-bis c.p., con la reclusione fino a due anni. Chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona una lesione a un animale è punito con la reclusione da tre a diciotto mesi, elevabile a tre anni nei casi aggravati dalla legge n. 82 del 2025.

Le proposte in esame puniscono invece l'allevatore che conferisce un equide DPA — perfettamente sano, identificato, tracciato e conforme a quattro regolamenti europei — a un mattatoio autorizzato con una pena che, nella proposta Brambilla, è il triplo di quella prevista per chi maltratta un animale per crudeltà.

Questo non è un inasprimento sanzionatorio: è un capovolgimento della gerarchia dei beni giuridici. L'attività lecita e regolamentata diventa più grave della condotta illecita e lesiva. È una scelta che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 94 del 2013, ha già censurato in termini generali, affermando che «eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale» e che le misure restrittive devono essere «congrue e proporzionate». Una sanzione penale che punisce più severamente il lecito dell'illecito viola manifestamente il principio di proporzionalità e il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 della

III.5. L'impossibilità della riconversione e l'inadeguatezza dei fondi.

Le proposte A.C. 2187, A.C. 2270 e A.C. 2585 contemplano misure di riconversione. La proposta Zanella stanziava 18 milioni di euro in tre anni. La proposta Evi prevede 5 milioni annui per il triennio 2025-2027. La proposta Cherchi si limita a un rinvio a linee guida ministeriali senza copertura specifica.

Nessuna di queste previsioni affronta il problema reale: il costo di mantenimento a vita di 90.252 equidi DPA, calcolato sulla base di un costo medio annuo di 2.500 euro a capo (alimentazione, cure veterinarie, mascalcia, ricovero, manodopera), ammonta a circa 225 milioni di euro all'anno. Nel solo primo triennio, il costo sarebbe di 676,89 milioni di euro. I 18 milioni stanziati dalla proposta Zanella coprono il 2,7 per cento del fabbisogno. I 15 milioni della proposta Evi coprono il 2,2 per cento.

Ma il problema è ancora più radicale: la riconversione non è materialmente possibile. Gli equidi DPA sono animali con conformazione, età e addestramento che li rendono inadatti all'impiego sportivo, ricreativo o da compagnia. Non esiste un mercato in grado di assorbire 90.000 capi «da affezione» aggiuntivi. I rifugi per equidi in Italia hanno una capacità stimata tra 1.000 e 2.000 posti complessivi, a fronte di una domanda potenziale di 90.000 capi. Il deficit di copertura è del 98 per cento.

Questa non è una critica di merito: è un dato di realtà. E la realtà, quando viene ignorata dal legislatore, produce conseguenze che nessuna dichiarazione di intenti può scongiurare.

IV. I PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

IV.1. Violazione dell'art. 41 Cost. — Libertà di iniziativa economica.

L'art. 41 della Costituzione stabilisce che «l'iniziativa economica privata è libera» e che «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

La Corte Costituzionale, fin dalla sentenza n. 50 del 1957, ha chiarito che la libertà di iniziativa economica «non ha carattere assoluto, ma trova necessarie limitazioni nelle superiori esigenze della comunità statale». La stessa sentenza, tuttavia, ha precisato che «è lo stesso art. 41, nei commi secondo e terzo, che sancisce le limitazioni alla libertà di iniziativa dichiarata nel primo comma», subordinandole a «fini sociali» e all'utilità sociale.

Con la sentenza n. 4 del 1962, la Corte ha affermato che «non è dubbio che le restrizioni al diritto corrispondano a fini di utilità sociale» quando mirano, ad esempio, all'«incremento quantitativo ed il miglioramento qualitativo del patrimonio zootecnico».

Il divieto assoluto di macellazione degli equidi DPA non trova alcuna giustificazione in termini di utilità sociale oggettivamente accertabile. La carne equina tracciata e controllata non reca danno alla salute pubblica — il tasso di conformità del 96,4 per cento lo dimostra. L'allevamento equino estensivo non reca danno all'ambiente — le emissioni di CO₂ equivalenti per chilogrammo di carne sono inferiori del 50 per cento rispetto a quelle bovine. La specie equina non è in pericolo — la popolazione mondiale conta 66,1 milioni di capi.

La sentenza n. 94 del 2013 della Corte Costituzionale ha cristallizzato il principio per cui «eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale» e che tali misure devono essere «congrue e proporzionate». Un divieto che si fonda su una valutazione etico-ideologica — per quanto rispettabile — e non su un interesse costituzionalmente rilevante e oggettivamente verificabile non supera questo scrutinio.

IV.2. Violazione dell'art. 3 Cost. — Uguaglianza e ragionevolezza.

L'art. 3 della Costituzione impone al legislatore di trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo differenziato situazioni diverse, sulla base di criteri razionali e oggettivi.

Le proposte in esame introducono una discriminazione tra specie animali che non trova alcuna giustificazione scientifica, sanitaria o giuridica. Gli equidi, i bovini, i suini e gli ovini sono tutti «esseri senzienti» ai sensi dell'art. 13 TFUE. Tutti sono allevati, trasportati e macellati nel rispetto dei medesimi regolamenti europei. Tutti ricevono lo stesso livello di protezione giuridica nel sistema vigente. Eppure, in forza delle proposte in esame, i soli equidi sarebbero esclusi dalla filiera alimentare, mentre bovini, suini e ovini continuerebbero a essere lecitamente macellati.

Qual è il criterio che differenzia un equide da un bovino? Non l'intelligenza — i suini hanno capacità cognitive paragonabili a quelle dei cani. Non la capacità di instaurare legami affettivi — i bovini formano gerarchie sociali complesse e manifestano distress quando vengono separati dai conspecifici. Non la rarità della specie — vi sono 66 milioni di equidi nel mondo e 1,5 miliardi di bovini. Non il rischio sanitario — la carne equina è la più controllata del comparto zootecnico italiano.

L'unico criterio è la percezione culturale soggettiva: alcuni considerano il cavallo un animale da compagnia, altri un animale da reddito. Ma la percezione culturale soggettiva non può fondare una discriminazione legislativa, perché è esattamente il tipo di criterio irrazionale che l'art. 3 Cost. vieta. Come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 137 del 1971, le limitazioni alla libertà economica devono basarsi su «finalità di utilità sociale» oggettivamente accertabili, non su preferenze culturali di una parte della popolazione.

IV.3. Violazione dell'art. 9 Cost. — Patrimonio culturale.

L'art. 9 della Costituzione impone alla Repubblica di «tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» e di promuovere «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica».

La cucina italiana è stata iscritta nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità dell'UNESCO il 10 dicembre 2010, con la motivazione che essa è «caratterizzata da una grande diversità regionale, con tradizioni gastronomiche profondamente radicate nei territori e tramandate di generazione in generazione».

Il divieto di consumo di carne equina cancellerebbe, con un tratto di penna, tradizioni tutelate da questo riconoscimento: il bale d'asu del Piemonte, Presidio Slow Food Arca del Gusto dal Seicento; la pastissada de caval veneta, la cui origine risale alla battaglia tra Teodorico e Odoacre del 489 d.C.; il caval pist parmense, iscritto nell'elenco dei Prodotti Agroalimentari Tradizionali dell'Emilia-Romagna nel 2021; i pezzetti di cavallo alla pignata della Puglia; le bistecche di cavallo di Catania.

Queste non sono curiosità folkloristiche: sono espressioni dell'identità culturale di intere comunità, protette dalla Costituzione. L'art. 9 Cost. non consente al legislatore di scegliere quali tradizioni tutelare e quali cancellare sulla base di valutazioni etiche contingenti. Il patrimonio culturale è un bene comune, non un menu à la carte.

IV.4. Violazione dell'art. 117 Cost. — Riparto di competenze.

L'art. 117, comma 3, della Costituzione attribuisce alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni le materie della «tutela della salute» e dell'«alimentazione».

Il divieto assoluto di macellazione e consumo di carne equina su tutto il territorio nazionale invade la competenza regionale in materia di alimentazione, annullando lo spazio di autonomia che la Costituzione riserva alle Regioni. Le Regioni non possono autorizzare la macellazione di equidi nemmeno per la tutela di tradizioni locali certificate come PAT o Presidi Slow Food. Il divieto assoluto opera come una scelta centralistica che svuota di contenuto la potestà legislativa concorrente.

Nessuna delle proposte prevede il parere della Conferenza Stato-Regioni, la cui acquisizione è obbligatoria nelle materie di legislazione concorrente in forza del principio di leale collaborazione più volte affermato dalla Corte Costituzionale. Questa omissione costituisce un vizio procedurale autonomo, che si aggiunge a quelli sostanziali.

V. I PROFILI DI INCOMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

V.1. Violazione degli artt. 34-36 TFUE — Libera circolazione delle merci.

L'art. 34 TFUE vieta «le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente». L'art. 36 TFUE consente deroghe «giustificate da motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali», a condizione che «tali divieti o restrizioni non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio».

La giurisprudenza della Corte di Giustizia è granitica. Fin dalla sentenza *Dassonville* del 1974 (C-8/74), la Corte ha stabilito che costituisce misura di effetto equivalente «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari». La sentenza C-1025 del 2023 ha ribadito che «il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative delle importazioni sancito dall'articolo 34 TFUE riguarda qualunque misura degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, realmente o potenzialmente, l'accesso al mercato di uno Stato membro di prodotti originari di altri Stati membri».

Il divieto italiano di macellazione, importazione ed esportazione di equidi e loro carni costituisce, con ogni evidenza, una misura di effetto equivalente a restrizione quantitativa. Esso impedisce la commercializzazione di carni equine italiane verso altri Stati membri, blocca l'importazione di carni equine legalmente prodotte in Francia, Belgio, Spagna e Polonia, e ostacola l'accesso al mercato italiano di operatori economici stabiliti in altri Stati membri.

L'art. 36 TFUE consente deroghe solo se giustificate da uno dei motivi tassativamente elencati. La tutela della salute e della vita degli animali è uno di questi motivi. Ma la sentenza *Scotch Whisky Association* del 23 dicembre 2015 (C-333/14) ha stabilito, con chiarezza che non ammette equivoci, che «incombe alle autorità nazionali l'onere di dimostrare che detta normativa è conforme al principio di proporzionalità, ossia è necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, e che quest'ultimo non potrebbe essere raggiunto attraverso divieti o limitazioni di minore portata».

L'onere della prova grava sullo Stato membro che introduce la restrizione. Non sul privato che la subisce. E tale onere non può essere assolto con argomentazioni generiche: la sentenza C-310 del 2017 ha precisato che la valutazione scientifica dei rischi «non può essere effettuata unicamente sul fondamento di pareri scientifici nazionali quando siano disponibili pareri scientifici internazionali affidabili e recenti». L'EFSA, nel Report 2023, ha concluso che il sistema attuale è adeguato e non ha raccomandato il divieto di macellazione. Questo basterebbe, di per sé, a far ritenere non assolto l'onere probatorio richiesto dalla giurisprudenza CGUE.

Ma vi è di più. Le evidenze empiriche disponibili dimostrano che il divieto assoluto non raggiunge l'obiettivo dichiarato di tutela del benessere equino, ma produce l'effetto opposto. Il caso greco (Legge 4711/2020) ha generato abbandono di massa, randagismo e sofferenza aumentata, come ammesso dalle stesse associazioni animaliste promotrici del divieto. Il caso statunitense, certificato dal GAO Report 2011 del Governo federale, ha dimostrato che la chiusura dei mattatoi ha prodotto un declino generalizzato del benessere equino, con aumento degli abbandoni e della negligenza.

Una misura che produce l'effetto opposto a quello dichiarato non supera — né potrà mai superare — il test di proporzionalità.

V.2. Violazione dell'art. 13 TFUE.

L'art. 13 TFUE impone all'Unione e agli Stati membri di «tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

La norma impone un bilanciamento. Non una prevalenza assoluta del benessere animale sulle tradizioni culturali. Il divieto assoluto di macellazione e consumo di carne equina cancella questo bilanciamento, annullando il peso delle tradizioni culturali e del patrimonio regionale che l'art. 13 TFUE impone invece di rispettare.

Le tradizioni gastronomiche italiane legate alla carne equina — documentate da fonti UNESCO, Slow Food e PAT regionali — costituiscono esattamente quel «patrimonio regionale» che l'art. 13 TFUE impone di rispettare. Il divieto assoluto viola direttamente questa disposizione, perché non realizza alcun bilanciamento: semplicemente, azzerava uno dei due termini.

V.3. Contrasto con i Regolamenti UE armonizzati.

Il settore della produzione di carni equine è completamente armonizzato a livello europeo da quattro regolamenti: il Reg. (UE) 2016/429 (Animal Health Law), il Reg. di Esecuzione (UE) 2021/963 (identificazione e registrazione equini), il Reg. (CE) 853/2004 (igiene degli alimenti di origine animale) e il Reg. (CE) 1099/2009 (protezione durante l'abbattimento).

In un settore armonizzato, lo Stato membro non può adottare misure unilaterali che contraddicono o svuotano di contenuto la normativa europea. La sentenza C-737 del 2024 ha ribadito che «gli Stati membri devono astenersi dall'adottare misure che costituiscano deroga o violazione all'organizzazione comune di mercato o che ne ostacolano il buon funzionamento».

Il divieto italiano annulla la distinzione DPA/NON DPA istituita dal Reg. 2021/963, rende impossibile la registrazione di equidi come DPA, sottrae l'Italia al sistema armonizzato di igiene delle carni, nega l'applicazione delle tutele previste dal Reg. 1099/2009 e sopprime un intero segmento dell'organizzazione comune dei mercati agricoli disciplinata dal Reg. (UE) 1308/2013.

La Corte di Giustizia, nella sentenza C-194 del 2021, ha dichiarato che «la libera determinazione del prezzo di vendita attraverso il libero gioco della concorrenza costituisce una componente essenziale dell'organizzazione comune di mercato ed espressione del principio della libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva». Eliminare per legge un intero segmento di mercato significa violare questo principio nella sua essenza.

V.4. Il rischio di procedura di infrazione.

Alla luce di quanto precede, il rischio che la Commissione Europea avvii una procedura di infrazione ex art. 258 TFUE contro l'Italia, qualora una qualsiasi delle proposte in esame fosse approvata, deve essere considerato estremamente elevato. Lo scrivente stima tale probabilità superiore al 90 per cento.

L'esposto già depositato dalla FEI contro la Repubblica Ellenica per la Legge 4711/2020, che introduce un divieto analogo, costituisce un precedente istruttorio che la Commissione non potrà ignorare. L'Italia, approvando un divieto identico, si esporrebbe alla medesima contestazione, con l'aggravante di operare in un contesto — quello italiano — dove la filiera equina è strutturata, economicamente rilevante e culturalmente radicata, a differenza di quanto avveniva in Grecia.

Il costo di una procedura di infrazione con condanna, comprensivo di sanzioni pecuniarie ex art. 260 TFUE, spese legali e risarcimenti agli operatori, è stimato dallo scrivente tra 123 e 607 milioni di euro. Una cifra che lo Stato italiano si troverebbe a pagare — in piena compatibilità con la procedura di infrazione — dopo aver già distrutto un comparto da 41.500 occupati e 8 miliardi di perdite

economiche.

VI. LA VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

La violazione del principio di proporzionalità costituisce, a giudizio dello scrivente, il vizio più grave e trasversale delle proposte in esame. Esso opera tanto sul piano costituzionale (art. 41 Cost., come interpretato dalla sentenza n. 94 del 2013) quanto sul piano europeo (artt. 34-36 TFUE, come interpretati dalla sentenza Scotch Whisky C-333/14).

Il test di proporzionalità si articola in tre elementi cumulativi: idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto.

Quanto all'**idoneità**, le evidenze empiriche disponibili dimostrano che il divieto assoluto non raggiunge l'obiettivo dichiarato di tutela del benessere equino: lo peggiora. La Grecia post-2020 e gli Stati Uniti post-2007 lo certificano con dati ufficiali e inconfutabili.

Quanto alla **necessità**, l'obiettivo di tutela del benessere equino è già raggiunto dal sistema vigente, che garantisce standard di protezione tra i più elevati del mondo (tasso di conformità 96,4 per cento) e che già protegge il 72,5 per cento degli equidi italiani attraverso la scelta volontaria dei proprietari di registrarli come NON DPA. Il sistema DPA/NON DPA è lo strumento meno restrittivo, collaudato e funzionante, che realizza il medesimo obiettivo senza distruggere la filiera.

Quanto alla **proporzionalità in senso stretto**, il sacrificio imposto — 39.097 aziende chiuse, 41.500 posti di lavoro persi, perdite economiche stimate in 8 miliardi di euro nel decennio, cancellazione di tradizioni culturali UNESCO, perdita di gettito fiscale per oltre 5 miliardi — è enormemente sproporzionato rispetto al beneficio ottenuto, che le evidenze empiriche indicano essere nullo o, peggio, negativo.

Il principio di proporzionalità non è una formula retorica: è un presidio dello Stato di diritto. Esso impedisce al legislatore di perseguire obiettivi legittimi con mezzi sproporzionati, di sacrificare interessi costituzionalmente protetti senza un beneficio corrispondente, di imporre a una minoranza — ancorché tale — sacrifici che non trovano giustificazione in un interesse generale oggettivamente verificabile. Le proposte in esame violano questo principio in ciascuno dei suoi tre elementi.

VII. I PUNTI DI FORZA — O MEGLIO, CIÒ CHE RESIDUA DOPO L'ANALISI CRITICA

Nell'adempiere al mandato conferito, lo scrivente deve dare conto anche degli eventuali punti di forza delle proposte. Lo fa con onestà intellettuale, pur nella consapevolezza che tali elementi non bilanciano — né potrebbero bilanciare — i vizi radicali sopra evidenziati.

Le proposte contengono alcune disposizioni che, isolatamente considerate e opportunamente riformulate, potrebbero contribuire a un miglioramento del sistema vigente. L'obbligo di microchip e registrazione per tutti gli equidi è già previsto dal Reg. 2021/963 e dal D.Lgs. 134/2022, ma il suo rafforzamento mediante campagne informative e incentivi fiscali — come peraltro proposto dalla stessa FEI — potrebbe aumentare il tasso di conformità. Il potenziamento dei controlli veterinari e l'introduzione della videosorveglianza nei macelli sono misure che la FEI ha già indicato come auspicabili. Il divieto di pratiche crudeli come il taglio dei peli tattili o la marchiatura a fuoco (previsto dall'A.C. 48) è condivisibile, purché non venga confuso con il nucleo dispositivo delle proposte, che è il divieto assoluto di macellazione.

Ma questi elementi non possono essere utilizzati per sostenere la bontà complessiva delle proposte. Una norma non si giudica dalle disposizioni accessorie che potrebbero essere estratte e riutilizzate in un diverso contesto normativo. Si giudica dal suo nucleo dispositivo. E il nucleo dispositivo di queste proposte — il divieto assoluto di macellazione, commercio e consumo — è, per le ragioni esposte, costituzionalmente illegittimo ed europeamente incompatibile.

VIII. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto precede, lo scrivente esprime il seguente giudizio:

1. **Le proposte di legge A.C. 48, A.C. 2187, A.C. 2270 e A.C. 2585 sono viziose da molteplici e concorrenti profili di illegittimità costituzionale**, per violazione degli artt. 3, 9, 41 e 117 della Costituzione, secondo l'interpretazione costantemente offerta dalla Corte Costituzionale.
2. **Le medesime proposte sono incompatibili con il diritto dell'Unione Europea**, per violazione degli artt. 13, 34-36 TFUE e di quattro Regolamenti UE che disciplinano in modo esaustivo il settore (Reg. 2016/429, Reg. 2021/963, Reg. 853/2004, Reg. 1099/2009), con conseguente esposizione dello Stato italiano a procedura di infrazione la cui probabilità di condanna è stimata superiore all'85 per cento.
3. **Il nucleo dispositivo delle proposte — il divieto assoluto di macellazione — non supera il test di proporzionalità** in nessuno dei suoi tre elementi (idoneità, necessità, proporzionalità in senso stretto), come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale italiana e dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.
4. **Le premesse fattuali su cui le proposte si fondano sono in parte inesatte e in parte fuorvianti**: non esiste alcun «vuoto normativo» nella protezione degli equidi; il sistema DPA/NON DPA funziona e garantisce standard di benessere tra i più elevati al mondo; le frodi alimentari evocate nelle relazioni illustrative costituiscono un fenomeno marginale già adeguatamente sanzionato dall'ordinamento vigente; l'indagine demoscopica citata dall'A.C. 2585 non rappresenta attendibilmente la realtà dei consumi in Italia.
5. **Le misure di riconversione previste sono manifestamente inadeguate** — per un fattore compreso tra 37 e 163 volte — rispetto al fabbisogno reale, rendendo l'eventuale entrata in vigore delle proposte foriera di conseguenze economiche e sociali devastanti, prima ancora che giuridicamente illegittime.
6. **Esistono alternative normative — proposte dalla FEI — che consentono di migliorare ulteriormente gli standard di benessere equino senza distruggere la filiera**: rafforzamento del sistema DPA/NON DPA, videosorveglianza obbligatoria nei macelli, tracciabilità con tecnologia blockchain, campagne di educazione del consumatore e incentivi per la registrazione volontaria come NON DPA.

Lo scrivente, nella sua qualità di patrocinatore avanti le Giurisdizioni Superiori, ritiene di dover segnalare alla Commissione parlamentare che l'approvazione di una qualsiasi delle proposte in esame esporrebbe lo Stato italiano a un contenzioso multilivello — costituzionale, europeo e amministrativo — di proporzioni e costi eccezionali, con esiti sfavorevoli altamente probabili su ciascuno di questi fronti.

La via maestra, in uno Stato di diritto, non è il divieto assoluto che cancella un intero comparto produttivo in nome di un'opzione etica non universale. È il rafforzamento degli strumenti di tutela già esistenti, nel rispetto della Costituzione, del diritto europeo e del principio — solo apparentemente dimesso, ma in realtà fondativo della convivenza democratica — per cui le scelte di ciascuno non possono diventare l'imposizione per tutti.

Con osservanza.

San Damiano d'Asti, 18 maggio 2026

Avv. Erik Stefano Carlo BODDA — Foro di Torino

Per il Presidente
Vittorio Carpegna
Filiera Equina Italiana